**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Causales – Procedencia**

Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes : a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política. Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en una cualesquiera de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

**CONTRATO REALIDAD – Prestaciones sociales – Reconocimiento**

La accionante interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Distrito de Santa Marta, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta. (…) mediante órdenes de prestación de servicios con el objeto de prestar ayuda en los servicios generales de todas las dependencias de la entidad, cargo que no se encuentra enlistado dentro de los cargos de dirección y confianza para adquirir el carácter de empleado público, por lo que consideró que se trata de un trabajador oficial. (…) el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta rechazó los recursos interpuestos al considerarlos improcedentes (…) se advierte que el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta en ningún momento le negó a la señora Remedios Miryam Bermúdez Effer acceder a la administración de justicia, pues contrario a ello ordenó remitir el proceso objeto de estudio a los juzgados laborales para que procediera con el conocimiento del asunto. (…) en el caso concreto no se infiere que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta haya vulnerado algún derecho fundamental de la demandante, máxime cuando le dio la oportunidad de subsanar la demanda con el fin de continuar con el conocimiento de la misma y no lo hizo.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ**

Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 47001-23-33-000-2016-00400-01(AC)**

**Actor: REMEDIOS MIRYAM BERMÚDEZ EFFER**

**Demandado: JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA Y OTROS**

**ASUNTO**

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la impugnación presentada por la accionante, contra la sentencia del 18 de octubre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró improcedente la acción de tutela de la referencia.

**HECHOS RELEVANTES**

**a) Proceso ordinario**

Señaló que solicitó ante el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente – DADMA el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas de la existencia de un contrato realidad y dada la negativa de la entidad interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción laboral, asunto que le correspondió al Juzgado Tercero Laboral de Santa Marta.

El referido Juzgado, mediante auto del 21 de abril de 2015 declaró la falta de competencia para conocer de dicho asunto y ordenó su remisión a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Agregó que el Juzgado Cuarto Administrativo de Santa Marta a través de providencia del 8 de julio de 2015 inadmitió la demanda por no reunir los requisitos previstos en los artículos 162 y 166 de la Ley 1437 de 2011 y posteriormente la rechazó.

Sostuvo que el 15 de abril de 2016, luego de agotar el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación, nuevamente presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta mediante auto del 11 de mayo de 2016 declaró la falta de jurisdicción para conocer de dicho proceso y lo remitió a la Oficina de Apoyo, con el fin de que fuera repartido ante la jurisdicción laboral. La accionante presentó recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue rechazado.

Indicó que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta por intermedio de la providencia del 21 de julio de 2016 avocó conocimiento del asunto y lo inadmitió para que se adecuara la demanda y el poder de conformidad con lo previsto en el Código Procesal del Trabajo.

Empero, no se cumplió con lo ordenado y mediante auto del 9 de agosto de 2016 rechazó la referida demanda.

**b) Inconformidad**

Afirmó que se vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y de acceso a la administración de justicia, comoquiera que en otra oportunidad por hechos y pretensiones similares presentó demanda ante la jurisdicción laboral en contra del Distrito de Santa Marta y el Fondo Cuenta Especial de Entidades en Liquidación y la misma fue remitida por el Juzgado Primero Laboral de Santa Marta a la jurisdicción contenciosa administrativa, correspondiéndole el conocimiento al Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, despacho en el que se encuentra en trámite dicho proceso, lo que demuestra que ambas jurisdicciones la han tenido en una incertidumbre.

**PRETENSIONES**

Solicitó se amparen los referidos derechos fundamentales. En consecuencia, se declare la nulidad de lo actuado a partir de la providencia del 11 de mayo de 2016, a través de la cual el Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por falta de jurisdicción y ordenó remitirla a la jurisdicción laboral, proceso que le correspondió al Juzgado Primero Laboral de la misma ciudad.

Adicionalmente, se ordene al Juzgado Segundo Administrativo de Santa Marta avocar conocimiento del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado 2016-0207 y proceda a realizar un examen sobre la admisión.

**CONTESTACIÓN AL REQUERIMIENTO**

**Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta (f. 52)**

Explicó que en ese despacho cursó un proceso ordinario laboral radicado 2015-242, instaurado por la señora Remedios Bermúdez Effer contra el Fondo Cuentas Especiales, Entidad Descentralizada en Liquidación del Distrito de Santa Marta, la cual fue rechazada por falta de competencia por lo que ordenó su remisión a los juzgados administrativos.

Añadió que el 19 de julio de 2016 la accionante radicó demanda contra el Distrito de Santa Marta, radicado 2016-176 y mediante auto del 19 de julio de 2016 avocó conocimiento y ordenó adecuar la demanda y el poder de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, toda vez que el proceso provenía del Juzgado Segundo Administrativo de la misma ciudad.

Finalmente, señaló que en auto del 9 de agosto de 2016 el despacho rechazó la demanda por no haber sido adecuada, tal como fue ordenado.

**Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente (ff. 53 y 54)**

Manifestó que no tenía conocimiento de que la señora Bermúdez Effer hubiese interpuesto demanda en su contra, pues sólo fue citada a una conciliación extrajudicial en la que no se llegó a ningún acuerdo, por tanto, considera que no se encuentra legitimado en la causa por pasiva dentro del asunto bajo estudio.

Sostuvo que es deber de los jueces interpretar la normativa aplicable al caso concreto y, por ende, cuentan con la autonomía para remitir los procesos que no se encuentren dentro de la esfera de su jurisdicción o competencia.

**Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta (ff. 63 y 64)**

La juez titular del despacho judicial indicó que en el proceso ordinario objeto de estudio tomo las decisiones correspondientes, de acuerdo a la normativa y a la jurisprudencia que trata de empleados oficiales.

Precisó que no incurrió en violación de los derechos fundamentales alegados por la tutelante, pues el hecho de que el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Santa Marta inadmitió la demanda y ordenó adecuarla a la normativa del CPACA, no es indicio que efectivamente ésta sea la jurisdicción competente para conocer del asunto, pues al no subsanarse la demanda se impidió que la autoridad judicial realizara el estudio correspondiente.

Expuso que la parte actora es la que ha impedido que el Consejo Superior de la Judicatura resuelva el conflicto negativo de jurisdicción, al omitir subsanar la demanda en la oportunidad que se le ordenó y tampoco generó la posibilidad de que el superior lo ordenara, pues no interpuso el recurso de apelación que procede contra los autos que rechazaron la demanda.

Por último, señaló que la presente acción de tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad contra providencias judiciales y es necesario prevalecer el principio de autonomía e independencia judicial y, como consecuencia de ello, solicitó declarar la improcedencia del amparo deprecado.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El 18 de octubre de 2016, el Tribunal Administrativo del Magdalena profirió fallo de primera instancia, en el que declaró improcedente la tutela interpuesta.

Para el efecto, consideró que la acción de la referencia no comporta la característica de ser relevante constitucionalmente, dado que no se encontró vulneración alguna por parte de las autoridades judiciales demandadas.

Además, sostuvo que el Juzgado Primero Laboral de Santa Marta avocó conocimiento del proceso objeto de estudio y lo inadmitió para que se adecuara la demanda, por lo que en ningún momento le cerró a la accionante la oportunidad de acudir a la jurisdicción.

**IMPUGNACIÓN**

La accionante impugnó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

Ahora, la Subsección advierte que si bien es cierto la señora Bermúdez Effer no sustentó la impugnación, en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción se estudiará todo el contenido de la decisión.

***CONSIDERACIONES***

* **Competencia**

La Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el cual regula que: *“[…] Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente […]”.*

* **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional[[1]](#footnote-1) y el Consejo de Estado[[2]](#footnote-2) ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, entre otras providencias, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Por su parte el Consejo de Estado en sentencia de unificación por importancia jurídica, del 5 de agosto de 2014, con ponencia de Jorge Octavio Ramírez, concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Veamos:

**Requisitos generales:** Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Ello son los siguientes: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) no se argumentó una irregularidad procesal; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

**Causales específicas:** Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes[[3]](#footnote-3): a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en una cualesquiera de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

**Problema jurídico**

Así las cosas, el problema jurídico en esta instancia se puede resumir en las siguientes preguntas:

1. ¿El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta al proferir el auto del 11 de mayo de 2016 realizó una interpretación razonable de las normas sobre la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la ordinaria laboral en el caso concreto?
2. ¿Cuáles fueron las circunstancias por las que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta, mediante la providencia del 9 de agosto de 2016 rechazó la demanda presentada por la señora Bermúdez Effer?

Para resolver los problemas así planteados se abordarán las siguientes temáticas: (i) Interpretación efectuada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta; y (ii) rechazo de la demanda en el caso concreto. Veamos:

* **Interpretación efectuada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta**

La señora Remedios Miryam Bermúdez Effer solicitó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta.

Ahora, una vez revisado el material probatorio allegado a la acción constitucional se tiene que la accionante interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Distrito de Santa Marta, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta.

De igual manera, se observa que el referido Juzgado mediante auto del 11 de mayo de 2016 declaró la falta de jurisdicción para conocer del proceso y ordenó remitir el expediente a la Oficina de Apoyo Judicial de Santa Marta para que fuera repartido entre los juzgados laborales.

Igualmente, señaló que en el caso de no ser aceptada la falta de jurisdicción, propone el conflicto negativo de competencia para que sea resuelto por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Para el efecto, argumentó que la señora Remedios Bermúdez Effer laboró en el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente - DADMA, mediante órdenes de prestación de servicios con el objeto de prestar ayuda en los servicios generales de todas las dependencias de la entidad, cargo que no se encuentra enlistado dentro de los cargos de dirección y confianza para adquirir el carácter de empleado público, por lo que consideró que se trata de un trabajador oficial.

Por lo expuesto, concluyó que ese debate no es de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, sino de la ordinaria laboral, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 (ff. 10 y 11).

También está acreditado en el expediente que la demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior decisión (ff. 13 a 16). El 23 de junio de 2016, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta rechazó los recursos interpuestos al considerarlos improcedentes (ff. 26 y 27).

Pues bien, en primer lugar la Subsección encuentra que el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta explicó los motivos por las cuales consideró que la señora Bermúdez Effer ostentaba la calidad de trabajador oficial.

De igual manera, se observa que el Juzgado realizó una interpretación razonable de las normas aplicables a los trabajadores oficiales y de los asuntos que conoce tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo como la jurisdicción ordinaria laboral, lo que le permitió concluir que el caso concreto no era de su conocimiento y, por ende, dio aplicación a lo determinado en el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, ordenar la remisión del expediente al competente.

Además, se advierte que el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta en ningún momento le negó a la señora Remedios Miryam Bermúdez Effer acceder a la administración de justicia, pues contrario a ello ordenó remitir el proceso objeto de estudio a los juzgados laborales para que procediera con el conocimiento del asunto.

En ese orden de ideas, la Subsección colige que el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Santa Marta no incurrió en la vulneración alegada por la accionante.

* **Rechazo de la demanda en el caso concreto**

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta en atención a lo proferido por ese despacho, mediante Oficio del 15 de julio de 2016 remitió a la Oficina Judicial de Santa Marta el proceso contentivo de la demanda interpuesta por la señora Remedios Miryam Bermúdez Effer, con el fin de que fuera sometido a reparto ante los Jueces Laborales del Circuito del Distrito Judicial de Santa Marta, por considerar que es la jurisdicción competente (f. 30).

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta a través de la providencia del 19 de julio de 2016 avocó conocimiento del asunto remitido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de la misma ciudad y, además, le concedió un término de cinco días a la demandante para que adecuara la demanda y el poder de acuerdo con lo dispuesto por el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (f. 31).

Posteriormente, el mencionado Juzgado mediante auto del 9 de agosto de 2016 rechazó la demanda de la referencia, por no haberse subsanado en los términos señalados (ff. 33 y 34).

Pues bien, la Subsección considera que le asiste razón al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta al momento de rechazar la demanda presentada por la aquí accionante, pues le otorgó un término de cinco días para que adecuara la demanda conforme a las exigencias de los artículos 25 y 26 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 12 de la Ley 712 de 2001 y esta no lo realizó.

De modo que, en el caso concreto no se infiere que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta haya vulnerado algún derecho fundamental de la demandante, máxime cuando le dio la oportunidad de subsanar la demanda con el fin de continuar con el conocimiento de la misma y no lo hizo.

**En conclusión:** La razón por la que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta rechazó la demanda presentada por la señora Remedios Miryam Bermúdez Effer se debió a que esta no cumplió lo ordenado en la providencia del 19 de julio de 2016.

Lo anterior, no permitió que la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura se pronunciara sobre el conflicto negativo de competencia que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta propuso en el evento de que el Juzgado Laboral al que le correspondiera el conocimiento del asunto no aceptara la falta de jurisdicción.

En consecuencia, se revocará la sentencia proferida el 18 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Remedios Miryam Bermúdez Effer contra el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta. Para en su lugar, negar el amparo deprecado, por las razones aquí expuestas.

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

**F A L L A**

**Primero:** Revocar la sentencia proferida el 18 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Remedios Miryam Bermúdez Effer contra el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Santa Marta y el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta. En su lugar, se niega el amparo deprecado, por las razones aquí expuestas.

**Segundo:** Notificar a las partes en la forma dispuesta en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Tercero:** Dentro de los 10 días a la ejecutoria de esta providencia, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Cuarto:** Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

***WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ***

***RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS***

***GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ***

1. Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993,T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999,T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003,T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T- 010 de 2012, T- 1090 de 2012, T-074 de 2012, T- 399 de 2013, T-482 de 2013, T- 509 de 2013, , T- 254 de 2014, T- 941 de 2014 y T-059 de 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n. º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-3)