Sentencia T-356/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN ASUNTO LABORAL-Procedencia por defecto procedimental absoluto y desconocimiento del precedente constitucional

El defecto procedimental absoluto se comprobó en el entendido que se acreditó que el requisito de conciliación no debía haberse exigido en tanto que el asunto recae sobre un derecho cierto e indiscutible como lo es la estabilidad laboral reforzada del accionante, a quien se le calificó una pérdida de capacidad laboral del 44,18%. El defecto por desconocimiento del precedente constitucional se configuró por cuanto las autoridades judiciales accionadas no aplicaron lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-978 de 2012.

REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE CONCILIACION PREJUDICIAL PARA LAS ACCIONES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Caso en que los actos demandados son de contenido económico y laboral

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales generales y específicas de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad/DERECHOS LABORALES-Trascendencia y relevancia constitucional

CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Carácter vinculante/RATIO DECIDENDI EN TUTELA-Carácter

vinculante

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Relación

CONCILIACION COMO MECANISMO DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Definición/CONCILIACION COMO MECANISMO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Características

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Trámite

(…), la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, en la cual interviene al menos una entidad pública y que se tramita inicialmente ante un agente del Ministerio Público, es un mecanismo de solución de controversias en el que las partes formulan un acuerdo para terminar el conflicto, para lo cual deben someterlo a la aprobación del juez administrativo.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Asuntos conciliables y no conciliables

TRANSACCION LABORAL-No puede recaer sobre derechos ciertos e indiscutibles

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Concepto y alcance

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Contenido y alcance

Expediente: T-8.114.614

Acción de tutela presentada por Luis Mario Ávila Ordóñez en contra del Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Magistrado Ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las sentencias proferidas: (i) el 12 de diciembre de 2019 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y (ii) el 19 de febrero de 2020 por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; mediante las cuales se declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Luis Mario Ávila Ordóñez para buscar el amparo de sus derechos al debido proceso, a la estabilidad laboral reforzada, al trabajo, a la seguridad social, y al mínimo vital y móvil, los cuales resultaron aparentemente vulnerados como consecuencia de que en el Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018, el Juzgado Catorce Administrativo de Cali rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, decisión que confirmó posteriormente el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca a través del Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018.

I. ANTECEDENTES

Hechos probados

1. Desde el 2 de noviembre de 2010, el señor Luis Mario Ávila Ordóñez trabajó como médico general en la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Palmira – Valle del Cauca, en calidad de empleado público en provisionalidad.1 El 7 de marzo de 2014, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca determinó que el señor Luis Mario Ávila Ordóñez tenía una pérdida de capacidad laboral del 44,18% por enfermedad común, con fecha de estructuración del 3 de marzo de 2014.2

1. En el año 2013 se adelantó el proceso de liquidación de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Palmira, el cual estuvo a cargo de la Fiduciaria La Previsora S.A. -Fiduprevisora S.A. Según afirma el accionante, en el Oficio Nº 2471 del 31 de julio de 2013 se le informó que estaría vinculado a la planta transitoria hasta que finalizara el proceso de liquidación, debido a que hacía parte del "retén social" en atención a su situación de discapacidad.3

1. A través del Oficio Nº 3022 del 28 de octubre de 2013, le manifestaron que que su cargo sería suprimido y que se daba por finalizada su vinculación a la empresa. En el Decreto Municipal Nº 218 del 30 de octubre de 2013 se suprimió y liquidó la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Palmira.

Primer proceso de tutela iniciado por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez

1. En noviembre de 2014, el señor Luis Mario Ávila Ordóñez presentó una primera acción de tutela en contra del Hospital San Vicente de Paúl (en liquidación), el Municipio de Palmira y la Fiduciaria La Previsoria -Fiduprevisora S.A., en la que solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, al mínimo vital y al debido proceso, los cuales consideró habían sido vulnerados con ocasión de su despido que se le comunicó el 28 de octubre de 2014. En consecuencia, solicitó que se ordenara el reintegro a un cargo de igual o superior jerarquía en el municipio de Palmira.4

1. En primera instancia, en la Sentencia Nº 126 del 13 de noviembre de 2014, el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Palmira resolvió:5

"PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, vida en condiciones dignas y el mínimo vital del Doctor LUIS MARIO AVILA ORDOÑEZ, COMO MECANISMO TRANSITORIO Y PARA EVITAR LA OCURRENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE, al tenor de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, por lo cual dispondrá de un término de CUATRO (04) MESES contados partir (sic) de la notificación del fallo de tutela, para para (sic) acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo e instaurar la

demanda respectiva, tiempo en el cual esta orden judicial permanecerá vigente, pues en el evento de que no lo haga CESARAN LOS EFECTOS DEL FALLO DE TUTELA y por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: En consecuencia se ORDENA al señor ALCALDE MUNICIPAL DE PALMIRA VALLE, (…) para que en el término perentorio de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta providencia, REINCORPORE al señor Doctor LUIS MARIO AVILA ORDOÑEZ al cargo que desempeñaba al momento de la finalización del proceso liquidatorio de la E.S.E HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL o a otro de igual o superior categoría al suprimido, teniendo en cuenta su estado de salud y las recomendaciones médicas a que hubiere lugar. Por último se PREVIENE a la administración municipal para que se abstenga de adelantar cualquier retaliación o acción en contra del ciudadano LUIS MARIO AVILA ORDOÑEZ, con ocasión a su limitación física o la solicitud de amparo impetrada por éste. So pena de incurrir en las sanciones previstas en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.”6

1. En segunda instancia, en Sentencia del 21 de enero de 2015, el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Palmira confirmó el fallo del a quo. Advirtió que en esta oportunidad se había presentado una afectación de los derechos a la estabilidad laboral reforzada y al mínimo vital del actor “cuando le notificaron el día 28 de octubre de 2014 la supresión del cargo, (…) causando un perjuicio, siendo conocedor su empleador de su estado de salud y pérdida de capacidad laboral en un porcentaje considerable, 44,18%, teniéndose entonces que su despido fue una consecuencia de dicho estado, amenazando el mínimo vital del actor, situaciones estas que vulneran el principio de solidaridad que le asiste frente a sujetos de especial protección”.8 En consecuencia, consideró que el amparo transitorio promovido era acertado, bajo el entendido que la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral era la llamada a dirimir este tipo de controversias.9

1. En atención a que no se había realizado el reintegro, el señor Luis Mario Ávila Ordóñez promovió un incidente de desacato ante el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones

de Control de Garantías de Palmira. En el Auto Interlocutorio Nº 007 del 16 de marzo de 2015, se resolvió "[n]o ordenar sanción alguna por DESACATO en contra del señor Alcalde Municipal de Palmira",10 al considerar que la autoridad demostró que se encontraba realizando los trámites administrativos, presupuestales y financieros para dar cumplimiento a la orden de reintegro establecida en la Sentencia Nº 126 del 13 de noviembre de 2014.

Proceso ordinario iniciado por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez en cumplimiento de las decisiones de los jueces de tutela11

1. El 9 de mayo de 2015, a través de apoderado judicial, el accionante radicó demanda ordinaria laboral en contra del Municipio de Palmira y de la Fiduciaria La Previsora - Fiduprevisora S.A. Con esta pretendía que se declarara que el despido del señor Luis Mario Ávila Ordóñez había sido ilegal al no contar con la autorización previa del Ministerio del Trabajo, por lo que debían reintegrarlo de manera definitiva al mismo cargo o uno de igual o mejor categoría al que venía desempeñando. De igual manera, que se ordenara el pago de los salarios dejados de percibir, de los perjuicios morales y materiales, de la indemnización contenida en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, así como de las costas y gastos procesales.12 El proceso fue asignado por reparto al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Palmira el 11 de marzo de 2015.13

1. En Auto Interlocutorio Nº 0268 del 7 de abril de 2015, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Palmira rechazó in limine la demanda y dispuso su remisión a los Juzgados Administrativos de Cali.14 Al respecto, indicó que la solución de la presente controversia correspondía a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya que recae sobre una persona que "ostentó la calidad de empleado público."15

Remisión por competencia de la demanda instaurada por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez en cumplimiento de las decisiones de los jueces de tutela

1. El proceso fue repartido nuevamente, esta vez, al Juzgado Catorce Administrativo Oral de

Cali. En Auto Nº 968 del 17 de junio de 2015, avocó conocimiento del proceso, y concedió a la parte demandante el término de 10 días para adecuar la demanda a lo dispuesto en los artículos 138, 155, 156, 157, 160, 161, 162, 163, 164 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.16

1. La demanda corregida fue presentada por el apoderado del accionante en el término correspondiente. En el escrito indicó que la adecuación de la demanda se hacía a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Palmira y la Fiduciaria La Previsora -Fiduprevisora S.A.17 Específicamente, adicional al pago de los mismos valores requeridos en la demanda laboral, solicitó:

"1. Que se declare la nulidad del Decreto Municipal No. 218 del 30 de octubre de 2013 expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE PALMIRA por medio del cual se ordenó la supresión y liquidación del HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL, realizándose su terminación mediante acta aprobada el 28 de octubre de 2014, por cuanto el señor LUIS MARIO AVILA ORDOÑEZ es un sujeto en estado de debilidad manifiesta y por ende, de protección constitucional.

2. Que se declare que el señor LUIS MARIO AVILA ORDOÑEZ fue despedido sin autorización previa del MINISTERIO DEL TRABAJO ni de autoridad competente (sic).

3. Que se declare el restablecimiento del derecho ordenándole a las demandadas (…) reintegrar de manera definitiva al señor LUIS MARIO AVILA ORDOÑEZ al mismo cargo que venía desempeñando o a uno de igual o mejor categoría. (…)"18

1. En Auto Interlocutorio Nº 578 del 16 de julio de 2015, el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali rechazó en una primera oportunidad la demanda al considerar que había operado la caducidad, dado que para el restablecimiento del derecho la demanda tendría que haberse presentado dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación del acto administrativo demandado, en este caso, el Decreto Municipal Nº 218 del 30 de octubre de 2013. De cualquier manera, precisó que si en este caso lo que se pretende es el reintegro del señor Luis Mario Ávila Ordóñez, lo cierto es que el decreto mencionado es un acto de carácter

general que no suprime el cargo del actor, por lo que "[n]o crea modifica o extingue para el actor una situación particular".19 De ahí que, se trataba de una norma que podría ser demandada a través de la acción de nulidad prevista en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin tener que acudir a la de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. En contra de esa decisión el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación. En Auto de sustanciación Nº 1316 del 14 de agosto de 2015, advirtió que el auto de rechazo de la demanda solo es susceptible de recurso de apelación, de conformidad con lo previsto los artículos 242 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como el artículo 321 del Código General del Proceso. Razón por la cual, se declaró improcedente el recurso de reposición, y se concedió el de apelación en el efecto suspensivo.20

1. Mediante Auto Interlocutorio Nº 118 del 17 de abril de 2017, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó el Auto Interlocutorio Nº 578 del 16 de julio de 2015, y ordenó realizar el estudio de admisibilidad de la demanda. En la parte considerativa, el Tribunal indicó que:

"si bien el término establecido en el artículo 164 numeral 2 literal d) del CPACA estaría más que superado para la fecha de presentación de la demanda en la jurisdicción ordinaria (fl. 44)- atendiendo la fecha de publicación del decreto cuestionado-; debe tenerse en cuenta que la acción de tutela adelantada por el actor, y la cual fue resuelta de manera favorable, lo habilitó para poder acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial para dirimir su situación.

En este punto se recuerda que, en virtud de los principios pro actione y pro damato se debe realizar una interpretación de las normas procesales en el sentido más favorable, priorizando la aplicación del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Lo cual para el caso concreto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sería respaldar el fin del medio de control invocado, sin caer en estipulaciones excesivas; por lo tanto, en situaciones de

duda en cuanto a la caducidad, ésta debería resolverse a favor del accionante, y en razón a ello, la admisión de la demanda sería procedente."21

1. Bajo esta consideración y en atención a que el fallo de segunda instancia fue proferido el 21 de enero de 2015 y la demanda radicada el 9 de marzo de 2015, concluyó que el demandante se encontraba dentro del término concedido por el juez de tutela para ejercer la acción correspondiente.

1. A lo anterior, el Tribunal agregó que era necesario realizar una adecuación de la demanda, dado que las pretensiones del accionante se encontraban más bien dirigidas a controvertir el Oficio Nº 3022 del 28 de octubre de 2014. A su juicio, el Juzgado Catorce Administrativo de Cali "puede y debe realizar una interpretación de la demanda o advertir la necesidad de que ésta se adecúe nuevamente para dar por hecho que lo pretendido también es la nulidad del precitado oficio, el cual parece ser el acto administrativo que junto con el decreto de supresión y liquidación de la entidad genera una situación jurídica particular y concreta para el actor; y de no hacerse así, se incurriría en un excesivo rigorismo que afectaría su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia."22

1. En Auto Interlocutorio Nº 333 del 11 de agosto de 2017, el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali inadmitió nuevamente la demanda con fundamento en la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el Auto Interlocutorio Nº 118 del 17 de abril de 2017. Manifestó la necesidad de expresar con precisión y claridad lo pretendido de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, "incluyendo dentro de las pretensiones elevadas además, la declaratoria de nulidad del Oficio No. 3022 del 28 de octubre de 2014 por el cual se puso en conocimiento la supresión del cargo y al cual hace referencia en el recuento de los hechos."23 Adicionalmente, solicitó: (i) adecuar el poder conferido al abogado dado que se limitaba a la interposición de demandas ante la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria; (ii) precisar las normas que violan los actos administrativos

demandados, así como el concepto de su violación, en atención al numeral 4 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y (iii) demostrar que se agotó la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría delegada para asuntos administrativos, pues de lo contrario "incumple con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 161 del CPACA, el cual expresa que cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituye requisito de procedibilidad de toda demanda donde se formulen pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales".24

1. Con ocasión de lo anterior, el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez subsanó la demanda. Primero, indicó que se modificó en el sentido solicitado el poder otorgado al abogado, el cual fue aportado. Segundo, precisó que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se dirige en contra del Decreto Municipal Nº 218 del 30 de octubre de 2013, así como el acto administrativo por medio del cual se notificó acerca de la supresión del cargo que desempeñaba el señor Ávila Ordóñez. Tercero, explicó que los fundamentos en derecho para sustentar el concepto de la violación son que los actos demandados desconocieron la condición de sujeto de especial protección constitucional y legal del señor Ávila Ordóñez, quien fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 44,18%, de manera que se afectaron los artículos 13, 25, 47, 53 y 54 de la Constitución Política, así como el artículo 26 de la Ley 361 de 1997. A lo anterior agregó que "el MUNICIPIO DE PALMIRA cuenta con otra E.S.E. de orden municipal en la cual mi mandante podría haber sido reubicado (…), teniendo en cuenta además el daño ocasionado a él y su familia con ocasión a la terminación del mencionado contrato."25

1. Por último, el apoderado expuso en esta oportunidad no se requería aportar certificación sobre el agotamiento de la conciliación extrajudicial. En concreto, recordó que la presente demanda se había interpuesto como resultado de una protección transitoria otorgada por el juez de tutela, la cual había habilitado al accionante para acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial, "siendo apenas entendible que por ende no existe constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad ante la Procuraduría delegada para asuntos

administrativos.” De manera adicional, manifestó que en la Sentencia del 1 de septiembre de 2009 proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se destacó que “son materia de conciliación, los derechos que tengan el carácter de “inciertos y discutibles””.26 En esa misma línea, expresó que el mínimo vital y la estabilidad en el empleo “hacen parte de los principios mínimos fundamentales a los que tiene derecho todo trabajador, incluyendo mi representado, los cuales no son conciliables, razón por la cual erra el Despacho al requerir la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación. Así mismo ha de tenerse en cuenta que al debatirse derechos laborales irrenunciables, tampoco resultaba exigible en la jurisdicción ordinaria laboral el agotamiento de este requisito de procedibilidad, razón por la cual el mismo no fue agotado.”27

1. A través del Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018, el Juzgado Catorce Administrativo de Cali rechazó la demanda al considerar que el sub lite no recae sobre derechos irrenunciables, sino que se trata de garantías de contenido económico. Para justificar esto, citó el siguiente apartado de una providencia proferida para resolver una acción de tutela el 18 de febrero de 2010 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado:

“(…) Por otra parte, entiende la Sala que tampoco tiene vocación de prosperidad el argumento según el cual en el asunto puesto a consideración del Juez contencioso administrativo, no era exigible el requisito del agotamiento de la audiencia de conciliación extrajudicial, por cuanto estaban en juego derechos ciertos e indiscutibles, esto en atención a lo siguiente.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que impetró el señor Diego José Ortega Rojas tenía por objeto: i) la declaratoria de la nulidad del acto administrativo por medio del cual se le retiró del servicio de un cargo que venía desempeñando en provisionalidad, ii) el correspondiente reintegro a uno de igual o superior categoría y iii) el pago de todos los salarios, prestaciones e indemnizaciones dejados de percibir desde el momento de su desvinculación; pretensiones de estas que claramente determinan un conflicto de naturaleza particular, de contenido económico sobre el cual era

posible llegar a un acuerdo, pues debe recordarse que éste al momento de presentar la demanda sólo tenía meras expectativas derivadas de la acusación de un acto administrativo amparado con presunción de legalidad, que según sus apreciaciones particulares constituyó un despido ilegal, las cuales precisamente pretendía fueran convertidas en derechos con el Juez contencioso administrativo.

En consecuencia, no se observa violación alguna de los derechos invocados por el petente, pues las autoridades judiciales se supeditaron al procedimiento establecido en las Leyes 1285 de 2009 y 640 de 2001, motivo por el cual es imperativo negar el amparo invocado."28

1. El apoderado del accionante presentó recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación en contra del Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018. Puntualmente, señaló que en esta oportunidad no era exigible el requisito de la conciliación extrajudicial bajo el entendido que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho había caducado, y que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca había considerado que era posible su ejercicio en virtud de la habilitación que había realizado el juez de tutela al otorgar una protección transitoria de los derechos fundamentales del señor Ávila Ordóñez. En consecuencia, afirmó que "[r]esulta claro entonces que en el caso concreto, al haber caducado la acción no hay lugar al trámite de conciliación previa a la mima (sic) exigido como requisito de procedibilidad, es decir, no hay lugar en el caso objeto de estudio a tal requerimiento".29 Así las cosas, solo eran exigibles los otros supuestos mencionados por el Juzgado para la debida subsanación de la demanda, los cuales fueron debidamente ajustados, por lo que la demanda debía ser admitida.

1. En Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca confirmó la decisión de rechazo proferida por el Juzgado Catorce Administrativo de Cali en el Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018. Para justificar su decisión, recordó el contenido del artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015, que establece que cuando hubiese operado la caducidad de la acción no será exigible el requisito de la conciliación prejudicial, y señaló que, a diferencia de lo alegado por el actor,

en el Auto Interlocutorio Nº 118 del 17 de abril de 2017 no se declaró que hubiese operado la caducidad de la acción. En concreto, explicó:

"A este respecto, acorde con lo expuesto en las consideraciones preliminares del presente auto la Sala precisa que para acceder ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre constituirá requisito de procedibilidad el adelantamiento de la conciliación extrajudicial cuando el asunto sea conciliable.

Siendo errada la interpretación de la parte actora, en lo concerniente a indicar que como en el presente medio de control operó el fenómeno jurídico de la caducidad, no debe agotar la conciliación extrajudicial, argumento que según el actor fue sostenido por este Tribunal, misma que también fue interpretada erróneamente por este, toda vez que lo que se dispuso en dicha providencia fue que en virtud de los principios pro actione y pro damato se debe realizar una interpretación de las normas procesales en el sentido más favorable; por lo que en caso de duda en cuanto a la caducidad de la acción, ésta debería resolverse a favor del accionante, evidenciándose entonces que en dicha providencia no se declaró la caducidad de la acción, por el contrario esta se resolvió a favor de la parte actora."30

1. Frente a la anterior decisión, el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez presentó recurso de súplica, con fundamento en el artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se admita la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en cuestión. Argumentó que las autoridades judiciales no habían tenido en cuenta pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia T-023 de 2012, en los que se señaló que no todos los asuntos son susceptibles de conciliación extrajudicial, y que uno de ellos es que la acción hubiese caducado. En el mismo sentido en que lo había afirmado en los escritos anteriores, reiteró que:

"el término para la presentación de la acción ha sido superado, por lo cual ha operado la figura de la caducidad, sin embargo, como lo sostuvo el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca en Auto Interlocutorio No. 118 del 17 de abril de 2017 dentro del asunto de la referencia, las actuaciones desplegadas por mi mandante se encontraban dirigidas a obtener la nulidad del acto administrativo, por lo cual, a pesar de haber operado la caducidad

de la acción, el Despacho debía realizar el estudio de admisión de la demanda, al respecto señaló:

"En este punto se recuerda que, en virtud de los principios pro actione y pro damato se debe realizar una interpretación de las normas procesales en el sentido más favorable, priorizando la aplicación del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Lo cual para el caso concreto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sería respaldar el fin del medio de control invocado, sin caer en estipulaciones excesivas; por lo tanto, en situaciones de duda en cuanto a la caducidad, ésta debería resolverse a favor del accionante, y en razón a ello, la admisión de la demanda sería procedente."

Resulta claro entonces que en el caso concreto, al haber caducado la acción no hay lugar al trámite de conciliación previo a la mima (sic) exigido como requisito de procedibilidad"31

1. En Auto Interlocutorio Nº 233 del 19 de julio de 2019 se rechazó de plano el recurso de súplica. Expuso que dicho recurso procede contra los autos que por naturaleza sean apelables y, en ese sentido, el auto que resuelve el recurso de apelación no es susceptible de súplica. Por consiguiente, consideró que no se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.32

Solicitud de tutela

1. El 24 de septiembre de 2019,33 el señor Luis Mario Ávila Ordóñez presentó una nueva acción de tutela contra (i) el Juzgado Catorce Administrativo de Cali por haber proferido el Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018 que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con fundamento en la ausencia de prueba del cumplimiento de la diligencia de conciliación previa, y (ii) el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por haber confirmado esa decisión a través del Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018. Lo anterior, al considerar que tales decisiones vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la estabilidad laboral reforzada. En concreto

las pretensiones incluidas en la demanda fueron las siguientes:

“PRIMERA: Solicito se tutelen mis derechos fundamentales al debido proceso, a la estabilidad laboral, al trabajo, a la seguridad social, al mínimo vital y móvil.

SEGUNDA: Se debe sin efectos el Auto Interlocutorio No. 79 del 23 de febrero de 2018 proferido por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Cali y el Auto Interlocutorio No. 467 del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

TERCERA: Se ordene al Juzgado Catorce Administrativo de Cali admitir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que promuevo ante ellos en contra del MUNICIPIO DE PALMIRA y la FIDUPREVISORA S.A. bajo la radicación 76-001-33-33-014-2015-00195-00.”34

1. En la demanda el actor expuso los hechos que dieron lugar a la presentación de la demanda que fue objeto de rechazo por parte del Juzgado Catorce Administrativo de Cali, y que fueron mencionados en el acápite anterior de esta providencia. En lo que refiere a las providencias accionadas, el tutelante indicó que se configuran los defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente.

1. A su juicio, los autos demandados desconocieron lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009, el cual dispone que “[n]o son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: – Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario. – Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993. – Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.” Y, destacó este último evento. Para justificar que se encuentra en este supuesto, recordó que el Auto Interlocutorio Nº 118 del 17 de abril de 2017, advirtió que el término del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ya se había superado cuando se presentó la demanda ante la jurisdicción ordinaria. En palabras del accionante:

“Resulta evidente en el presente asunto, como lo consideró el Tribunal Administrativo del

Valle del Cauca en Auto Interlocutorio No. 118 del 17 de abril de 2017, se ha presentado una caducidad de la acción, señalándose en dicha providencia que "…si bien el término establecido en el artículo 164 numeral 2 literal d) del CPACA estaría más que superado para la fecha de presentación de la demanda en la jurisdicción ordinaria…", configurándose de esta manera lo preceptuado en el último inciso del parágrafo 1º del artículo 2 de (sic) Decreto 1716 de 2009, razón por la cual no resulta válido que se me exija el agotamiento del requisito de conciliación pre judicial."35

1. A lo anterior, agregó que "tampoco resulta exigente el requisito de conciliación pre judicial en los casos en los que se controviertan derechos laborales ciertos e indiscutibles, en virtud a los principios de rango constitucional conforme a lo preceptuado en los artículos 48 y 53 de la Constitución (…), siendo estos los derechos controvertidos en el asunto objeto de estudio." Manifestó que sobre este asunto se pronunció la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia No. 00831 del 12 de abril de 2018, y citó el siguiente aparte de dicha providencia:

"Adicionalmente, esta sección a través de proveído del 14 de diciembre de 2011, estableció que la conciliación prejudicial tampoco sería procedente en los casos en que se controviertan derechos laborales, ciertos e indiscutibles, en virtud de los principios de rango constitucional contenidos en los artículos 48 y 53 de la Carta Política, para lo cual explicó:

<[…] Para la sala, independientemente de la situación, categoría o status social, político, económico o intelectual de un trabajador público o privado, está prohibido constitucionalmente renunciar a sus derechos adquiridos, o transar o conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles. La jurisprudencia constitucional, contenciosa y laboral, han sido uniformes en definir que los derechos laborales ciertos e indiscutibles por las partes y más aún cuando están establecidos y reconocidos en la Constitución y en las leyes, no pueden ser materia u objeto de transacción o conciliación. Que cualquier negocio celebrado en contra de esa prohibición resulta de pleno derecho ineficaz […]>

De la lectura de los artículos transcritos en armonía con la jurisprudencia emitida por esta corporación es viable colegir que no son conciliables, y por lo tanto no habrá lugar a agotar el requisito de procedibilidad, en los siguientes asuntos:

i. Los que versen sobre conflictos tributarios;

i. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales;

i. En los que haya caducado la acción.

i. Los casos en que se controviertan derechos laborales, ciertos e indiscutibles."

1. Adicionalmente, cabe mencionar que al relatar los hechos el tutelante reiteró, en el mismo sentido de los escritos presentados en el marco de la demanda de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que el Municipio de Palmira "debe responder de manera solidaria con las contingencias y acreencias en cabeza de sus entes adscritos como lo es el caso de la E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL".36 Asimismo recalcó que a la fecha de la liquidación del Hospital San Vicente de Paúl, "se encontraba fusionado con el HOSPITAL RAUL (sic) OREJUELA BUENO, según Acuerdo del Concejo Municipal número 007 del 1 de abril de 2013."37 Sobre este punto, mencionó que "[e]n el hospital RAÚL OREJUELA BUENO, que funciona en el mimo (sic) lugar donde funcionaba el Hospital SAN VICENTE DE PAUL, existen cargos de igual o mayor jerarquía, siendo la primera una E.S.E. del orden municipal que al igual que la segunda, pertenece al Municipio de Palmira."38

Trámite de la acción de tutela y contestaciones a la demanda

1. El 24 de septiembre de 2019, se repartió la acción de tutela a la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En Auto admisorio del 31 de octubre de 2019, se corrió traslado a las autoridades judiciales accionadas, y se vinculó al municipio de Palmira y a la Fiduprevisora S.A. como terceros con interés.39

1. En correo electrónico del 13 de noviembre de 2019, el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Cali40 realizó un recuento de las actuaciones surtidas en el marco del proceso contencioso objeto de tutela. A lo anterior, agregó que en esta oportunidad no se cumplen con las causales genéricas ni específicas de procedibilidad que ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el ejercicio de las acciones de tutela en contra de providencias judiciales. Al respecto, indicó que el demandante pretende reabrir debates que fueron zanjados por los jueces naturales, y que analizarlos por vía de tutela pone en riesgo principios como la cosa juzgada y la seguridad jurídica. Por consiguiente, solicitó que se niegue la protección de los derechos fundamentales.

1. En correo electrónico del 14 de noviembre de 2019, la Alcaldía de Palmira,41 a través de su Secretaria Jurídica, solicitó no conceder la tutela, ni acceder a las pretensiones del accionante en lo que se refiere a la E.S.E Hospital San Vicente de Paúl de Palmira (liquidada), ni al municipio. Al respecto, mencionó que sus solicitudes "tienen un contenido económico y no versan sobre derechos ciertos e indiscutibles, pues de un lado no se trata de temas relacionados con la pensión, pues con la presentación de la demanda, lo que se tiene es una mera expectativa frente al reconocimiento; por lo tanto, es obligatorio el agotamiento del requisito de procedibilidad del numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011."42 Para justificar esta afirmación, resaltó las Sentencias C-160 de 1999 y C-893 de 2001 de la Corte Constitucional.

1. En correo electrónico del 14 de noviembre de 2019, la Fiduciaria La Previsora - Fiduprevisora S.A.43 explicó que no tuvo injerencia alguna en el conflicto que se suscita en la

presente acción de tutela, y que no vulneró de ninguna manera los derechos fundamentales del accionante. A su juicio, se trata de un asunto que involucra únicamente al Juzgado Catorce Administrativo de Cali y al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Por lo anterior, solicitó que se declare que la acción es improcedente por falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Fiduprevisora S.A., y se proceda a su desvinculación.

1. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no respondió a la acción de tutela de la referencia.

Sentencias de los jueces de instancia en el presente proceso de tutela

1. Primera instancia.44 Mediante Sentencia del 12 de diciembre de 2019, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela. En esta oportunidad, se recordaron los requisitos generales de procedencia del mecanismo constitucional en contra de providencias judiciales, de acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al examinar el caso concreto, se consideró que no se acreditaba el supuesto de relevancia constitucional.

1. Sobre el requisito de relevancia constitucional, la Subsección A indicó que "tiene por lo menos tres finalidades: a) proteger la autonomía e independencia judicial y evitar que el juez de tutela invada la órbita de competencia del juez natural de la causa; b) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten derechos fundamentales e c) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces."45 En esta misma línea, agregó que la Sala Plena del Consejo de Estado ha determinado que su cumplimiento exige los siguientes dos elementos:

"-Que el actor cumpla su carga argumentativa de justificar suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, pues no basta aducir la vulneración de estos derechos.

-Que la demanda de tutela no constituya una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, dado que este mecanismo especial constitucional está constituido para proteger derechos fundamentales y no discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial."46

1. En efecto, estimó que el accionante no cumplió con la carga argumentativa exigida, dado que "pese a que alegó la vulneración de derechos fundamentales por la configuración de un defecto "procedimental absoluto y desconocimiento de precedente", lo cierto es que se limitó a sostener similares argumentos a aquellos en los que sustentó el recurso de apelación contra el auto interlocutorio 79 del 23 de febrero de 2018".47 Para demostrarlo, citó los apartes del recurso de apelación y de la tutela que reflejan dicha similitud, así como los del recurso de súplica.

1. Impugnación.48 En correo electrónico el 13 de enero de 2020, el apoderado del accionante presentó recurso de impugnación en contra de la anterior decisión. Al respecto, precisó que exigirle la conciliación extrajudicial como supuesto para admitir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho siendo que ya se encuentra caducada y el objeto de la controversia son derechos laborales ciertos e indiscutibles, afecta sus derechos fundamentales al debido proceso, al "libre acceso a la administración de justicia", al trabajo, a la seguridad social y al mínimo vital.

1. Segunda instancia.49 A través de la Sentencia de 19 de febrero de 2020, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión del a quo. Particularmente, consideró que no se acreditaba el requisito general de procedencia de tutela contra providencias judiciales que exige "expresar de manera clara los hechos y los fundamentos de la afectación de derechos".

1. Sobre este supuesto, la Subsección C indicó que su cumplimiento supone "cierta

rigurosidad en la presentación de la petición de amparo -sin que ello implique una técnica hermenéutica específica-, en el sentido de que, como mínimo, se presenten de manera clara los motivos de la vulneración."50 Como justificación se mencionaron las Sentencias C-590 de 2005 y SU-116 de 2018. Bajo este argumento, se advirtió que:

"el peticionario no expuso argumento alguno del que se infiera la existencia de conducta generadora de la afectación de derechos ius fundamentales, en las providencias objeto de tutela, por lo que, es evidente, que lo pretendido en sede constitucional es la revisión de la demanda ordinaria y sus requisitos, para determinar la procedencia o no del rechazo, por incumplimiento del presupuesto de conciliación extrajudicial.

Trámite de revisión del expediente de tutela

1. Recibido el expediente en la Corte Constitucional para su eventual revisión, en Auto de 31 de mayo de 2021, notificado el 17 de junio de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco escogió el expediente de la referencia. En este caso se presentó recurso de insistencia por la Defensoría del Pueblo, y el criterio de selección indicado en el auto fue el objetivo frente a la necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial. Por último, el asunto se repartió a la Sala Segunda de Revisión para su conocimiento.

1. En Auto de 21 de julio de 2021, se decretaron pruebas con fundamento en el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015). En concreto, se solicitó el expediente de la primera tutela tramitada ante el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Palmira, cuya copia fue allegada a la Corte Constitucional. De la misma forma, en el auto de pruebas se ordenó oficiar al accionante, al Municipio de Palmira y al Hospital Raúl Orejuela Bueno para determinar y actualizar la información correspondiente al caso sub lite.

1. Mediante escrito presentado con reconocimiento notarial del 29 de julio de 2021, el señor Luis Mario Ávila Ordóñez informó a la Corte que: (i) se encuentra vinculado mediante

prestación de servicios por un contrato a tres meses al Hospital Raúl Orejuela Bueno; (ii) tiene una esposa y dos hijos que dependen económicamente de él; y (iii) su salud ha empeorado y que las patologías que padece (artritis reumatoide severa con síndrome de hombro rígido, queratitis con afectación ocular, trombosis mesentérica, síndrome de Quervain y dedos en gatillo, apnea de sueño, hipertensión arterial grado II) le han generado muchos obstáculos para poder cubrir los gastos familiares. Acompañó el escrito de su historia clínica multidisciplinar. También indicó que está en un nuevo proceso de valoración de medicina laboral.

1. En correo electrónico del 2 de agosto de 2021, la Alcaldía de Palmira, a través de su Oficina Jurídica, contestó que en atención a que el accionante no había presentado en debida forma la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, había perdido efectos el amparo transitorio otorgado en la Sentencia Nº 126 del 13 de noviembre de 2014 por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Palmira. Como anexo remitió copia del Acuerdo 007 del 1 de abril de 2013 en el que se fusionaron las E.S.E adscritas a Palmira, Hospitales San Vicente de Paúl y Raúl Orejuela Bueno, cuya denominación sería Nuevo Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. En este acto se facultó al alcalde municipal para disponer sobre la estructura organizacional, la planta de personal, los reglamentos, subrogaciones y todas las actuaciones a que hubiere lugar.

1. En correo electrónico del 4 de agosto de 2021, el Hospital Raúl Orejuela Bueno explicó su funcionamiento actual y resultados financieros. De igual manera, presentó el informe de gestión de la gerencia correspondiente al año 2020, en el cual se concluyó que, como producto de la labor realizada por los líderes de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de control del Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E., en equipo con todos los colaboradores de la entidad, la ejecución global o medición de eficacia de la gestión del plan de desarrollo institucional para la vigencia 2020, fue del 92%. En cuanto a las convocatorias de personal, la gerencia del Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. allegó copia de: (i) la Convocatoria del 23 de junio de 2016, para ocupar cargos en la planta de empleo temporal y (ii) la Resolución 110.04.02 759 de 30 de diciembre de 2020 por la cual se decidió una

prórroga de los cargos de la planta temporal o transitoria para la prestación de servicios del Hospital Raúl Orejuela Bueno Empresa Social del Estado por tres meses, adoptada para la atención de la COVID-19. El Hospital Raúl Orejuela Bueno E.S.E. advirtió que debía ser desvinculado del presente proceso porque era una persona jurídica diferente del Hospital San Vicente de Paúl y no hizo parte del proceso de tutela que ahora se examina. Agregó que tiene vacantes en su planta pero que no ha sido requerido para cumplir con la tutela.

1. Mediante escrito de 20 de agosto de 2021, la Delegada de Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo intervino en el proceso. Se pronunció sobre (i) la relevancia constitucional y la carga argumentativa como requisitos de la acción de tutela contra providencias judiciales en asuntos como el presente y (ii) la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.

1. Observó que el accionante sí expuso un asunto de relevancia constitucional y cumplió con suficiencia la carga argumentativa en torno a la indebida exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito previo para la admisión del medio de control de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto este requisito no opera en aquellos eventos en que los asuntos no son conciliables por tratarse de derechos laborales ciertos e indiscutibles. Una interpretación contraria que condujera a exigir el requisito de la conciliación previa, en casos de derechos laborales ciertos e indiscutibles, constituye (i) un defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actúa completamente al margen del procedimiento establecido, así como (ii) el desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional.

1. En razón a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo explicó que la pretensión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho tenía por objeto, principalmente, lograr el reintegro del señor Ávila Ordóñez por ser titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada y, consecuentemente, el pago de las acreencias laborales dejadas de percibir a partir de su desvinculación, asuntos que, en su criterio, no son meramente económicos y no pueden

someterse a conciliación.

1. Agregó que, por regla general, los asuntos que se reclaman en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tienen carácter conciliable, pero, como lo advirtió la Corte Constitucional, corresponde al juez de instancia "realizar un análisis en el cual determine la calidad de los derechos que se encuentren en litigio ya que puede tratarse de derechos ciertos e indiscutibles protegidos por la Constitución Política y que, por ende, no ostentan el carácter de conciliables".52

1. La Defensoría del Pueblo invocó, como precedente, la Sentencia T-978 de 2012, pues, en su criterio, existe una "enorme identidad fáctica con el caso en concreto". Explicó que, en dicha sentencia, la Corte Constitucional señaló que, aunque en virtud del Decreto Reglamentario 1617 de 2009 pueden conciliarse asuntos de carácter económico en materia contencioso administrativa, ello no resultaba aplicable al caso que se estudiaba, en tanto "el pago de las acreencias laborales reclamadas es sólo una consecuencia de la petición principal [que es el reintegro] y por lo tanto no es válido concluir que el fin de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho es de naturaleza patrimonial o económica".

1. Agregó que, en la citada sentencia, la Corte Constitucional advirtió que el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento obstaculizó el acceso a la administración de justicia, pues el amparo de la tutela estaba condicionado a que el actor acudiera ante el juez contencioso administrativo y a que este emitiera un pronunciamiento de fondo. Además, se trataba de un derecho irrenunciable que requiere de una protección mayor comoquiera que la acción recae sobre una persona en situación de debilidad manifiesta.

1. Para la Defensoría del Pueblo, los hechos descritos comprometen los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, en este caso, Luis Mario Ávila Ordóñez, en razón a la errónea interpretación de los jueces contencioso administrativos

respecto de la exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de asuntos que no pueden ser objeto de conciliación.

1. Como consecuencia, la Defensoría del Pueblo solicitó revocar el fallo de tutela de segunda instancia y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Como consecuencia de lo anterior, dejar sin efectos los autos dictados dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez en contra del municipio de Palmira. Igualmente, solicitó ordenar al Juzgado Catorce Administrativo de Cali que admita la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Luis Mario Ávila Ordóñez.

1. En virtud de lo dispuesto en el Auto del 21 de julio de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional puso a disposición de las partes e intervinientes el material probatorio recaudado a fin de que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran al respecto. En esa oportunidad, mediante correo de 21 de septiembre de 2021, el señor Luis Mario Ávila Ordóñez manifestó que en el Hospital Raúl Orejuela Bueno de Palmira y en la Alcaldía existen cargos en los que lo podrían reintegrar. Reiteró que su familia depende económicamente de él y que padece enfermedades físicas y psíquicas que afectan su normal desarrollo laboral personal y familiar. Agregó que tiene una calificación mayor al 40% la cual tenía el momento de ser desvinculado.

I. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. La Sala Segunda de Revisión es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, mediante Auto del 16 de abril de 2021.

A. Examen de los requisitos generales de la acción de tutela contra providencia judicial

1. En primer lugar, la Sala considera necesario verificar si, en el presente caso, se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso de que así sea, corresponderá plantear el caso, definir los problemas jurídicos y exponer el esquema para resolverlos.

1. En la Sentencia C-590 de 2005, esta Corporación diferenció los requisitos generales que "habilitan el estudio constitucional y deben cumplirse en su totalidad", de los requisitos específicos que son aquellos que suponen un análisis de fondo sobre el caso y la afectación de los derechos se configura por la acreditación de uno de ellos.55

1. Los requisitos generales de procedencia son: 1) legitimación por activa y por pasiva: el juez de tutela debe verificar, por una parte, la titularidad de los derechos fundamentales de la persona que acude a la acción de tutela y, por otra parte, "(…) la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso";56 2) relevancia constitucional: el juez de tutela solo puede resolver controversias de orden constitucional con el objeto de procurar la materialización de derechos fundamentales, de modo que, no puede inmiscuirse en controversias de naturaleza

legal57 o de contenido económico;58 3) subsidiariedad: el demandante debió agotar todos los "medios –ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial," excepto cuando el recurso de amparo se presente como mecanismo transitorio de protección de derechos fundamentales;59 4) inmediatez: la solicitud de protección de derechos fundamentales debe presentarse en un plazo razonable;60 5) irregularidad procesal decisiva: si lo que se discute es la ocurrencia de una irregularidad procesal, aquella debe ser determinante en la vulneración de derechos fundamentales;61 6) identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho: el accionante debe enunciar los hechos presuntamente vulneradores y los derechos conculcados, así como haber alegado esta circunstancia en el marco del proceso judicial siempre que eso hubiese sido posible62 y, 7) que no se ataquen sentencias de tutela: las controversias sobre derechos fundamentales no pueden extenderse indefinidamente en el tiempo, pues ello afectaría la seguridad jurídica y el goce efectivo de los derechos fundamentales.63 Respecto de esto último, deben tenerse en cuenta las precisiones hechas en la Sentencia SU-627 de 2015.64

1. Teniendo en cuenta lo anterior, se procede al análisis del cumplimiento de tales requisitos de procedibilidad en el caso concreto.

1. Legitimación en la causa por activa y por pasiva

1. Por activa. Tanto el artículo 86 de la Constitución Política, como el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 determinan que "[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (…)". De ahí que el juez constitucional debe verificar que quien ejerza directa o indirectamente la acción de tutela sea el titular de los derechos fundamentales.65

1. En el caso concreto, se encuentra cumplido el requisito por cuanto el señor Luis Mario Ávila Ordoñez es el titular de los derechos al debido proceso, a la estabilidad laboral reforzada, al trabajo, a la seguridad social, y al mínimo vital y móvil, cuya protección se solicita en la acción de tutela, en tanto que fue quien presentó la demanda nulidad y restablecimiento del derecho que el Juzgado Catorce Administrativo de Cali rechazó por no encontrar acreditado el requisito que exige adelantar la diligencia de conciliación previa establecido en el numeral 1º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Decisión que luego fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

1. Por pasiva. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 5 del Decreto 2591 de 1991, por regla general, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades que aparentemente causan la vulneración o amenaza de algún derecho fundamental. La Corte Constitucional ha señalado que, en este punto, es necesario verificar si las entidades presuntamente trasgresoras de las prerrogativas de un individuo tienen la "aptitud legal" para responder por aquella violación, en caso de que la misma se compruebe en el desarrollo del proceso.66

1. En lo que corresponde al sub judice, se evidencia que la acción de tutela se presentó en contra del Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, quienes, a juicio del accionante, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la estabilidad laboral reforzada y al mínimo vital, al no admitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada con ocasión de su desvinculación de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Palmira. En consecuencia, comoquiera que los accionados son los despachos judiciales que decidieron sobre la de admisibilidad la demanda presentada por el señor Luis Mario Ávila Ordoñez, se considera superado el requisito de legitimación por pasiva.

1. Tal como fue expuesto, en el auto admisorio de la demanda del proceso de tutela, la

Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado como juez de primera instancia vinculó al Municipio de Palmira y a la Fiduciaria La Previsora S.A. – Fiduprevisora S.A. De ahí que, resulta necesario analizar la legitimación en la causa por pasiva de tales entidades. Al respecto, es preciso recordar que la problemática objeto de acción de tutela recae sobre las decisiones que rechazaron la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que la aptitud legal necesariamente está en las autoridades judiciales que profirieron las providencias judiciales. Esto es, el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En efecto, no se puede advertir que el Municipio de Palmira y la Fiduprevisora S.A estén vinculadas, directa o indirectamente, con la presunta afectación de los derechos fundamentales que son objeto de debate en el proceso de la referencia. En esa medida, no se advierte técnicamente una legitimación en la causa por pasiva.

1. No obstante, la Sala verifica que el Municipio de Palmira y la Fiduprevisora S.A. tendrían la posibilidad de intervenir en el proceso de tutela, dada su condición de tercero con interés directo,67 en tanto que son las entidades contra las que se interpuso el medio de control en cuestión. Por tal motivo, en atención a que la decisión que se adopte en el presente trámite de revisión podría impactar directamente en los intereses de dichas entidades, sin perjuicio de no contar con legitimación en la causa por pasiva, se considera que no existe fundamento para desvincularlas de este proceso de tutela. En concreto, su intervención en el trámite podría resultar relevante para los problemas jurídicos que eventualmente tendrá que examinar la Sala.

1. Relevancia constitucional

1. De conformidad con las reglas establecidas por esta Corporación a partir de la Sentencia SU-590 de 2005, reiterada en múltiples oportunidades y de manera reciente en las Sentencias SU-020 de 2020 y SU-128 de 2021, el requisito de la relevancia constitucional busca “(i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones

diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad, [e] (ii) impedir que esta se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces".

1. Así, un asunto no tendrá relevancia constitucional si, con su planteamiento pretende que el juez se inmiscuya en una discusión sobre el sentido y alcance de una norma. Debe recordarse que "la relevancia constitucional de un caso judicial puesto a consideración del juez de tutela, se relaciona con la necesidad de interpretación del estatuto superior, su aplicación material y la determinación del alcance de los derechos fundamentales",68 de allí que el juez de tutela deba observar, prima facie, si de los elementos probatorios aportados al proceso de tutela es plausible asumir que se encuentra en riesgo de posible vulneración alguna de las garantías iusfundamentales.

1. Para realizar el análisis de la relevancia constitucional en el presente caso, se debe tener en cuenta que, de una parte, en el curso del proceso de tutela el juez de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela, por cuanto, a su juicio, los argumentos del demandante solo reproducían los presentados en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho cuya demanda fue rechazada, por lo que no se acreditaba el requisito de relevancia constitucional.

1. No obstante, en sede de revisión, la Defensoría del Pueblo argumentó que la demanda de tutela sí acreditaba este supuesto, en tanto las decisiones cuestionadas afectaron los derechos fundamentales del accionante como sujeto de especial protección constitucional, quien se encuentra en una situación de debilidad manifiesta. En concreto, mencionó que la conciliación previa fue injustamente exigida por los jueces contenciosos administrativos, en tanto que en esta oportunidad las pretensiones de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho recaen sobre derechos laborales ciertos e indiscutibles, como lo son el reintegro laboral y el pago de las acreencias laborales dejadas de percibir como consecuencia de su desvinculación. Para justificar lo anterior, recordó la Sentencia T-978 de 2012, en la que, en su criterio, existe una identidad con el asunto objeto de análisis, dado que la Corte Constitucional señaló que el pago de las acreencias laborales que se derivan de otra

pretensión principal no necesariamente se traduce en que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho persigue una finalidad de naturaleza económica o patrimonial. De ahí que, cuando se rechaza la demanda con tal fundamento se transgreden los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

1. De la lectura de la tutela se observa que el demandante presentó la acción de tutela con el fin de que se dejen sin efectos el Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018 proferido por el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en los cuales se rechazó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ejercida a través de abogado por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez. Alegó que se configuraba un defecto procedimental absoluto dado que las autoridades desconocieron dos supuestos que justificaban plenamente que no se hubiese agotado la conciliación extrajudicial, como lo era que la acción había caducado, así como que estaban en juego derechos laborales ciertos e indiscutibles. Por su parte, también alegó el defecto por desconocimiento del precedente de lo dispuesto en la Sentencia Nº 00831 del 12 de abril de 2018 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la que, según menciona, se señaló que está prohibido tranzar o conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles.

1. En tal sentido, el debate se centra esencialmente en si tales autoridades judiciales afectaron los derechos fundamentales del accionante al exigir que se hubiese agotado la conciliación extrajudicial como requisito para admitir y tramitar su demanda. Así pues, se puede constatar que la relevancia constitucional se encuentra acreditada por cuanto la imposibilidad de acceder al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en caso de que se hubiera negado sin justificación, pondría en riesgo el acceso a la administración de justicia, lo cual a su vez, se traduciría en el riesgo de vulneración de los derechos fundamentales a la estabilidad laboral, al trabajo y al mínimo vital de una persona que presenta una pérdida importante de capacidad laboral (44.18%), lo cual no le permite acceder a una pensión y que carece de recursos diferentes a la acción de tutela para

defender sus derechos fundamentales.

1. En ese sentido, esta Corporación ha sostenido que cuando los asuntos sub examine versan sobre los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, "cualquier [posible] afectación a dichos derechos comporta relevancia constitucional"69. Aunado a ello, si bien es cierto, en el escrito de tutela el accionante no expone puntualmente las razones específicas sobre la relevancia constitucional de su caso, se debe destacar se encontraba amparado por un fallo de tutela transitorio que reconoció sus circunstancias de vulnerabilidad y lo instó a iniciar el proceso correspondiente.

1. De esta manera, el debate que trae el demandante al escenario de la tutela exige establecer, según la ley y la jurisprudencia, en qué ocasiones los jueces contenciosos administrativos deben exigir la diligencia de conciliación extrajudicial previa para la admisión de la demanda en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando se encuentran de por medio derechos laborales y, si en el caso del señor Ávila Ordóñez, dicha exigencia se hizo conforme a derecho.

1. Así pues, la Sala considera que la tutela que ahora se examina comporta un cuestionamiento de orden constitucional, pues tiene el propósito de establecer si la exigencia del requisito de procedibilidad y el rechazo de la demanda ante la omisión de tal diligencia previa, involucran la vulneración del debido proceso por un error procedimental. Además, ese análisis exige evaluar si, en este caso, existe precedente fijado por la Sentencia T-978 de 2012, cuya vulneración ha invocado la Defensoría del Pueblo, así como de la jurisprudencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado en la que se ha advertido la prohibición de conciliación sobre derechos ciertos e indiscutibles en asuntos laborales, de manera que el juez de lo contencioso administrativo debe analizar desde esa atalaya, la exigencia del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. En este orden de ideas, con el trámite de la tutela de la referencia se preserva la independencia y competencia de los jueces de lo contencioso administrativo que resultan demandadas, sin que este procedimiento pueda entenderse como una instancia adicional para controvertir las decisiones judiciales. En efecto, lo que se pretende es analizar la aplicación material de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia cuando se exige agotar la conciliación prejudicial para admitir acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que se ejercen después del término legal dispuesto siendo que son el resultado de una protección constitucional transitoria otorgada por un juez de tutela, y que tienen como finalidad el reintegro laboral y pago de acreencias de una persona con pérdida de capacidad laboral a una empresa social del Estado en proceso de liquidación.

1. De lo anterior se colige que la presente acción de tutela cumple el requisito de relevancia constitucional del examen general de procedencia de acción de tutela contra providencias judiciales, a diferencia de la decisión adoptada por el juez de primera instancia de la tutela.

1. Subsidiariedad

1. De modo reiterado, esta Corte ha expuesto que la acción de tutela solo procede si quien acude a ella no cuenta con otro procedimiento judicial en el ordenamiento jurídico que permita la resolución de sus pretensiones. Por supuesto, el carácter residual tiene como objeto preservar el reparto de competencias atribuido a las autoridades judiciales por la Constitución y la ley, con fundamento en los principios de autonomía e independencia judicial.70 En tal sentido, en caso de existir un medio judicial principal, el demandante tiene la carga de acudir a él toda vez que es necesario preservar las competencias legales asignadas por el Legislador a cada jurisdicción,71 salvo que se demuestre que el mismo no goza de idoneidad o eficacia, o que se evidencie un perjuicio irremediable en cuya virtud sea

necesario un amparo transitorio.72

1. En el caso concreto, como se ha indicado, el accionante interpuso la acción de tutela en contra de las decisiones que rechazaron la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. En contra de las providencias acusadas no procede ningún mecanismo judicial, por lo que, ante la supuesta vulneración de los derechos fundamentales que se alega, el mecanismo idóneo es la acción de tutela.

1. En efecto, luego de interponerse una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez a quien se asigne el reparto del asunto verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 161 y 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales establecen los supuestos previos para demandar y el contenido del escrito de demanda. Una vez se adelante la verificación de tales requisitos, podrá ocurrir que el juzgado inadmita la demanda en los términos del artículo 170 del precitado Código o la rechace en los supuestos a los que se refiere el artículo 169 de tal compendio normativo. En el caso de determinarse el rechazo de la demanda, como ocurrió en el caso objeto de estudio, de conformidad con el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de dicho auto procede el recurso de apelación. Esa apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición (artículo 244 CPACA). En contra de la providencia que resuelva la apelación al auto de rechazo, no cabe ninguno otro ordinario o extraordinario (artículo 243A, numeral 4, CPACA).

1. Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el actor presentó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra del Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018. Ambos recursos fueron negados. El de apelación fue negado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018. Respecto de este último, no procede ningún recurso.

1. El apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez presentó, a su vez, un recurso de súplica en conta del Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018, el cual fue rechazado de plano en tanto que no se acreditaban los supuestos establecidos en el artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De manera acertada, el Tribunal adoptó esta decisión en tanto que "[e]ste recurso no procede contra los autos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja."73

1. En suma, se acredita el requisito de subsidiariedad al no existir otros medios judiciales para resolver la pretensión del accionante.

1. Inmediatez

1. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo a través del cual se busca la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente conculcado, razón por la cual, se exige al tutelante haber ejercido la acción en un término razonable, proporcionado, prudencial y adecuado a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos constitucionales fundamentales.74 El análisis de estas circunstancias, deberá realizarse caso a caso. En palabras de esta Corporación:

"[s]i bien es cierto que la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, sí tiene que ser interpuesta en un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde que quedó ejecutoriada. Por lo anterior, el juez no podrá declarar procedente la acción de tutela, cuando la solicitud se haga de manera tardía. De cualquier modo deberán ser observadas las circunstancias en cada caso concreto para determinar si la acción fue o no interpuesta en un término prudencial".75

1. En el caso bajo estudio, se evidencia que las decisiones judiciales que son objeto de acción

de tutela fueron proferidas, como se expuso, el 23 de febrero de 2018 y el 6 de diciembre de 2018. Esta última providencia fue notificada por estado el 23 de enero de 2019. Por su parte, la acción de tutela se interpuso el 24 de septiembre de 2019. Esto es, aproximadamente 8 meses después de que ocurrió la notificación de la última decisión que generó la supuesta afectación de los derechos fundamentales por parte de las autoridades judiciales demandadas. De manera preliminar, podría entenderse que este tiempo es extenso al tratarse de una tutela contra providencia judicial.

1. En la Sentencia SU-184 de 2019, la Corte Constitucional precisó que:

"[l]a jurisprudencia constitucional, en aras de determinar que no existe una tardanza injustificada o irrazonable al momento de acudir a la acción de tutela, ha evaluado dicho periodo a partir de las siguientes reglas: (i) que exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes; // (ii) que la inactividad justificada no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; // (iii) que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado y; // (iv) que el fundamento de la acción de tutela surja después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma, en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición."

1. Para la Sala Segunda de Revisión este tiempo que transcurrió es razonable con fundamento en las siguientes razones. Primero, en atención al análisis flexible de los requisitos de procedencia que debe realizar la Corte Constitucional cuando los derechos objeto de debate se encuentran en cabeza de un sujeto de especial protección constitucional.76 En esta oportunidad, como quedó acreditado en el expediente, el señor Luis Mario Ávila Ordóñez es una persona a quien se le dictaminó una pérdida de capacidad laboral del 44,18%, y advierte que sus patologías han empeorado con el pasar del tiempo (artritis reumatoide severa con síndrome de hombro rígido, queratitis con afectación ocular, trombosis mesentérica, síndrome de Quervain y dedos en gatillo, apnea de sueño, hipertensión arterial grado II).

1. Segundo, parecería que existe un motivo válido para la tardanza en la interposición de la tutela. Como se anotó en el acápite de los antecedentes, el apoderado del accionante presentó recurso de súplica en contra de la decisión del 6 de diciembre de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En Auto del 19 de julio de 2019, esta autoridad judicial la rechazó por ser improcedente, de conformidad con lo previsto en los artículos 243 y 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, que no procede recurso alguno en contra de la providencia que resuelve la apelación de un auto de rechazo. Este fallo fue notificado el 2 de septiembre de 2019, y la tutela se interpuso el 24 de septiembre de 2019.77

1. Ahora, en el margen flexible de estudio que admite este caso, la Sala entiende que durante los 8 meses que transcurrieron desde la notificación de la última decisión judicial acusada a través de la tutela, el actor a través de su apoderado judicial adelantó otra actuación que, a su juicio, era una vía idónea para advertir los yerros en los que habían incurrido las autoridades judiciales demandadas. Así pues, para la Sala esto se puede leer bajo el entendido que el apoderado del accionante buscó, aparentemente de buena fe, otro mecanismo judicial en el marco de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa que le permitiera plantear el desacuerdo con la determinación de rechazar la demanda. Cuando le rechazaron el recurso de súplica por ser improcedente, acudió a la tutela menos de un mes después. Para la Sala este hecho demuestra un interés del accionante por intentar la protección de sus derechos, por lo que, los 8 meses que transcurrieron se encuentran justificados.

1. Ahora, como bien lo expresó el Tribunal, el recurso de súplica no era procedente en esta oportunidad, y la interposición de recursos manifiestamente improcedentes no tienen la entidad para justificar, por sí solos, la tardanza para ejercer la acción de tutela. Validar la actuación del accionante sin el análisis realizado hasta este punto, podría generar un entendimiento inadecuado del requisito de inmediatez, pues se aceptaría la interposición de recursos improcedentes contra la providencia atacada como motivo válido para justificar la

interposición tardía de la acción de tutela.

1. Tercero, el tiempo que transcurrió no resulta desproporcionado para los terceros afectados con esa decisión, como lo son el Municipio de Palmira y a la Fiduprevisora S.A. De la interposición del recurso de súplica los demandados razonablemente podían prever que el señor Luis Mario Ávila Ordóñez consideraba afectados sus derechos como consecuencia de la determinación de rechazar su demanda. De manera que los 8 meses no se traducen de manera clara en un riesgo, por ejemplo, de la seguridad jurídica.

1. Finalmente, lo cierto es que la acción de tutela se presentó 20 días después de notificada la decisión en la que se declaró la improcedencia del recurso de súplica. De ahí que se pueda considerar que en los 8 meses se demuestra una intención por hacer valer los derechos fundamentales del señor Luis Mario Ávila Ordóñez que se estiman afectados y dieron origen al ejercicio de la presente acción de tutela.¡.

1. En consecuencia, para la Sala se trata de un tiempo razonable, y también encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

1. Justificación de la supuesta irregularidad procesal

1. Siguiendo con los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales se observa que, la irregularidad procesal que alega el accionante, prima facie, podría incidir en los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. La exigencia del trámite de conciliación como requisito previo de admisibilidad de la demanda, en este caso en el que no se adelantó, condujo al rechazo de la demanda. Y aunque el demandante agotó todos los recursos disponibles para cuestionar esa decisión, el

rechazo fue confirmado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

1. Sin embargo, según el accionante, por tratarse de un derecho laboral cierto e indiscutible, así como que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho había caducado, dicho requisito no resultaba exigible. Así pues, en su criterio, el rechazo de la demanda habría contrariado las normas procesales que regulan el proceso de admisión (esto es, el inciso segundo del artículo 161 CPACA y el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009), de manera que se estaría ante una irregularidad procesal que sería decisiva en la vulneración del derecho fundamental al debido proceso. De ahí que, se encuentra cumplido este requisito.

1. Identificación de los hechos vulneradores del derecho

1. Asimismo, la tutela satisface el requisito de identificar de manera razonable los hechos vulneradores del derecho, dado que el demandante expuso de manera comprensible los hechos presuntamente vulneradores, así como los derechos que consideró habían resultado conculcados. El análisis de este requisito resulta relevante en el presente caso de manera particular, toda vez que el juez de segunda instancia consideró que la acción de tutela era improcedente por no acreditarlo al no ser claros los motivos de la vulneración de los derechos fundamentales.

1. En la acción de tutela el demandante reiteró los hechos que dieron lugar a la presente controversia, e identificó de manera clara y coherente que las actuaciones que, en su criterio, derivaron en la afectación de sus derechos fundamentales fueron los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 proferidos, respectivamente, por el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Ahora bien, aun cuando no realiza una presentación exhaustiva de argumentos encaminados a justificar la configuración de los dos defectos que

enuncia, como lo son el procedimental absoluto y el desconocimiento del precedente, tal como se ha mencionado a lo largo de esta sentencia, razonablemente el juez constitucional tiene la posibilidad de entender los hechos que, a juicio del accionante, dieron lugar a la afectación de sus garantías constitucionales.

1. De lo anterior se puede entrever que el análisis del juez de segunda instancia resultó injustificadamente riguroso al analizar el presente requisito de procedibilidad, pues del texto de la demanda razonablemente se entiende que el actor considera que las mencionadas autoridades judiciales erraron al exigirle acreditar el requisito previo de la conciliación para la admisión de la demanda, dado que (i) la acción había caducado y se había habilitado su ejercicio como resultado de las sentencias proferidas en el primer proceso de tutela en el que se otorgó un amparo transitorio de sus derechos fundamentales, y (ii) en esta oportunidad se debate acerca de derechos ciertos e indiscutibles.

1. También se advierte que estos argumentos fueron planteados de manera reiterada en el proceso judicial por el apoderado del accionante. Incluso, el juez de primera instancia así lo afirmó en su decisión, bajo la consideración que el accionante "se limitó a sostener similares argumentos a aquellos en los que sustentó el recurso de apelación contra el auto interlocutorio 79 del 23 de febrero de 2018".78

1. Prohibición general del ejercicio de la tutela en contra de sentencia de tutela

1. Por último, se evidencia que la acción de tutela no se presentó contra una sentencia de tutela, sino respecto de los autos en los que se determinó el rechazó de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ejercida mediante apoderado judicial por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez. De modo que, en el caso sub examine, se cumple el requisito. Si bien la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se realizó con fundamento en una primera sentencia de tutela, lo cierto es que la pretensión de la actual

acción de tutela no se dirige en contra de esa primera providencia en el marco del trámite constitucional.

A. Los requisitos específicos de la acción de tutela contra providencias judiciales

1. Una vez superado el análisis de los requisitos generales de procedibilidad, es necesario recordar los requisitos específicos de la acción de tutela contra providencias judiciales que permiten realizar un examen de fondo sobre la problemática puesta en conocimiento del juez de tutela. Estos supuestos fueron inicialmente establecidos en la Sentencia C-590 de 2005, y desarrollados de manera reiterada en la jurisprudencia constitucional.

1. La protección constitucional se otorgará en el evento en que el juez logre comprobar una violación de derechos fundamentales como consecuencia de las providencias judiciales demandadas. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales se encuentra directamente relacionada con el cumplimiento de los requisitos generales y, como mínimo, una causal especial de procedibilidad. Esto, permite proteger "los elevados intereses constitucionales que se materializan en la ejecutoria de las providencias judiciales, al tiempo que se garantiza el carácter supremo de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales".79 Los defectos específicos son los siguientes:

"a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

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, como son los casos en que se decide con base en normas

inexistentes o inconstitucionales80 o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, cuando se desconoce la posición que una Corporación ha fijado sobre determinado asunto, bien sea de la jurisdicción ordinaria, como la contencioso administrativa, o como la Corte Constitucional cuando establece el alcance de un derecho fundamental. Se entiendo entonces desconocimiento cuando el juez ordinario aplica una ley que limita sustancialmente dicho alcance81.

h. Violación directa de la Constitución."82

1. A continuación, se planteará la problemática que debe abordar la Corte Constitucional en esta oportunidad, atendiendo a las circunstancias y argumentos jurídicos planteados por el accionante en la demanda, así como en los elementos de juicio que fueron acreditados a lo largo del trámite de tutela. Así, se determinarán cuáles son los defectos específicos que deberán ser analizados en esta oportunidad por la Sala Segunda de Revisión de Tutelas.

A. Problema jurídico y esquema de la decisión

1. La acción de tutela que presenta Luis Mario Ávila Ordóñez tiene como finalidad principal que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la estabilidad laboral reforzada, al trabajo, a la seguridad social, y al mínimo vital y móvil, los cuales consideró

vulnerados por las decisiones adoptadas por el Juzgado Catorce Administrativo de Cali en el Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018, y por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el Auto Nº 467 del 6 de diciembre de 2018, en las que decidieron rechazar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez en contra del Oficio Nº 3022 del 28 de octubre de 2013 y el Decreto Municipal Nº 218 del 30 de octubre de 2013. Lo anterior, debido a que se notificó al accionante sobre la supresión del cargo que desempeñaba en la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Palmira y se liquidó dicha entidad, respectivamente.

1. A juicio del tutelante, la afectación de sus derechos fundamentales se generó porque al exigirle el requisito de conciliación prejudicial se desconoció: (i) lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009 en el que se dispone que no serán susceptibles de conciliación judicial los asuntos en los que la acción correspondiente hubiese caducado; y (ii) la Sentencia No. 00831 del 12 de abril de 2018 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la que indicó que está prohibido tranzar o conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles, escenario en el que, a su juicio, se encuentra el debate laboral administrativo planteado. Con fundamento en lo anterior, enunció que los defectos que se configuran son el procedimental absoluto y el desconocimiento del precedente.

1. Ahora, el accionante materialmente se refiere a dos argumentos por los cuales considera que no se debió rechazar su demanda que son: (i) se encuentra amparado por la excepción de la conciliación prejudicial en los términos del parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009, en tanto que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho había caducado al momento de ejercerla; y (ii) el requisito de procedibilidad no se requería por cuanto su demanda recae sobre derechos ciertos e indiscutibles. La Sala advierte que el primer asunto no hace parte de las razones por las cuales se rechazó la interposición del medio de control en los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018, objeto de la demanda en esta oportunidad. Por el contrario, ese asunto fue agotado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el Auto

Interlocutorio Nº 578 del 16 de julio de 2015, en el cual ordenó al Juzgado realizar el estudio de admisibilidad de la demanda, luego de que en el Auto Interlocutorio Nº 578 del 16 de julio de 2015, el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali rechazó en una primera oportunidad la demanda al considerar que había operado la caducidad.

1. De conformidad con lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión considera que los derechos fundamentales que podrían resultar afectados corresponden al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Si bien el tutelante se refiere en su demanda a la estabilidad laboral reforzada, al trabajo, a la seguridad social, y al mínimo vital y móvil, lo cierto es que tales garantías corresponden al conflicto de fondo que subyace al trámite procesal que fue objeto de tutela. Bajo este panorama, los defectos que corresponde analizar son el procedimental absoluto, el sustantivo por desconocimiento del precedente del Consejo de Estado y el desconocimiento del precedente constitucional.

1. Este último defecto si bien no corresponde con lo expresado por el demandante en la tutela, fue una cuestión puesta de presente por la Defensoría del Pueblo durante el trámite de revisión, ya que, en su criterio, este caso tiene una enorme identidad fáctica con lo decidido por esta Corporación en la Sentencia T-978 de 2012. La Sala considera que sería un asunto relevante para considerar si se presentó una afectación de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. El análisis tendría fundamento en el principio iura novit curia ("el juez conoce el derecho"). Esta Corporación ha asentido que el actor, al presentar acción de tutela contra providencia judicial, puede proponer sus fundamentos fácticos y las pretensiones, mientras que es deber del juez interpretar y adecuar los hechos a las instituciones jurídicas aplicables al caso presentado83. En palabras de la Corte: "corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen".84 En ese sentido, le es dable al juez constitucional

abordar e identificar causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial diferentes a las evidenciadas por el accionante, para su respectivo análisis.85

1. Para tal efecto, se deberán resolver los siguientes problemas jurídicos:

a. ¿Las autoridades judiciales accionadas al proferir los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 incurrieron en un defecto procedimental absoluto cuando rechazaron la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez al exigir el requisito previo de admisibilidad de la conciliación extrajudicial previsto en el numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo bajo el argumento que la problemática recae sobre derechos ciertos e indiscutibles?

b. ¿Las autoridades judiciales demandadas al proferir los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 incurrieron en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial vertical al presuntamente desconocer lo dispuesto en la Sentencia No. 00831 del 12 de abril de 2018 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

c. ¿Las autoridades judiciales accionadas al proferir los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 incurrieron en un defecto por desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional fijado por la Sentencia T-978 de 2012?

1. Para resolver tales problemas jurídicos, la Sala Segunda de Revisión explicará (i) el defecto procedimental absoluto; (ii) el defecto sustantivo; (iii) el defecto por desconocimiento del precedente constitucional; (iv) la conciliación en materia de lo contencioso administrativo; (iv) los derechos laborales ciertos e indiscutibles; (v) el concepto y alcance del derecho fundamental al debido proceso; y, finalmente, (vi) procederá con el estudio del caso concreto.

A. Caracterización del defecto procedimental absoluto. Reiteración de jurisprudencia

1. Esta causal de procedibilidad de la acción de tutela “encuentra fundamento en los artículos 29 y 228 Superiores”86 y, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se configura un defecto procedimental cuando “la autoridad judicial se aparta de los procedimientos establecidos por el Legislador, tanto desde el punto de vista sustantivo, como desde el punto de vista formal y procesal”,87 porque el juez (i) “sigue un trámite completamente ajeno al que corresponde”, u (ii) “omite etapas sustanciales del procedimiento con violación de los derechos de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”.88 Incluso, por vía excepcional (iii) “este defecto puede originarse por exceso ritual manifiesto, cuando un funcionario judicial utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por lo tanto, sus actuaciones devienen en una denegación arbitraria de justicia”.89

1. De modo que, este defecto se produce por “un error en la aplicación de las normas que fijan el trámite a seguir para la resolución de una controversia judicial”.90 Sin embargo, ese error no debe ser “cualquier defecto respecto de las formas propias de cada juicio, sino uno que tenga la entidad suficiente para negar la materialización de los derechos fundamentales”.91

1. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que, en los siguientes escenarios, se estaría frente a un defecto procedimental:92 (i) cuando el funcionario judicial actúa por fuera de los postulados procesales aplicables al caso y, desconoce de manera evidente los supuestos legales, teniendo como consecuencia una decisión arbitraria lesiva de derechos fundamentales;93 (ii) cuando el funcionario judicial prefiere la aplicación irreflexiva y excesiva de las formalidades procesales sobre la eficacia del derecho sustancial y, en consecuencia, sus actuaciones devienen en una denegación arbitraria de justicia;94 (iii)

cuando el funcionario judicial pretermite etapas o fases sustanciales del procedimiento establecido, en detrimento del derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso;95 (iv) cuando en el proceso se presenta una demora injustificada que impide la adopción de la decisión judicial definitiva;96 y (v) cuando la vulneración proviene del desconocimiento de "los derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa y de contradicción, y por desconocimiento del principio de legalidad".97

1. Con base en esta tipología, la Corte Constitucional ha revocado providencias judiciales cuando el juez se ha abstenido de fallar en una sola providencia los casos que habían sido acumulados previamente sin haber dispuesto de manera justificada la desacumulación,98 cuando el procedimiento judicial se surte prescindiendo de la notificación,99 cuando el juez omite decretar y valorar una prueba que según la ley es esencial para establecer el contenido de la decisión judicial, como la prueba de ADN en los procesos de paternidad,100 cuando se pretermite la oportunidad de una de las partes para formular recursos contra decisiones adoptadas en el marco del proceso que son relevantes para resolver la controversia jurídica de base,101 o cuando se omite la audiencia preparatoria en el marco del proceso penal como instancia decisiva para el ejercicio del derecho de defensa.102

1. La Corte ha precisado que el defecto procedimental absoluto requiere "(i) que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela, salvo que se advierta la ocurrencia de un perjuicio irremediable; (ii) que el defecto procesal sea manifiesto y tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada en el proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las especificidades del caso concreto; (iv) que la situación irregular no sea atribuible al afectado; y finalmente, (v) que, como consecuencia de lo anterior, se presente una vulneración a los derechos fundamentales".103

A. Caracterización del defecto sustantivo. Reiteración de jurisprudencia

1. De acuerdo con los artículos 228 y 230 de la Constitución Política, los jueces de la República gozan de autonomía e independencia dentro del ejercicio de sus funciones, y, en sus providencias, solamente están sometidos al imperio de la ley. Sin embargo, para resolver las controversias que se someten a su conocimiento, acuden al ejercicio interpretativo que los conduce a determinar las normas o disposiciones al caso concreto.104 Así pues, la "actividad judicial supone la interpretación permanente de, entre otras cosas, disposiciones jurídicas. Ello implica que al funcionario corresponde determinar en cada proceso la norma que se aplicará al caso concreto. En ese sentido los diversos jueces pueden tener y tienen comprensiones diferentes del contenido de una misma prescripción jurídica y derivan de ella, por esta razón, efectos disímiles".105

1. Ahora bien, el ejercicio de interpretación al cual se enfrenta el juez por virtud de su autonomía judicial y por mandato constitucional, no es absoluta pues encuentra límites en el derecho de toda persona a recibir un trato igualitario por parte de las autoridades judiciales.106 Con ello se pretende garantizar la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima, y en la medida en que el desconocimiento de un pronunciamiento previo "puede llevar a la existencia de un defecto sustantivo en una decisión judicial".107

1. El defecto sustantivo "se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto".108 En la Sentencia SU-228 de 2018, se reiteraron los supuestos que componen dicho defecto, así:

"(i) Cuando existe carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma inexistente, derogada, o que ha sido declarada inconstitucional.

(ii) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable por no ser

pertinente.

(iii) No obstante que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, su aplicación no resulta adecuada a la situación fáctica objeto de estudio como, por ejemplo, cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador.

(iv) Cuando se aplica una disposición cuya interpretación desconoce una sentencia con efectos erga omnes. En esta hipótesis se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico.

(vi) La decisión se funda en una interpretación no sistemática del derecho, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso.

(vii) El servidor judicial da una insuficiente sustentación o justificación de una actuación que afecta derechos fundamentales.

(viii) Se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación que hubiese permitido una decisión diferente.

(ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. Se trata de la aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, o cuando al ser aplicadas al caso concreto se vulneran derechos fundamentales, razón por la que debe ser igualmente inaplicada.

(x) Cuando la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión. Esta situación se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia."109

1. Entonces, tal defecto puede configurarse, entre otros, cuando el juez aplica una norma jurídica errada o la interpreta de manera desacertada "sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial, ésta deja de ser una vía de derecho para convertirse en una vía de hecho",110 razón por la cual no se estaría ante una diferencia de interpretación de la norma aplicable, sino "ante una decisión carente de fundamento jurídico, dictada según el capricho del operador jurídico, desconociendo la ley, y trascendiendo al nivel constitucional en tanto compromete los derechos fundamentales de la parte afectada con tal decisión".111

1. Una autoridad judicial puede incurrir en defecto sustantivo por interpretación irrazonable en, al menos, dos hipótesis: (i) cuando "le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que ésta no tiene (contraevidente), es decir, deriva interpretativamente una norma jurídica que no se desprende del marco normativo que ofrece la disposición aplicable al caso, vulnerando de esta manera el principio de legalidad. En otras palabras, se trata de una hipótesis en la cual se arriba a una norma jurídica cuya adscripción a la disposición de la que se pretende su derivación no es posible por contrariar los principios básicos de la lógica y las reglas de la experiencia";112 o (ii) cuando "le confiere a la disposición infraconstitucional una interpretación que en principio resulta formalmente posible a partir de las varias opciones que ofrece, pero que en realidad (ii.1) contraviene postulados de rango constitucional o (ii.2) conduce a resultados desproporcionados".113

1. En jurisprudencia reiterada, se ha señalado que el defecto sustantivo también puede configurarse cuando las autoridades judiciales desconocen el precedente judicial, en el cual

es necesario hacer un énfasis particular debido a los argumentos planteados en la demanda de tutela. El precedente judicial se ha definido como "aquel conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia".114 En esta línea, se ha indicado que el juez en sus decisiones debe seguir el precedente siempre que la "ratio decidendi de la sentencia antecedente (i) establezca una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) haya servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o una cuestión constitucional similar a la que se estudia en el caso posterior; y (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la providencia anterior sean semejantes o planteen un punto de derecho parecido al que debe resolverse posteriormente".115

1. Sobre el precedente judicial también debe tenerse en cuenta cuál es su origen, esto es, la autoridad que lo crea. Al efecto, se identifican dos clases de precedente, a saber: el horizontal y el vertical.116 El primero corresponde a "aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial",117 mientras que el segundo "se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción118. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores".119

1. Ahora, reconocer y aplicar el precedente judicial tiene fundamento en dos razones principales: (i) garantizar el derecho a la igualdad y los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada, buena fe, confianza legítima y racionabilidad, pues, como ya se indicó, la actividad judicial se encuentra regida por estos principios constitucionales;120 y (ii) el carácter vinculante de las decisiones judiciales en la medida en que el ejercicio del derecho no es una

aplicación mecánica de normas o preceptos generales, sino que es “una práctica argumentativa racional”121, de suerte que una sentencia anterior, se categoriza como fuente de derecho aplicable al correspondiente caso concreto.122

1. Debe resaltarse que de lo aquí expuesto no debe entenderse que el operador judicial no pueda apartarse de los precedentes que guarden alguna identidad con el caso bajo estudio. Si en su sana crítica considera que la decisión requiere una nueva interpretación, debe exponer razones suficientes, de peso y fuerza, que permitan sostener dicho propósito. Para tal efecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se deben cumplir ciertos requisitos para ello, así: (i) transparencia, es decir, “las cargas que se imponen para apartarse de un procedente, dependen de la autoridad que la profirió”. Esto es que el juez “en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues ‘sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia’”123 y; (ii) suficiencia, conforme al cual el juez debe exponer razones suficientes y válidas, “a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial”124. No basta entonces con ofrecer argumentos contrarios a la posición de la cual se aparta, sino que debe demostrar que el anterior precedente ha perdido vigencia para resolver asuntos futuros, bien sea por el cambio normativo o por la simple transformación social.

1. En definitiva, el defecto sustantivo “parte del reconocimiento de que las autoridades judiciales son autónomas para establecer cuál es la norma que fundamenta la solución del caso puesto bajo su conocimiento, del mismo modo que les corresponde interpretar y aplicar las disposiciones normativas con autonomía e independencia”.125 Sin embargo, la Corte ha sostenido que “estos principios que amparan la actividad del juez no son absolutos y, por eso, excepcionalmente el juez de tutela debe intervenir para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y de la Constitución”.126 Siendo así, para que se configure un defecto sustantivo debe demostrarse que la decisión del juez respecto del fundamento normativo es evidentemente irrazonable.127

A. Defecto por desconocimiento del precedente constitucional

1. Este defecto ha sido concebido como una causal autónoma que "se predica exclusivamente de los precedentes fijados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia",128 por lo que no puede confundirse con aquella que exige la observancia del precedente judicial como parte del defecto sustantivo. En esta causal caben tanto sentencias proferidas en el marco del control de constitucionalidad abstracto como en el concreto.

1. La jurisprudencia ha destacado que este defecto se sustenta en los artículos 4 y 13 de la Constitución, así como en el artículo 241, respecto del cual enfatiza que la Corte Constitucional como órgano encargado de fijar el alcance e interpretación de las disposiciones contenidas en la Norma Superior, sus pronunciamientos son un precedente de obligatoria observancia.129 Incluso, cuando en la providencia se determina el alcance de un derecho fundamental, ese precedente tiene una especial trascendencia en el ordenamiento jurídico, por lo que, las autoridades judiciales tienen una mayor carga de acatarlo y seguirlo.130

1. Como ya se adelantaba en torno al desconocimiento del precedente judicial, la autoridad judicial podría apartarse de la decisión judicial que constituye un precedente, siempre que ofrezca una carga argumentativa seria, suficiente, razonable y clara sobre las razones que justifican adoptar una regla de decisión distinta (principio de razón suficiente), lo cual necesariamente exige hacer referencia expresa de dicho precedente (principio de transparencia).131

1. Ahora, sobre las sentencias derivadas del control concreto de constitucionalidad, ha sostenido esta Corporación que existe desconocimiento del precedente cuando la autoridad

judicial omite considerar el alcance de los derechos fundamentales que la ratio decidendi de sentencias emitidas por la Sala Plena o las Salas de Revisión de la Corte Constitucional ha expuesto.

1. Debe resaltarse, igualmente, que el precedente constitucional derivado de sentencias de constitucionalidad contiene fuerza absoluta de aplicación pues de ellos se predican " los efectos erga omnes y su fuerza de cosa juzgada constitucional, que vincula hacia el futuro (Art. 243 de la CP) y, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta involucra también el respeto por la ratio decidendi de todas las sentencias de control abstracto "para que la aplicación de la ley sea conforme a la Constitución".132

1. En consecuencia, los fallos dictados por la Corte Constitucional derivados de sentencias de constitucionalidad o de tutela, tienen fuerza vinculante tanto en su parte resolutiva (erga omnes o inter partes, según la acción), así como en la ratio decidendi que deben ser de obligatoria aplicación para todas las autoridades públicas. 133

A. El derecho de acceso a la administración de justicia y la conciliación en materia de lo contencioso administrativo

1. El artículo 116 de la Constitución Política134 estableció que el acceso a la administración de justicia no sólo comporta la posibilidad de que cualquier persona solicite la protección de sus derechos ante los jueces competentes, sino también el acceso a resolver sus disputas mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos. En efecto, esta Corporación ha entendido que la garantía del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia se materializa también a través del uso de este tipo de mecanismos alternativos.135 Al respecto, en la Sentencia C-222 de 2013 afirmó:

"En efecto, en forma excepcional, el constituyente de 1991 decidió ampliar el ámbito

orgánico y funcional de administración de justicia del Estado hacia otros órdenes, autorizando a los particulares solucionar las controversias a través de personas que revestidas transitoriamente de la función de administrar justicia, actúen en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para que profieran fallos en derecho o en equidad, en los términos que la misma ley señale. (C.P., art. 116).

Como parte de la preocupación por corregir las condiciones de tiempo, modo o lugar que han limitado el derecho a acceder a la justicia, o generado lentitud de los procesos, o les han imprimido un excesivo formalismo, o un carácter desmesuradamente adversarial, el legislador ha desarrollado mecanismos alternativos de resolución dirigidos a darles una solución pacífica. La constitucionalidad de tales mecanismos, tal como lo ha señalado esta Corporación, depende de que las limitaciones que se impongan a ese derecho por esta vía de los mecanismos alternativos, en todo caso, no sean irrazonables ni desproporcionadas.

Tanto para la protección de los derechos, como para la solución de conflictos, el derecho a acceder a la justicia exige en todas y cada una de las etapas del proceso que la actividad de justicia esté orientada a facilitar la solución pacífica de los conflictos y asegurar de manera efectiva el goce de los derechos. Y esta regla se aplica tanto a la justicia formal, como a los mecanismos alternativos de solución pacífica de conflictos."

1. La conciliación ha sido concebida como un mecanismo de resolución de conflictos en virtud del cual se puede acceder a la justicia para decidir de manera definitiva los conflictos de una forma pacífica. En la Sentencia C-893 de 2001 se definió la conciliación extrajudicial como "un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral – conciliador - quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian".136 De manera general, es preciso advertir que esta Corporación se ha referido a que la conciliación prejudicial -como

requisito de procedibilidad- es una exigencia de carácter procesal que se ajusta al texto constitucional,137 y que no impide o restringe de manera irrazonable el derecho a la administración de justicia, en la medida en que, aun cuando la audiencia de conciliación fracase, las partes pueden acudir ante la jurisdicción correspondiente para dirimir la controversia. De esta manera, se evita un desgaste innecesario del aparato judicial.138

1. En materia de conciliación contencioso administrativa, esta Corporación ha entendido que además de tratarse de una garantía al derecho de acceso a la administración de justicia, constituye también "una garantía en la protección de los intereses públicos en asuntos que revisten especial importancia para el Estado."139

1. Inicialmente la conciliación contencioso administrativa estaba regulada en artículos 59 a 65 de la Ley 23 de 1991.140 El artículo 59 concretamente establecía que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, podrían conciliar total o parcialmente sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ventilarían mediante las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del entonces vigente Código Contencioso Administrativo,141 contenido en el Decreto Ley 01 de 1984. Uno de los artículos citados del Decreto Ley 01 de 1984, correspondía al de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 85).

1. Con la Ley 446 de 1998142 se modificó la Ley 23 de 1991.143 En el artículo 70 se dispuso que la conciliación de las entidades públicas podría realizarse a través de sus representantes legales o por "conducto de sus apoderados" sobre conflictos de carácter particular y contenido "económico" de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del entonces vigente Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984). En su artículo 61 disponía las oportunidades en que era procedente la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, la cual debía adelantarse con la intervención del agente del

Ministerio Público.144

1. Actualmente la conciliación en materia contencioso administrativa se rige por la Ley 640 de 2001.145 En relación con el trámite, en el artículo 23 se mantuvo el conocimiento de la diligencia de conciliación contenciosa administrativa por parte de los agentes del Ministerio Público asignados a esa jurisdicción,146 ello implica mayor intervención de la Procuraduría General de la Nación, a través de sus delegados, como agente conciliador con el fin de acompañar el procedimiento conciliatorio y proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Actualmente, conforme lo dispone el artículo 303 de la Ley 1437 de 2011, son atribuciones del Ministerio Público, entre otras, adelantar las conciliaciones prejudiciales o extrajudiciales.147

1. El artículo 35 de la Ley 640 de 2001 establece que "[e]n los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, de familia y contencioso administrativa". Específicamente, en el artículo 37 de la misma ley se indicó que antes de promover las acciones de reparación directa y controversias contractuales, "las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable." Esta última norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-314 de 2002. Al respecto, consideró que, en lo atinente a la conciliación, el Legislador tiene un amplio margen de configuración normativa en atención a que este tipo de normas se enmarcan en el diseño y dinámica de los mecanismos de acceso a la administración de justicia.148 En tal virtud, es el Legislador el llamado a establecer los sujetos o situaciones en las que deberá exigirse la conciliación previa como requisito de procedibilidad.

1. Con el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1285 de 2009,149 se agregó el artículo 42A a la Ley Estatutaria 270 de 1996150 el cual dispone: "Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en

los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial." Este apartado de la norma fue declarado exequible en el numeral décimo cuarto de la parte resolutiva de la Sentencia C-713 de 2008, en la que se adelantó el control automático y abstracto de constitucionalidad de dicho proyecto de ley estatutaria.151 Tal como lo advirtió la Corte en dicha providencia, esta disposición agregó un supuesto a la exigencia de la conciliación en materia contencioso administrativa, esto es, que su acreditación deberá darse ya no solo para interponer acciones de reparación directa y controversias contractuales (artículo 35 de la Ley 640 de 2001), sino también respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En concreto, la Corte advirtió que incluir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos en que ya lo hacía el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 se ajusta a la Constitución, en tanto que dicho trámite se encamina al debate de "intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, que se ventila a través de la acción de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) o de la acción de nulidad por inconstitucionalidad (art.237-2 de la Constitución Política)."152

1. Sobre este punto, cabe destacar que en la Sentencia C-111 de 1999 en la que esta Corporación analizó el contenido del artículo 35 (parcial) de la Ley 446 de 1998, al referirse a la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos manifestó:

"El artículo 70 de la ley 446 de 1998 señala cuáles son los asuntos que pueden ser objeto de conciliación en esta materia. Dice la norma que "podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo." Es decir, puede haber conciliación sobre las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o en las controversias contractuales (arts. 85, 86 y 87 del C.C.A.)"

1. Las reglas de la conciliación extrajudicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se recogieron en la Sentencia C-214 de 2021, así:

a. Todo acuerdo conciliatorio en cuya celebración participe una entidad pública debe estar sustentado en las pruebas necesarias para demostrar que no es lesivo para los intereses patrimoniales del Estado, ni vulnera una norma constitucional o legal (artículo 25). Por lo tanto, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la debida sustentación del acuerdo conciliatorio153 y, si tales pruebas no son aportadas, levantar el acta con constancia de que no se logró el acuerdo.154

a. Se impone a las partes la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación y en caso de no hacerlo, el deber de justificar su inasistencia dentro de los tres días siguientes.155

a. La conciliación en materia contencioso administrativa debe ser aprobada judicialmente con el fin de proteger tanto el orden jurídico como el patrimonio público.156 Así pues, para que el acuerdo sea vinculante para las partes y haga tránsito a cosa juzgada, el juez contencioso administrativo debe homologarlo; a contrario sensu, el auto mediante el cual se imprueba el acuerdo de conciliación no hace tránsito a cosa juzgada.157 En ese sentido, el juez contencioso administrativo debe velar porque el acuerdo conciliatorio respete el orden jurídico y no resulte lesivo para el patrimonio público. Hasta que no se lleve a cabo la aprobación judicial, la conciliación no produce ningún efecto.158

a. Tal como lo dispone la ley y lo ha señalado la jurisprudencia, para que el juez de lo contencioso administrativo apruebe el acuerdo conciliatorio es necesario que verifique el cumplimiento de los siguientes requisitos: (a) que la acción no haya caducado (artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998); (b) que el acuerdo verse sobre derechos económicos disponibles por las partes (artículos 59 de la Ley 23 de 1991, 70 de la Ley 446 de 1998);159 (c) que las partes estén debidamente representadas,

tengan capacidad para conciliar y acrediten su legitimación para actuar; (d) que no resulte lesivo y contrario a los derechos legales de las partes;160 y, (e) que el acuerdo cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio del orden jurídico, ni resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65 de la Ley 23 de 1991, artículo 73 de la Ley 446 de 1998 y artículo 25 de la Ley 640 de 2001).161

1. Finalmente, a través del artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, el Legislador modificó lo contenido en el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, en lo relativo a los requisitos previos que debe contener la demanda. En lo que se refiere a la conciliación prejudicial, estableció:

"El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida".162

1. En síntesis, la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, en la cual interviene al menos una entidad pública y que se tramita inicialmente ante un agente del Ministerio Público, es un mecanismo de solución de controversias en el que las partes formulan un acuerdo para terminar el conflicto, para lo cual deben someterlo a la aprobación del juez administrativo.163 Se resalta, igualmente, que la conciliación procede sobre asuntos conciliables y que, si no hay acuerdo conciliatorio, se entiende cumplido el requisito de procedibilidad.

1. Asuntos conciliables y no conciliables. Como se desprende de lo explicado en este acápite, la posibilidad de realizar la conciliación extrajudicial dependerá de que se trate de un asunto negociable, transable o conciliable. El Decreto 1716 de 2009164 el cual aplica a la conciliación extrajudicial en asuntos contenciosos administrativos estableció:

“Artículo 2°. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

– Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

– Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

– Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

Parágrafo 2°. El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.

Parágrafo 3°. Cuando la acción que eventualmente se llegare a interponer fuere la de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.

Parágrafo 5°. El agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no será necesario para efectos de acudir ante tribunales de arbitramento encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales, cuyo trámite se regula por lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley 446 de 1998.”

1. En relación con el alcance de dicha norma, en la Sentencia T-023 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció en relación con dos acciones de tutela acumuladas por presentar unidad de materia. Las demandas fueron interpuestas por empresas que solicitaron la

protección de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales consideraron habían sido vulnerados por las autoridades judiciales que rechazaron sus demandas de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al no cumplir con el requisito de la conciliación extrajudicial.

1. En el expediente T-3.191.215, la empresa demandante había instaurado una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de resoluciones proferidas por el Ministerio de la Protección Social, en las que se sancionó a la empresa porque no cumplía con las normas en materia de salud ocupacional, con ocasión de un presunto accidente de trabajo en el que perdió la vida uno de sus empleados. La Corte advirtió que, "de acuerdo con una interpretación sistemática de las normas aplicables y de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Sala considera necesario precisar que, para el caso de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, son conciliables los aspectos de contenido económico que suelen contener los actos administrativos. Es decir, aquellos asuntos que envuelven la existencia de un derecho subjetivo en cabeza de las partes actoras, derechos de naturaleza económica y, en consecuencia, susceptibles de transacción, desistimiento y allanamiento. Así como, los asuntos que versen sobre actos administrativos que se refieran a derechos de carácter laboral inciertos y discutibles."165 Sobre este asunto, se consideró que el asunto objeto de examen en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sí era susceptible de conciliación, por cuanto si bien la legalidad de un acto administrativo no puede ser transado, dicho acto tenía un evidente contenido patrimonial como lo fue la sanción.

1. Por su parte, en el expediente T-3.191.476, la empresa accionante presentó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las decisiones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en la que se había decomisado una mercancía de propiedad de la demandante (44 máquinas tragazones). Al respecto, la Corte recordó la jurisprudencia del Consejo de Estado en la que se ha entendido que respecto de la definición de la situación jurídica de una mercancía aprehendida, no será exigible el requisito de la conciliación, en concordancia con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 863 de 2003. En consecuencia, consideró que se había configurado un defecto sustantivo y procedía el

amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

1. Conciliación contencioso administrativa en asuntos que involucran derechos laborales. Ahora, respecto de la conciliación administrativa cuando recaiga sobre una controversia en la que discuten derechos laborales, cabe recordar que la Constitución Política en sus artículos 48 y 53 establece que siempre que sean inciertos y transigibles pueden ser objeto del mecanismo alternativo.

1. Así pues, la conciliación en asuntos administrativos de carácter laboral puede versar sobre los efectos económicos del acto administrativo de carácter particular que se ataca dentro del trámite de nulidad y restablecimiento del derecho cuando:

a. Se trate de derechos inciertos y discutibles.

a. Sean asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.

a. Se respete la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y a los beneficios mínimos de las normas laborales.

1. Puntualmente, la Ley 1285 de 2009, que reformó y adicionó algunas disposiciones de la Ley estatutaria de la administración de justicia (Ley 270 de 1996), en su artículo 13 dispuso: “Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de

procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial…".

1. Entonces, para decidir sobre el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, se requiere, principalmente, entender que, conforme al artículo 53 de la Constitución solo son materia de conciliación aquellos derechos que tengan el carácter de "inciertos y discutibles", y a los que hace referencia la Ley Estatutaria al establecer dicho requisito "cuando los asuntos sean conciliables". Por tal motivo, es deber del juez de lo contencioso administrativo observar con rigor la naturaleza del derecho que se busca proteger, a efectos de determinar si pueden o no, ser susceptibles de conciliación, sobre todo, porque en materia laboral muchos de ellos tienen carácter de irrenunciables e imprescriptibles. Sobre este deber se pronunció la Corte en la Sentencia T-978 de 2012, la cual será analizada de manera puntual al resolver el tercer problema jurídico planteado.

1. En el derecho laboral y de la seguridad social "existen dos tipos de derechos: los inciertos y discutibles, y los ciertos e indiscutibles".166 Para determinar los elementos que distinguen a estos últimos, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha precisado lo siguiente:

"(…) el carácter de cierto e indiscutible de un derecho laboral, que impide que sea materia de una transacción o de una conciliación, surge del cumplimiento de los supuestos de hecho o de las condiciones establecidas en la norma jurídica que lo consagra un derecho será cierto, real e innegable, cuando no haya duda sobre la existencia de los hechos que le dan origen y exista certeza de que no hay ningún elemento que impida su configuración o su exigibilidad".167

1. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que un

derecho es cierto e indiscutible “cuando está incorporado al patrimonio de un sujeto y haya certeza sobre su dimensión, es decir, cuando hayan operado los supuestos de hecho de la norma que lo consagra, así no se haya configurado aún la consecuencia jurídica de la misma”.168 Por el contrario, un derecho es incierto y discutible cuando “(i) los hechos no son claros; (ii) la norma que lo prevé es ambigua o admite varias interpretaciones, o (iii) su origen está supeditado al cumplimiento de un plazo o condición y existe una circunstancia que impide su nacimiento o exigibilidad”.169

1. Así pues, la certeza de un derecho “corresponde a su efectiva incorporación en el patrimonio del trabajador y la indiscutibilidad hace relación a la seguridad sobre los extremos del derecho”.170 Por ejemplo, “cuando se sabe que entre dos personas hubo un contrato laboral de carácter verbal, a raíz del cual se le deben las cesantías al empleado, su derecho a las cesantías es cierto, pues siempre que hay contrato laboral el empleador debe consignarle al trabajador una suma de dinero a título de cesantías”.171 Sin embargo, en dicho ejemplo, “su monto es discutible, puesto que no se sabe desde cuándo hubo contrato, no es posible determinar el total debido por concepto de cesantías, por lo que esta dimensión permanece incierta”.172

1. Por último, se tiene que respecto de los derechos laborales ciertos e indiscutibles, el artículo 53 de la Constitución determina que está prohibida su transacción, mientras que la jurisprudencia ha determinado que los inciertos y discutibles son, en principio, “renunciables en un eventual acuerdo conciliatorio, en razón a que se trata de derechos individuales que sólo miran el interés particular del renunciante”.173 En efecto, los derechos laborales son, en principio, “renunciables en un eventual acuerdo conciliatorio, en razón a que se trata de derechos individuales que sólo miran el interés particular del renunciante. No obstante, tratándose de derechos ciertos e indiscutibles, la libertad dispositiva está cercenada por mandato directo de la Constitución y de la ley”.174

1. Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que la

conciliación como mecanismo “solucionador de conflictos, tiene límites en el respeto a los derechos mínimos, ciertos e indiscutibles del trabajador, entendidos aquellos, como los que se han configurado por haberse cumplido los supuestos de hecho que determinan las normas que los consagran, , por lo que para que pierda esa connotación, esto es, que un derecho sea discutible y, por ende, susceptible de ser negociado, no basta con que el empleador lo cuestione en el llamado judicial, de manera tal que cualquier beneficio o garantía pueda ser renunciable por el trabajador, so pretexto de que el empleador controvierta su nacimiento, por lo que, se ha señalado, que ‘…un derecho será cierto, real, innegable, cuando no haya duda sobre la existencia de los hechos que le dan origen y exista certeza de que no hay ningún elemento que impida su configuración o su exigibilidad’…” (subrayado propio del texto).175

A. Concepto y alcance del derecho fundamental al debido proceso. Reiteración de jurisprudencia

1. El debido proceso es un derecho fundamental de carácter constitucional, establecido en el artículo 29 de la Constitución, el cual comprende todas las actuaciones de carácter judicial y administrativo.

1. La jurisprudencia constitucional lo ha definido como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico por medio de las cuales se busca que toda persona inmersa en una actuación judicial o administrativa para que se respeten sus derechos y, de esta manera, se imparta justicia dentro de los lineamientos que el ordenamiento dispone. En consecuencia, implica que quien tiene la dirección del proceso judicial o administrativo observe, durante todas sus actuaciones, los procedimientos que se encuentran establecidos en la ley y los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”.176

1. Este derecho encuentra su fundamento en el principio de legalidad pues resulta ser el límite que tiene el Estado comoquiera que las autoridades estatales no pueden actuar por virtud de su voluntad o arbitrariamente, sino con apego a las estrictas reglas procedimentales y de contenido sustancial definidas en el marco de establecido por la Ley177.

1. Esta Corporación ha sostenido que el derecho al debido proceso tiene como finalidad "la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P)".178 En ese sentido, y de manera general, sus garantías se han establecido jurisprudencialmente, así:

a. El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

a. El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

a. El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige

que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

a. El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

a. El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

1. En suma, el debido proceso es un conjunto de garantías que brindan protección a las personas dentro de una actuación judicial o administrativa para que sus derechos sean respetados.

1. Ahora bien, el derecho fundamental que se señala como vulnerado (debido proceso), “se relaciona intrínsecamente con una serie de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, entre las que se destacan el acceso a la administración de justicia”,179 también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, se ha definido como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en el país de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Este derecho constituye un pilar del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso.180

1. En relación con el derecho de acceso a la administración de justicia, la Corte Constitucional ha señalado que dentro de las facultades de configuración legislativa también se le reconoce competencia al Legislador para establecer dentro de los distintos trámites judiciales imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso, consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes,181 siempre y cuando al hacerlo respete los principios y valores constitucionales y obre conforme a los referidos principios de razonabilidad y proporcionalidad.

1. Sobre el particular, esta Corporación cuando analizó la constitucionalidad del artículo 365 del Código de Procedimiento Civil, haciendo referencia a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, señaló:

"Dentro de los distintos trámites judiciales, es factible que la ley asigne a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso, consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales. Sobre el particular la Corte Suprema de Justicia, en una de sus providencia,182 señaló lo siguiente:

(…) De los que la doctrina procesal ha dado en denominar imperativos jurídicos, en el desarrollo de la relación jurídico-procesal se distinguen los deberes, las obligaciones y las cargas procesales que imponen tanto al Juez como a las partes y aun a los terceros que eventualmente intervengan, la observancia de ciertas conductas o comportamientos de hondas repercusiones en el proceso. De esos imperativos, los primeros se hallan instituidos por los ordenamientos rituales en interés de la comunidad, las obligaciones en pro del acreedor y las últimas en razón del propio interés.

Son deberes procesales aquellos imperativos establecidos por la ley en orden a la adecuada realización del proceso y que miran, unas veces al Juez (Art. 37 C. de P. C.), otras a las partes y aun a los terceros (Art. 71 ib.), y su incumplimiento se sanciona en forma diferente según

quien sea la persona llamada a su observancia y la clase de deber omitido (arts. 39, 72 y 73 ibídem y Decreto 250 de 1970 y 196 de 1971). Se caracterizan porque emanan, precisamente, de las normas procesales, que son de derecho público, y, por lo tanto, de imperativo cumplimiento en términos del artículo 6° del Código.

Las obligaciones procesales son, en cambio, aquellas prestaciones de contenido patrimonial impuestas a las partes con ocasión del proceso, como las surgidas de la condena en costas que, según lo explica Couture, obedecen al concepto de responsabilidad procesal derivada del abuso del derecho de acción o del derecho de defensa. "El daño que se cause con ese abuso, dice, genera una obligación de reparación, que se hace efectiva mediante la condenación en costas". ("Fundamentos del Derecho Procesal Civil", número 130).

Finalmente, las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.

Como se ve, las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables. Así, por ejemplo probar los supuestos de hecho para no recibir una sentencia adversa.". (Sub

raya la Sala)."

1. En ese orden de ideas, el derecho al debido proceso, el cual se encuentra directamente relacionado con el derecho de acceso a la administración de justicia, debe "acompasarse

con deberes obligaciones y cargas procesales que el legislador en desarrollo de mandatos como los contenidos en el artículo 95-7 constitucional puede imponer a quienes acuden a la organización judicial del Estado; deberes, obligaciones y cargas que se orientan a garantizar los principios propios de la administración de justicia (art. 228 C.P.)".183

A. Análisis del caso concreto

1. Una vez fijado el contexto jurídico, pasa la Sala Segunda de Revisión a resolver cada uno de los tres problemas jurídicos planteados en el marco de la acción de tutela promovida por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez en contra del Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

1. Primer problema jurídico: ¿Las autoridades judiciales accionadas al proferir los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 incurrieron en un defecto procedimental absoluto cuando rechazaron la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez al exigir el requisito previo de admisibilidad de la conciliación extrajudicial previsto en el numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo bajo el argumento que la problemática recae sobre derechos ciertos e indiscutibles?

1. Como se expuso, la conciliación extrajudicial ha sido concebida en materia contencioso administrativa como un requisito previo de procedibilidad de los medios de control, específicamente, entre otros, para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Este supuesto será exigible cuando se trate de asuntos que pueden ser transables o conciliables. Como se anunció en los acápites anteriores, un derecho cierto e indiscutible en materia laboral deberá ser analizado respecto de las circunstancias particulares, a efectos de examinar si se acreditan hechos que brinden certeza sobre la configuración o exigibilidad de la garantía en cuestión.

1. En relación con el caso sub examine, la controversia planteada por el señor Luis Mario Ávila Ordóñez surge de su pretensión de ser reincorporado al trabajo después de que se le notificó que su cargo había sido suprimido, luego de que finalizara el proceso de liquidación de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Palmira. Para tal efecto, solicitó que se declare la nulidad del Oficio Nº 3022 del 28 de octubre de 2013 y el Decreto Municipal Nº 218 del 30 de octubre de 2013, por medio de los cuales se notificó al accionante sobre la supresión del cargo que desempeñaba y se liquidó dicha entidad, respectivamente.

1. Del material probatorio allegado al expediente, la Sala comprobó que el señor Luis Mario Ávila Ordóñez es una persona a quien se le han diagnosticado diversas afectaciones a su salud, de las cuales ha sido incapacitado por largos periodos de tiempo y como resultado de ello fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 44,18%. En esa medida, es razonable considerar que tiene un derecho cierto a la estabilidad laboral reforzada, el cual, por demás, fue reconocido en el proceso de liquidación de la E.S.E. Hospital San Vicente de Paúl de Palmira cuando lo incluyó en el retén social y lo desvinculó al finalizar el proceso liquidatorio. Así pues, tal como se indicó en las consideraciones generales de esta providencia, no se presenta discusión en torno a que el accionante es titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada. No obstante, el juez natural de la causa deberá resolver los asuntos en torno a las obligaciones que de ese derecho se generaban para el Municipio. Escenario o dudas que no corresponden al análisis que hace el juez de lo contencioso en el trámite de la admisión, actuaciones que son objeto de examen en el sub lite.

1. Bajo este panorama, el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca erraron al considerar que en este caso la controversia tenía una naturaleza económica, porque unas de las pretensiones estaban encaminadas al pago de las prestaciones laborales dejadas de percibir. Esa lectura desconoció que ello corresponde a una consecuencia necesaria de su pretensión principal que es el reintegro laboral al cual

considera que tiene derecho en virtud a la estabilidad laboral reforzada de la que goza por su condición de debilidad manifiesta. Tal como será abordado en el tercer problema jurídico, este análisis se encuentra en consonancia con lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-978 de 2012.

1. Segundo problema jurídico: ¿Las autoridades judiciales demandadas al proferir los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 incurrieron en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial vertical al presuntamente desconocer lo dispuesto en la Sentencia No. 00831 del 12 de abril de 2018 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

1. En la Sentencia Nº 00831 del 12 de abril de 2018, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió sobre una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que había interpuesto un ex trabajador de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares. -CREMIL en contra de los autos proferidos en un proceso disciplinario en el que se le sancionó con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos. El demandante pretendía que fuese reintegrado sin solución de continuidad, así como que se condenara a la entidad al pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir.

1. El primer problema jurídico analizado fue si se había agotado el requisito previo de procedibilidad de la conciliación para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Al respecto, concluyó:

“Sobre el asunto objeto de controversia, se advierte que si bien las pretensiones que tienen por objeto cuestionar la legalidad de los actos administrativos proferidos por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL, no son susceptibles de negociación, en tanto la facultad para resolver si se ajustan o no a derecho es exclusiva de esta jurisdicción, lo cierto es que,

ello no sucede con aquellas que se formularon a título de restablecimiento del derecho, pues, de acuerdo con lo explicado en párrafos precedentes, contienen peticiones específicas de naturaleza patrimonial y económica, por lo que se hace exigible la conciliación extrajudicial, pues dado su carácter pueden ser objeto de disposición por las partes.

En ese orden de ideas, dado que las pretensiones de la demanda presentada por el actor en ejercicio de la acción establecida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo son de índole económico, y no versan sobre derechos ciertos e indiscutibles, ni sobre otros asuntos cuyo carácter es no conciliable, la Subsección considera que el accionante estaba obligado a adelantar el trámite de la conciliación extrajudicial, no obstante, no lo hizo, tal como se advierte de las probanzas allegadas al dossier.

Conclusión: El señor Elmer Castañeda Carvajal no agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación previo a instaurar demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL.”184

1. La Sala considera que dicho caso no constituye un precedente para el caso sub examine. Si bien uno de los asuntos a los que se refiere la providencia es si se había agotado el requisito previo de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, lo cierto es que el fundamento fáctico de ese proceso es diferente al del señor Luis Mario Ávila Ordóñez. El demandante del trámite adelantado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo fue desvinculado de su trabajo como resultado de un proceso disciplinario, mientras que el aquí accionante es una persona que fue desvinculada al finalizar el proceso de liquidación del hospital en el que trabajaba y quien fue beneficiario del retén social durante el proceso liquidatorio.

1. Además, la solución del caso concreto en la Sentencia Nº 0831 del 12 de abril de 2018 no establece una regla que respalde el interés del accionante de que la demanda sea admitida.

Por el contrario, lo que la Subsección A de la Sección Segunda decidió fue no fallar de fondo debido a que se había acreditado que no se había cumplía el requisito previo de procedibilidad relativo a la conciliación extrajudicial. Lo anterior, bajo el argumento que la solicitud de reintegro, pago de salarios y demás prestaciones correspondía a pretensiones de orden económico, que no constituyen derechos ciertos e indiscutibles.

1. Por consiguiente, no se trata de un caso que determine una regla que pueda ser aplicable al análisis del sub lite, por lo que de ninguna manera se configura el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial.

1. De cualquier manera, es preciso agregar que en este caso el accionante no se refiere como tal a un "precedente judicial" en los términos en que ha sido definido por la jurisprudencia constitucional, ya que, como se anotó en las consideraciones generales de esta providencia, tal concepto se ha definido como "aquel conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia".185 En esta oportunidad el accionante solo mencionó la precitada sentencia que, como se aclaró, no es aplicable en el sub lite.

1. Tercer problema jurídico: ¿Las autoridades judiciales accionadas al proferir los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 incurrieron en un defecto por desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional fijado por la Sentencia T-978 de 2012?

1. En la Sentencia T-978 de 2012, la Corte analizó una acción de tutela promovida en contra de los autos que inadmitieron y rechazaron la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por una persona en contra de un decreto proferido por el Alcalde de Zetáquira que suprimía planta de personal del nivel central de la administración municipal.

Este accionante había sido calificado con pérdida de capacidad laboral del 38,48% por diversas enfermedades que se catalogaron de origen laboral. Esta persona había sido protegida por un amparo transitorio de sus derechos al debido proceso, a la seguridad social, a la dignidad humana, al trabajo, a la salud, a la integridad física y al mínimo vital en el marco de un proceso de tutela, en el que se le ordenó reintegrar al actor al cargo que venía desempeñando. Se dispuso que el accionante tendría que iniciar el trámite correspondiente ante el juez natural para que dirimiera definitivamente la cuestión.

1. Esta Corporación amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y ordenó (i) dejar sin efectos los autos que se habían proferido en el proceso de rechazo de la demanda y (ii) admitir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se había interpuesto.

1. Para justificar esta decisión, se recordó el sustento normativo de la conciliación extrajudicial, así como su exigencia en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, aclaró que los asuntos que se reclaman en dicho medio de control judicial suelen ser conciliables, dado que tienen un carácter particular y de contenido económico. No obstante que "el juez de instancia debe realizar un análisis en el cual determine la calidad de los derechos que se encuentren en litigio ya que puede tratarse de derechos ciertos e indiscutibles protegidos por la Constitución Política y que, por ende, no ostentan el carácter de conciliables."186 A lo anterior, agregó que "los jueces deben llevar a cabo sus funciones en relación con el desarrollo y la aplicación de las normas preestablecidas. No obstante, aunado a la aplicación mecánica de la ley, el juez tiene la obligación de realizar un análisis jurisprudencial de cada caso en particular en el cual se estudie la aplicación de las normas conforme a la protección de los derechos constitucionales que se encuentran en juego. Es decir que los jueces están supeditados a interpretar cada norma acorde al alcance de la protección de los derechos establecidos por la Constitución y la jurisprudencia emanada de la jurisdicción de la cual hacen parte, así como de la constitucional. De esta forma, en caso de encontrarse frente a varias posibles interpretaciones de una misma norma, el juez de instancia debe optar por

implementar la que mejor se ajuste al caso en particular y la que brinde un mayor alcance en la protección de los derechos fundamentales de las partes."187

1. Frente al caso concreto, precisó que las pretensiones de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho "encamina el litigio a un asunto laboral derivado de la protección a la estabilidad laboral reforzada a que cree tener derecho y no a un asunto patrimonial o económico, ya que lo que se pretende es la declaratoria de nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se suprimió su cargo sin que se hubiera tenido en cuenta que se encontraba en un proceso de calificación de capacidad laboral, después de haber sufrido un accidente de trabajo. De ahí que pueda inferirse que el actor solicitó la protección a un derecho constitucionalmente protegido del cual cree ser titular, pues la estabilidad laboral reforzada pretende resguardar a los sujetos de especial protección que, por sus especiales condiciones de discapacidad, merecen mayor atención por parte del Estado y cuya desvinculación o despido carece de validez frente al ordenamiento superior."188 A lo anterior, agregó que la pretensión principal se refiere a la declaratoria de nulidad del decreto por medio del cual se suprimió el cargo del accionante, y por ende, persigue su reintegro laboral como beneficiario de la estabilidad laboral reforzada en atención a la pérdida de capacidad laboral que tenía. De ahí que, el pago de las prestaciones laborales dejadas de percibir "es sólo una consecuencia de la petición principal y por tanto no es válido concluir que el fin de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho es de naturaleza patrimonial o económica."189

1. Por otra parte, recalcó que el juez contencioso tenía que haber cumplido con el deber de verificar la naturaleza del derecho objeto de litigio, y determinar que el requisito de conciliación extrajudicial no resultaba exigible. Lo anterior, en tanto que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se enmarca "dentro de las pretensiones propias de la garantía de la estabilidad laboral reforzada protegida por la Constitución y que ostenta una (sic) carácter de derecho fundamental mínimo e irrenunciable."190 A juicio de la Corte, este punto se reforzaba en el hecho que existía un pronunciamiento de tutela anterior en el que "un juez de tutela (…) protegió transitoriamente sus derechos fundamentales con el fin de

evitar un perjuicio irremediable hasta que un órgano competente resolviera la controversia. Sin embargo, como el amparo se condicionó a que él acudiera a la jurisdicción contencioso administrativa y se extendió hasta tanto hubiera un pronunciamiento de fondo, el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento obstaculizó su acceso a la administración de justicia, más aun cuando se trata de un derecho irrenunciable que ostenta una protección mayor al tratarse de una persona que se encuentra en situación de debilidad manifiesta."191

1. Por consiguiente, consideró que los jueces de instancia incurrieron en una indebida interpretación de las normas y la jurisprudencia aplicable, lo cual configuró un defecto sustantivo. De ahí que, concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, dejó sin efectos los autos demandados y ordenó al Juzgado accionado que admitiera la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. Del fundamento fáctico descrito, se advierten de manera clara distintas similitudes entre el caso sub examine y el analizado en la Sentencia T-978 de 2012, tal como lo indicó la Defensoría del Pueblo en el escrito allegado en sede de revisión. En ambos asuntos los accionantes eran trabajadores de una entidad pública a quienes a través de un acto administrativo se les comunicó sobre la supresión de su cargo, siendo que eran personas con una pérdida de capacidad laboral cercana o superior al 40%. De igual manera, el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho lo precedió un trámite de tutela en el que el juez constitucional otorgó un amparo transitorio sujeto al ejercicio de la acción correspondiente ante el juez natural de la causa. Por su parte, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho fueron rechazadas por no haberse acreditado el requisito previo de procedibilidad consistente en la conciliación extrajudicial.

1. En efecto, uno de los debates que se analizó en la Sentencia T-978 de 2012 fue precisamente si la controversia que subyace a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho recae sobre derechos ciertos e indiscutibles, de manera que no se hiciera necesario

agotar la conciliación extrajudicial en los términos de lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009. Este es uno de los interrogantes que fue planteado por el accionante Luis Mario Ávila Ordóñez en la acción de tutela sub examine.

1. La ratio decidendi de la Sentencia T-978 de 2012, en atención a la coincidencia fáctica y jurídica mencionada, sería aplicable para decidir el sub lite. Esta regla coincide en gran medida con las consideraciones que se realizaron para resolver el primer problema jurídico, en lo relativo a la exigencia de la conciliación extrajudicial cuando el asunto recae sobre derechos ciertos e indiscutibles.

1. En consecuencia, la Sala Segunda de Revisión considera que el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al proferir Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y el Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018, respectivamente, incurrieron en el defecto de desconocimiento del precedente constitucional por las razones expuestas.

1. En conclusión, por todo lo anterior, la Sala procederá a revocar las decisiones proferidas por los jueces de instancia en materia de tutela y, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Adicional, se dejarán sin efectos el Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018 proferido por el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el proceso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez. Finalmente, se ordenará al Juzgado Catorce Administrativo de Cali que realice nuevamente el análisis de admisión de la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional decidió amparar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de una persona a quien se le rechazó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo el argumento que no había acreditado el requisito previo de procedibilidad de la conciliación extrajudicial. Puntualmente, advirtió que se habían configurado los defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente constitucional. El defecto procedimental absoluto se comprobó en el entendido que se acreditó que el requisito de conciliación no debía haberse exigido en tanto que el asunto recae sobre un derecho cierto e indiscutible como lo es la estabilidad laboral reforzada del accionante, a quien se le calificó una pérdida de capacidad laboral del 44,18%. El defecto por desconocimiento del precedente constitucional se configuró por cuanto las autoridades judiciales accionadas no aplicaron lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-978 de 2012.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias proferidas el 12 de diciembre de 2019, por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el 19 de febrero de 2020, por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, en su lugar, TUTELAR los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en el marco de la acción de tutela instaurada por Luis Mario Ávila Ordóñez, contra los Autos Interlocutorios Nº 79 del 23 de febrero de 2018 y Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 proferidos, respectivamente, por el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS el Auto Interlocutorio Nº 79 del 23 de febrero de 2018 proferido por el Juzgado Catorce Administrativo de Cali y el Auto Interlocutorio Nº 467 del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el proceso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el

apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez.

TERCERO.- ORDENAR al Juzgado Catorce Administrativo de Cali que realice nuevamente el análisis de admisión de la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el apoderado del señor Luis Mario Ávila Ordóñez, atendiendo a las consideraciones jurídicas planteadas en esta providencia.

CUARTO.-Por medio de la Secretaría General de esta Corporación, LÍBRESE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Expediente T-8.114.614, Acción de tutela, p. 3. Esta última fecha corresponde a la del Oficio No. 3022 expedido por el apoderado general de Fiduprevisora S.A., entidad que obró como liquidador del Hospital San Vicente de Paúl, mediante el cual este le notificó al señor Ávila Ordóñez la supresión del cargo por haber ocurrido la liquidación del citado hospital.

2 Expediente T-8.114.614, Reporte de pérdida de capacidad laboral, p. 14. En el reporte de la Junta se describe que el diagnóstico de la calificación es: "OTRAS ESPONDILOPATIAS INFLAMATORIAS ESPECIFICADAS (M468)- SÍNDROME DE SJOGREN (M350)- FIBROMIALGIA (M353) – APNEA DEL SUEÑO (G473) – GASTRITIS CRÓNICA NO ESPECIFICADA (K295)"

3 Expediente T-8.114.614, Acción de tutela, p. 4.

4 Expediente T-8.114.614- Trámite de revisión, Sentencia No. 126 de 2014, pp. 12-13.

5 Expediente T-8.114.614- Trámite de revisión, Sentencia No. 126 de 2014, p. 13.

6 Expediente T-8.114.614- Trámite de revisión, Sentencia No. 126 de 2014, pp. 12-13.

7 Expediente T-8.114.614- Trámite de revisión, Sentencia No. 126 de 2014, p. 10.

8 Expediente T-8.114.614, Segunda instancia. Proceso Nº 2014-00132, p. 34.

9 Expediente T-8.114.614, Segunda instancia. Proceso Nº 2014-00132, pp. 24-35.

10 Expediente T-8.114.614, Auto No.007 del 16 de marzo de 2015- Incidente de desacato, p. 22.

11 Proferidas el 13 de noviembre de 2014 por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Palmira y el 21 de enero de 2015 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Palmira.

12 Expediente T-8.114.614, Demanda laboral 2015, p. 36-42.

13 Expediente T-8.114.614, Informe secretarial, p. 43.

14 Expediente T-8.114.614, Auto Interlocutorio No.0268 del 7 de abril de 2015, pp. 43-46.

15 Expediente T-8.114.614, Auto Interlocutorio No.0268 del 7 de abril de 2015, p. 45.

16 Expediente T-8.114.614, Auto 17 de junio de 2015, p. 47.

17 Expediente T-8.114.614, Acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pp. 48-61.

19 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 578 del 16 de julio de 2015, p. 62.

20 Expediente T-8.114.614, Auto de sustanciación 1316 de 2015, pp. 91-92.

21 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 118 de 2017, p. 66.

22 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 118 de 2017, p. 66.

23 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 333 de 2017, p. 68.

24 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 333 de 2017, p. 69.

25 Expediente T-8.114.614, Subsanación de la demanda, p. 76.

26 Expediente T-8.114.614, Subsanación de la demanda, p. 78.

27 Expediente T-8.114.614, Subsanación de la demanda, p. 79.

28 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 79 de 2018, p. 88.

29 Expediente T-8.114.614, Recurso reposición y apelación, p. 90.

30 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 467 de 2018, p. 96.

31 Expediente T-8.114.614, Recurso de súplica, pp. 98-102.

32 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 233 de 2019, pp. 103-106.

33 Expediente T-8.114.614, Acta de reparto de la acción de tutela, p. 107.

34 Expediente T-8.114.614, Acción de tutela, p. 8.

35 Expediente T-8.114.614, Acción de tutela, p. 4.

36 Expediente T-8.114.614, Acción de tutela, p. 5.

37 Expediente T-8.114.614, Acción de tutela, p. 5.

38 Expediente T-8.114.614, Acción de tutela, p. 4.

39 Expediente T-8.114.614, Auto admisorio de la acción de tutela, p. 109.

40 Expediente T-8.114.614, Respuesta del Juzgado Catorce Administrativo de Cali, pp. 126-131.

41 Expediente T-8.114.614, Respuesta del municipio de Palmira, pp. 132-138.

42 Expediente T-8.114.614, Respuesta del municipio de Palmira, p. 137.

43 Expediente T-8.114.614, Respuesta de Fiduprevisora, pp. 139-143.

44 Expediente T-8.114.614, Sentencia de primera instancia, pp. 148-165.

45 Expediente T-8.114.614, Sentencia de primera instancia, p. 160.

46 Expediente T-8.114.614, Sentencia de primera instancia, p. 160.

47 Expediente T-8.114.614, Sentencia de primera instancia, p. 161.

48 Expediente T-8.114.614, Impugnación, pp. 176-179.

49 Expediente T-8.114.614, Sentencia de segunda instancia, p. 196-201.

50 Expediente T-8.114.614, Sentencia de segunda instancia, p. 200.

51 Expediente T-8.114.614, Sentencia de segunda instancia, p. 200.

53 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-547 de 1992, T-590 de 2009, SU-946 de 2014, SU-817 de 2010 y SU-210 de 2017.

54 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-949 de 2003, SU-490 de 2016, SU-396 de 2017, SU-355 de 2017 y SU-129 de 2021.

55 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-573 de 2017, SU 060 de 2021.

56 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-278 de 2018.

57 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-114 de 2002 y T-136 de 2005.

58 Corte Constitucional, Sentencia SU-439 de 2017.

59 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, SU-946 de 2014, SU-537 de 2017, entre otras.

60 Cfr., Corte constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-537 de 2017.

61 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-537 de 2017.

62 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-335 de 2017.

63 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU- 627 de 2015 y SU-349 de 2019. Sobre este último requisito, también es preciso reiterar que la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en que la acción de tutela no es procedente cuando se pretende atacar una sentencia que resuelva una demanda de nulidad por inconstitucionalidad, de conformidad con las sentencias SU-454 de 2020 y SU-405 de 2021.

64 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-627 de 2015.

65 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-024 de 2019 y T-461 de 2019.

66 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-207 de 2020. En tal providencia se sostuvo que la aptitud legal "refleja la calidad subjetiva de la parte demandada en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso, la misma, en principio, no se predica del funcionario que comparece o es citado al proceso, sino de la entidad accionada, quien finalmente será la llamada a responder por la vulneración del derecho fundamental, en caso de que haya lugar a ello".

67 Corte Constitucional, Auto 228 de 2021: "[e]l concepto de interés legítimo en el proceso surge como respuesta al carácter restrictivo de la noción de partes, cuya definición se limita al demandante y al demandado, como sujetos que sostienen una relación jurídico-procesal. El interés legítimo reconoce que existen otros sujetos procesales a los cuales igualmente les asiste legitimación para alegar la ocurrencia de una nulidad, cuando, por alguna razón, se han visto afectados en sus garantías procesales. Una de tales hipótesis se presenta, por ejemplo, cuando en la parte resolutiva de las sentencias de tutela se dan órdenes a terceros que no fueron informados del proceso y que, por ende, jamás tuvieron la oportunidad de

defender sus derechos. // El [citado] concepto (…) ha sido objeto de delimitación en su contenido y alcance, con el propósito de distinguirlo de cualquier persona que pueda tener conocimiento de una decisión judicial o que simplemente sea nombrada en una sentencia, sin que por tal efecto se genere algún tipo de vinculación al proceso o se extiendan las consecuencias del fallo. Por esta razón, la doctrina ha dicho que es tercero con interés: "todo sujeto procesal que, sin estar mencionado como parte demandante o parte demandada en la demanda, ingresa al proceso por reconocérsele una calidad diversa de la de litisconsorte necesario, facultativo o cuasinecesario y que de acuerdo con la índole de su intervención pueden quedar o no vinculados por la sentencia"

68 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-074 de 2018.

69 Corte Constitucional, Sentencia T-978 de 2012.

70 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-085 de 2020, T-488 de 2018, SU-005 de 2018, T-712 de 2017, T-570 de 2015, T-538 de 2015 y T-823 de 2014.

71 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-129 de 2009, T-335 de 2009, SU-339 de 2011, T-664 de 2012 y T-340 de 2020.

72 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T- 453 de 2009.

73 Artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

74 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-461 de 2019, T-091 de 2018, T-291 de 2017, T-022 de 2017 y SU-499 de 2016.

75 Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2019.

76 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-422 de 2018 y T-016 de 2019.

77 Expediente T-8.114.614, Auto interlocutorio 233 de 2019, p. 106.

78 Expediente T-8.114.614, Sentencia de primera instancia, p. 161.

79 Corte Constitucional, Sentencia SU-198 de 2013.

80 Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 2001.

81 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-462 de 2003; SU-1184 de 2001; T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.

82 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

83 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-201 de 2021.

84 Corte Constitucional, Sentencia T-577 de 2019.

85 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-201 de 2021. En esta providencia, la Corte precisó: "En ejercicio de las facultades descritas, esta Corporación ha abordado el estudio de causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial distintas a las alegadas por los accionantes, e incluso ha identificado las causales específicas a partir del fundamento fáctico de la acción cuando los accionantes no han alegado causales específicas de manera expresa. La Corte ha establecido que no resulta determinante para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que la parte accionante mencione explícitamente la denominación de las causales específicas de procedencia que alega en contra de la providencia"

86 Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

87 Corte Constitucional, Sentencias SU-388 de 2021 y SU-016 de 2020.

88 Corte Constitucional, Sentencia SU-258 de 2021.

89 Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

90 Corte Constitucional, Sentencias SU-388 de 2021 y SU-061 de 2018.

91 Ibidem.

93 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-388 de 2021, y SU-108 de 2020.

94 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-388 de 2021, SU-455 de 2020, SU-143 de 2020, y SU-418 de 2019.

95 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-388 de 2021, y SU-418 de 2020.

96 Cfr., Corte Constitucional, SU-388 de 2021, y SU-061 de 2018.

97 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-388 de 2021, SU-108 de 2020, y SU-573 de 2017.

98 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-008 de 2019.

99 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-025 de 2018, y T-18 de 2019.

100 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-352 de 2012 y T-249 de 2018.

101 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-016 de 2021 y SU-041 de 2018.

102 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-016 de 2021 y T-385 de 2018.

103 Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019.

104 Corte Constitucional, Sentencia T-330 de 2005, en la que señaló que la "actividad judicial supone la interpretación permanente de, entre otras cosas, disposiciones jurídicas. Ello implica que al funcionario corresponde determinar en cada proceso la norma que se aplicará al caso concreto. En ese sentido los diversos jueces pueden tener y tienen comprensiones diferentes del contenido de una misma prescripción jurídica y derivan de ella, por esta razón, efectos disímiles".

105 Corte Constitucional, Sentencia T-330 de 2005.

106 Corte Constitucional, Sentencia T-918 de 2010.

107 Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

108 Corte Constitucional, Sentencia T-156 d 2009.

109 Corte Constitucional, Sentencia SU-228 de 2021.

110 Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2009.

111 Ibídem.

112 Corte Constitucional, Sentencia T-954 de 2013.

113 Ibidem.

114 Corte Constitucional, Sentencia T-1029 de 2012.

115 Corte Constitucional, Sentencia T-459 de 2017.

116 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-048 de 2022.

117 Corte Constitucional, Sentencia T-309 de 2015.

118 Corte Constitucional, Sentencias T-123 de 1995, T-766 de 2008 y T-794 de 2011.

119 Corte Constitucional, Sentencias T-211 de 2008, T-161 de 2010 y T-082 de 2011.

120 Corte Constitucional, Sentencia T-459 de 2017.

121 Corte Constitucional, Sentencia SU-053 de 2015.

122 Corte Constitucional, Sentencia SU-053 de 2015.

123 Corte Constitucional, Sentencia T-446 de 2013.

124 Ídem.

125 Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2016.

126 Corte Constitucional, Sentencia T-474 de 2015.

127 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2016.

128 Corte Constitucional, Sentencia SU-462 de 2020.

129 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-027 de 2021.

130 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-621 de 2015 y SU-027 de 2021.

131 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-027 de 2021 y SU-068 de 2022.

132 Corte Constitucional, Sentencias SU-091 de 2016, SU-069 de 2018, SU-574 de 2019 y SU-245 de 2021.

134 Constitución Política de Colombia. “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. // El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. // Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. // Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

135 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1195 de 2001, C-314 de 2002, C-902 de 2008 y C-222 de 2013.

136 Esta referencia fue, a su vez, utilizada en la Sentencia C-222 de 2013.

137 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-160 de 1999, C-893 de 2001, C- 1196 de 2001, C-314 de 2002, C-417 de 2002, C-187 de 2003, C-910 de 2004, C-1146 de 2004, C-033 de 2005, C-338 de 2006, C-713 de 2008, C-222 de 2013, C-834 de 2013 y C-214 de 2021.

138 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-834 de 2013.

139 Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008.

140 “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”. En lo que toca con la conciliación en materia administrativa, el régimen especial estatuido en la mencionada Ley 23 de 1991 fue objeto de análisis en la Sentencia No. 143 del 12 de diciembre de 1991 de la Corte Suprema de Justicia, M.P. Pedro Escobar Trujillo, que la declaró exequible frente a la Constitución Política de 1991.

141 Ley 23 de 1991: “ARTÍCULO 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ventilarían mediante las acciones previstas en los artículo 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. // Para los efectos del inciso anterior los entes territoriales estarán representados así: La Nación por los Ministros, los Jefes de Departamento Administrativo, los Superintendentes, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República. // Los Departamentos por los respectivos Gobernadores; las Intendencias y Comisarías por los Intendentes y Comisarios; el Distrito Especial de Bogotá, por el Alcalde Mayor y los Municipios por sus Alcaldes. // Las Ramas Legislativa y Jurisdiccional estarán representadas por los ordenadores del gasto. // Las entidades descentralizadas por servicios podrán conciliar a través de sus representantes legales, directamente o previa autorización de la respectiva Junta o Consejo Directivo, conforme a los estatutos que las rigen y a la asignación de competencias relacionadas con su capacidad contractual. // PARAGRAFO. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.”

142 “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.”

143 Ley 446 de 1998: “ARTÍCULO 70. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así: // ‘Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. // PARAGRAFO 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito. // PARAGRAFO 2o. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.”

144 Ley 446 de 1998 “Artículo 61. La conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada. // Si no fuere posible acuerdo alguno, el Agente del Ministerio Público firmará el acta en que se dé cuenta de tales circunstancias, declarará cerrada la etapa prejudicial, devolverá a los interesados la documentación aportada y registrará en su despacho la información sobre lo ocurrido. // Parágrafo 1°. En caso de que las partes soliciten una nueva audiencia de conciliación, dicha solicitud deberá ser presentada de común acuerdo. // Parágrafo 2°. No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado.”

145 “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.”

146 Ley 640 de 2001: “ARTICULO 23. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción.”

147 Ley 1437 de 2011: “ARTÍCULO 303. ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO. El Ministerio Público está facultado para actuar como demandante o como sujeto procesal especial y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. // En los procesos ejecutivos se notificará personalmente al Ministerio Público el mandamiento de pago, la sentencia y el primer auto en la segunda instancia. // Además tendrá las siguientes atribuciones especiales: (…) 7. Adelantar las conciliaciones prejudiciales o extrajudiciales.” Esta norma debe ser leída en conjunto con las funciones otorgadas a la Procuraduría General de la Nación en el artículo 277 de la Constitución Política.

148 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-893 de 2001, C-1195 de 2001 y C-314 de 2002.

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

150 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

151 En esta misma providencia se declaró inexequible el segundo inciso que proponía el Legislador en el artículo 13 del proyecto de ley estatutaria examinado, el cual disponía: “Las conciliaciones judiciales y extrajudiciales únicamente requerirán revisión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando así lo solicite y sustente el Ministerio Público, dentro de los tres (3) días siguientes a su celebración. Dicha solicitud sólo será procedente en los casos en que el Ministerio Público considere que los términos de la respectiva conciliación resultan contrarios al ordenamiento vigente o lesivos para el patrimonio público”. Lo anterior al considerar que vulneraba los artículos 228 y 277-7 de la Constitución, “en la medida en que pretende reducir a simples eventualidades el control judicial de conciliaciones en materia contencioso administrativa, permitiendo una suerte de escogencia casual y sin ningún tipo de parámetros objetivos defendidos por el Legislador. // Con ello también se pasa inadvertido que en los asuntos de esta naturaleza está involucrado el patrimonio público, de modo que el Congreso debe ser particularmente cauteloso y riguroso en el diseño de mecanismos de control judicial, buscando siempre ampliar las medidas de protección al erario público, en vez de reducirlas como pretende hacerlo la norma bajo examen. // Además, tampoco puede perderse de vista que en muchas ocasiones el acuerdo conciliatorio implica un análisis sobre la legalidad de actos administrativos, asunto que por su naturaleza está reservado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008.

152 Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008.

153 El artículo 25 de la Ley 640 de 2001 establece: “Pruebas en la conciliación extrajudicial. Durante la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo los interesados podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes. Con todo, el conciliador podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio. // Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto en la ley. (…)”.

154 El artículo 25, inciso final de la Ley 640 de 2001 dice: “Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado

las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.”.

155 Ley 640 de 2001, Artículo 1, párrafo 2, modificado por el artículo 620 de la Ley 1564 de 2012 (CGP). “Las partes deberán asistir a la audiencia de conciliación y podrán hacerlo junto con su apoderado”.

156 Ley 640 de 2001, artículo 24.

158 Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera, (i) Auto del 30 de marzo de 2006, C.P. Alier Hernández Enríquez. Expediente 31385; y (ii) Auto del 21 de octubre de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Expediente 37243.

159 El artículo 2º del Decreto 1716 de 2009, indica que son conciliables los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del anterior Código Contencioso Administrativo, esto es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la de reparación directa, y de asuntos contractuales. Además, señala que no son susceptibles de conciliación los asuntos: a) que versan sobre conflictos de carácter tributario; b) que deben tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993; y c) en los cuales se discute la validez de un acto administrativo general.

160 Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Radicación: 54001-23-31-000-2007-00185-02(52320), auto de 14 de marzo de 2016, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. “De conformidad con lo consagrado en el artículo 65 literal a) de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, cuyo parágrafo fue derogado por el artículo 49 de la Ley 640 de 2001, para la aprobación del acuerdo conciliatorio se requiere la concurrencia de una serie de presupuestos a saber: (1) que no haya operado la caducidad de la acción; (2) que las partes que concilian estén debidamente representadas, y que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar; (3) que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes; (4) que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación; y, (5) que no resulte abiertamente lesivo para las partes. (…) El juez de lo contencioso administrativo debe limitarse a examinar simplemente: (I) si los términos del acuerdo conciliatorio pueden hallarse viciados de nulidad; o si (II) resultan lesivos para los intereses patrimoniales del

Estado , de manera que descartadas esas hipótesis, como se han verificado en el caso sub examine, y en consecuencia, al no aparecer vicio de nulidad alguno de lesividad patrimonial en contra del Estado, la Sala de Subsección aprobará la conciliación judicial celebrada en esta instancia".

161 Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera (i) Auto del 6 de febrero de 2012, C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo. No. Radicado: 13001-23-31-000-2006-00343-01(38896); y (ii) Auto del 27 de junio de 2012, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. No. Radicado 73001-23-31-000-2009-00525-01(40634).

162 Se advierte que este artículo es posterior a los hechos analizados por la Sala en esta oportunidad, por lo que no es la regla aplicable para solucionar el caso concreto. No obstante, se citó la normativa a efectos de brindar el panorama normativo completo en relación con la conciliación extrajudicial.

163 Las reglas citadas reiteran las consideraciones de la Sentencia C- 214 de 2021.

164 "Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001"

165 Corte Constitucional, Sentencia T-023 de 2012.

166 Corte Constitucional, Sentencia T-040 de 2018.

167 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 8 de junio de 2011, rad. 35135.

168 Corte Constitucional, Sentencias T-320 de 2012 y T-040 de 2018.

169 Ibidem.

170 Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2018.

171 Corte Constitucional Sentencia T-320 de 2012.

172 Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2018.

173 Corte Constitucional, Sentencia T-320 de 2012.

174 Corte Constitucional, Sentencia T-320 de 2012.

175 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 29 de mayo de 2019, rad. 63129.

176 Corte Constitucional, Sentencia T-073 de 1997.

177 Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010.

178 Corte Constitucional, Sentencia C-641 de 2002.

179 Corte Constitucional, Sentencia T-341 de 2018.

180 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-279 de 2013.

181 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1104 de 2001 y C-1512 de 2003.

182 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Auto del 17 de septiembre de 1985, que resolvió una reposición, Gaceta Judicial TOMO CLXXX – No. 2419, Bogotá, Colombia, Año de 1985, pág. 427.

183 Corte Constitucional, Sentencia C-204 de 2003.

184 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia Nº 00831 del 12 de abril de 2018.

185 Corte Constitucional, Sentencia T-1029 de 2012.

186 Corte Constitucional, Sentencia T-978 de 2012.

187 Corte Constitucional, Sentencia T-978 de 2012.

188 Corte Constitucional, Sentencia T-978 de 2012.

189 Corte Constitucional, Sentencia T-978 de 2012.

190 Corte Constitucional, Sentencia T-978 de 2012.

191 Corte Constitucional, Sentencia T-978 de 2012.