

AVISO

La Secretaría General del Consejo de Estado

Hace saber:

A Merlín Córdoba Martínez, Enexy Eucaris Díaz García.

Que:

Dentro de la tutela radicada bajo el número 11001-03-15-000-2023-03826-01, actor: Leiddy Diana Molano Caicedo contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otro se han proferido las siguientes providencias:

1. Auto que inadmite tutela proferido el 18 de julio de 2023.
2. Auto admisorio del 1 de agosto de 2023.
3. Sentencia del 21 de septiembre de 2023.
4. Auto que concede impugnación del 06 de octubre de 2023.
5. Auto que ordena la vinculación de los terceros. Del 23 de noviembre de 2023.

Se les informa que con esta publicación se entiende surtida la notificación de las providencias mencionadas.

Asimismo, este aviso se publicará en la página web de esta Corporación, del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y del Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura.

Se expide en Bogotá D.C., a los veintitrés (23) días del mes de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Atentamente,

DIANA LUCÍA SÁNCHEZ SERNA
Secretaria General

ZDG



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

Bogotá D. C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001 03 15 000 2023 03826 01
Accionante: Lady¹ Diana Molano Caicedo
Accionado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otro

AUTO

Estando el proceso de la referencia para proferir sentencia de segunda instancia, se advierte la necesidad de vincular al presente trámite a los señores Francia Elena López Restrepo, Malca Irina Ortega García, Cindy Yesenia Canga, Carmen Aura Mesa Murillo, Rodrigo Morán Rebolledo, Robinson Riascos Mondragón, Lorena Arcos, Nini Jhoanna Mendoza Rivera, Diana Marcela Caicedo Valencia, Jáder Barahona Gamboa, Merlín Córdoba Martínez, Enexy Eucaris Díaz García, Carlos Augusto Bedoya Palomeque, Harold Alfredo Angulo Murillo, Carolina Hurtado Arboleda y Miguel Ángel Preciado, quienes por medio de apoderado² actuaron ante el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura (Valle del Cauca) dentro del proceso de simple nulidad con radicación 76109 33 002 2019 00235 00 que promovió el señor Dinectry Andrés Aranda Jiménez contra el Distrito de Buenaventura.

En consecuencia, se **dispone** lo siguiente:

- 1. Notificar** el presente trámite constitucional, a los señores Francia Elena López Restrepo, Malca Irina Ortega García, Cindy Yesenia Canga, Carmen Aura Mesa Murillo, Rodrigo Morán Rebolledo, Robinson Riascos Mondragón, Lorena Arcos, Nini Jhoanna Mendoza Rivera, Diana Marcela Caicedo Valencia, Jáder Barahona Gamboa, Merlín Córdoba Martínez, Enexy Eucaris Díaz García, Carlos Augusto Bedoya Palomeque, Harold Alfredo Angulo Murillo, Carolina Hurtado Arboleda y Miguel Ángel Preciado.
- 2. Remitir** copia de la solicitud de tutela a las personas mencionadas en el numeral anterior, para que si a bien lo tienen intervengan dentro de los tres (3) días siguientes

¹ El nombre de la accionante es, **Leiddy** Diana Molano Caicedo.

² Al abogado Remberto Quiñónez Albán se le reconoció personería mediante auto del 16 de septiembre de 2021.



Radicado: 11001 03 15 000 2023 03826 01
Accionante: Lady Diana Molano Caicedo

a la notificación de la presente providencia en el trámite constitucional de la referencia.

Notifíquese y Cúmplase,


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

Jesús Yepes

A B O G A D O S

Bogotá D.C.,

Honorable Consejeros:

Consejo de Estado (Reparto)

Asunto: Acción de Tutela de Diana Molano y otros Vs. el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura.

Derechos vulnerados: debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, trabajo, seguridad social, entre otros.

Jesús Albeiro Yepes Puerta, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando de conformidad con el poder otorgado por DIANA MOLANO, y otras personas, me dirijo respetuosamente a ustedes para presentar acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura - Valle del Cauca. Tanto el Tribunal como el Juzgado accionado vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, trabajo, mínimo vital y seguridad social de mis representados.

Resumen de la tutela.

La presente acción tiene como fin que el Consejo de Estado tutele los derechos fundamentales de la Sra. Diana Molano y otras personas al debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, trabajo, mínimo vital y seguridad social.

Se considera que las entidades judiciales accionadas vulneraron los derechos fundamentales referidos por cuanto: **i)** el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Buenaventura declaró nulos los decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 y 876 del 13 de diciembre de 2019. **ii)** la nulidad de estos dos actos administrativos fue decretada al interior de un proceso instaurado por el Sr. Dinectry Aranda en contra de la Alcaldía Distrital de Buenaventura (Rad. 2019-00235) donde se pretendía la nulidad simple de los decretos 185 de 2016, 574 de 2018, 669 de 2018 y **iii)** aunque los decretos relacionados en el numeral anterior(i) no fueron demandados, el juzgado se estimó competente para nulitarlos por el principio de integración de la unidad normativa. **iv)** el juzgado accionado no tuvo en cuenta el carácter excepcional del principio de la unidad normativa, conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. **v)** se estima también que el juzgado no respetó el principio de la congruencia, la presunción de legalidad y la ejecutoriedad de los actos administrativos. **vi)** el juzgado y el tribunal vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia de los accionantes porque no permitieron su participación dentro del proceso. La decisión que les afectaba (la nulidad de los actos administrativos 928 del 3 de diciembre de 2018 y 876 del 13 de diciembre de 2019) sólo la vinieron a conocer cuando ya estaba proferida la sentencia.

PARTES DEL PROCESO

Parte accionante:

Amalia Banguera Mondragón	66.737.312	amaliabanguera68@gmail.com
Anderson Mosquera Rivas	6.163.941	nescuitwo0613@gmail.com
Ana Milena Olaya Cuervo	66.739.320	mleno.1501@hotmail.com
Andrés Mauricio Obando Hurtado	14.476.207	aobando6@hotmail.com
Carlos Andres Campiño López	1.111.762.394	andriety88@hotmail.com

Jesús Yepes

A B O G A D O S

Denis Viveros	1.111.749.824	denisvipa@hotmail.com
Diana Molano Caicedo (Menor a Cargo)	1.130.608.941	ladydiana.molano@hotmail.com
Dilian Dayana Rentería	41.952.485	dilidayan@hotmail.com
Elizabeth Ramos Montaña	66734979	minaramosjorgefernando@gmail.com
Faustino Ortiz Quiñonez	14.472.536	faorqui@hotmail.com
Holiday Candelo	38.473.974	hocamar5501@hotmail.com
Jackelín Zoe Candelo	1.094.891.801	controldisplicinariohlp@gmail.com
Jan Carlos Hernández Valencia	1.111.740.659	janema0920@gmail.com
Jaller Manuel Román Arboleda	1.061.688.894	manuel.roman@hotmail.es
Marling Paola Sinesterra Valencia	38.470.232	mapasiva1@gmail.com
Jerson Fabvian Isaza Hurtado		fayer-259@hotmail.com
Modesto Vladimir Castro Devia	16.514.009	vladimiralan@hotmail.com
Rubén David Caicedo Restrepo	1.111.767.399	machengo2008@hotmail.com
Ruben Guerra		rubenguerra6@gmail.com
Sandra Lorena Payán Asprilla	1.130.618.897	sandralopayanas@hotmail.com
Sara Riascos Vergara	1.111.739.507	sarily151@hotmail.com
Víctor Cevero Riascos Arboleda	14.476.164	victorcevero28@gmail.com
Wilfrido Román Arboleda	14.474.077	wilfridoromanarboleda@gmail.com
Wilmer Córdoba Martínez	11805522	musul77@hotmail.com
Wilson Alfredo Villa Caicedo		wavilla23@hotmail.com
Wilson Quiñónez Rentería	16.492.619	wilson_4714@hotmail.com
Cintia Yaritza Boya Rentería	1.111.812.353	Cinthyayaritza97@gmail.com
Yandra Vanexa Mosquera	38.470.394	yandradaniela92003@hotmail.com
Yisela Garcés Córdoba	38.474.916	yisela_426@hotmail.com

1. Parte demandada:

1.1 Tribunal Administrativo de Valle del Cauca

1.2 Juzgado 2° Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura.

2. **Apoderado de la parte accionante:** Jesús Albeiro Yepes Puerta, identificado como aparece al pie de la firma de esta tutela y domiciliado en la ciudad de Bogotá.
3. **Personas que deben ser vinculadas a la tutela:**
 1. La Alcaldía Distrital de Buenaventura.
 2. El Concejo Distrital de Buenaventura.

ANTECEDENTES QUE DIERON ORIGEN A LA ACCIÓN DE TUTELA

1. El día 03 del mes de diciembre del año 2018 se profirió el Decreto No.0928 de 2018, por medio del cual se determinó la estructura administrativa del Distrito Especial de Buenaventura, se definió su planta de personal, se fijó la escala salarial y se dictaron otras disposiciones. Este acto administrativo de carácter general.
2. El 13 de diciembre de 2019, la Alcaldía Distrital de Buenaventura, siendo alcalde el señor ALEXIS MOSQUERA VALENCIA profirió el decreto 0876 de 2019 por medio del cual se incorporó, modificó, y adicionó el decreto 0928 del 03 de diciembre de 2018. Acto administrativo de carácter general.
3. En diciembre de 2019 a través de los decretos y actas de posesión correspondientes se hicieron los nombramientos provisionales en vacancia definitiva de los accionantes dentro de la planta Global de la Alcaldía Distrital de Buenaventura.
4. El 26 de diciembre de 2019 la señora MARIA ANTONIA ARROYO identificada con C.C 66.733.553 interpuso acción de tutela en contra del decreto 0876 de 2019 que modificó o adicionó el decreto 0928 del 03 de diciembre de 2018. Los juzgados de primera y segunda instancia acogieron sus pretensiones y ordenaron suspender los

efectos del decreto 0876 del 13 de diciembre de 2019 hasta tanto la accionante acudiera al mecanismo ordinario de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esto último no ocurrió.

5. El 23 de septiembre de 2020 la Alcaldía del Distrito Especial de Buenaventura demandó ante la jurisdicción contenciosa los actos administrativos de carácter general así como los de carácter particular a través del medio de control de nulidad por lesividad. Como medida cautelar solicitó la suspensión de los nombramientos.
6. El Juez Tercero Administrativo de Buenaventura, que conoció de tales acciones, rechazó las pretensiones en contra de los actos administrativos de carácter particular argumentando que se había superado ampliamente el plazo de cuatro meses que la ley contempla para ejercitar este medio de control (el de la lesividad).
7. La Alcaldía interpuso recurso de apelación en contra de la decisión tomada por el juzgado.
8. El 08 de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Buga se abstuvo de dar trámite al recurso de apelación promovido por la Alcaldía por haber sido interpuesto de manera extemporánea.
9. A la fecha, los nombramientos de mis poderdantes en la Alcaldía Distrital de Buenaventura ya no están suspendidos. Esto se debe a que el artículo 8 del decreto 2591 de 1991 señala que cuando se trata de un amparo transitorio el accionante deberá ejercer la acción correspondiente en un término máximo de cuatro 4 meses a partir del fallo de tutela. En caso de que no la instaurara, cesarían los efectos del amparo.

10. La señora Arroyo nunca acudió a la Jurisdicción Contenciosa para esos efectos y pese a ello no se les ha permitido a mis mandantes regresar a ejecutar las labores propias de su cargo.
11. Desde hace 3 años y 3 meses mis poderdantes no cuentan con los recursos monetarios suficientes para sufragar los gastos que les aseguren una congrua subsistencia a raíz de la desvinculación de la administración Distrital de Buenaventura.
12. El Sr. Dinecrty Andrés Aranda Jimenez demandó por las vías de un proceso de nulidad simple a la Alcaldía Distrital de Buenaventura con el fin de que se declararan nulos los decretos 669 del 25 de junio de 2018, 185 del 29 de febrero de 2016 y 574 del 15 de mayo de 2018.
13. El contenido de los actos administrativos 669 del 25 de junio de 2018 “Por medio del cual se ajusta la planta global de cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”. 185 del 29 de febrero de 2016, “Por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos de Cargos y Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”. Y la Resolución No. 574 del 15 de mayo de 2018, “Por la cual se adiciona al Decreto 0185 del 29 de febrero de 2016, el contenido funcional, conocimientos básicos y esenciales, competencias comunes y comportamentales, requisitos de formación académica y experiencia de los empleos: Comandante de Tránsito, Subcomandante de Tránsito, Técnico Operativo y Tránsito y Agente de Tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”.

14. Concretamente, en la demanda, el Sr. Dinecrty Andrés Aranda Jimenez solicitó:

“Primera.- Declarar la nulidad del Acto Administrativo Decreto 669 del 25 de junio de 2018 “por medio del cual se ajusta la planta global de Cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”; por expedirse con infracción de las normas en que deberían fundarse”

“Segunda.- Declarar la nulidad del Acto Administrativo Decreto 185 del 29 de febrero de 2016 “por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos de Cargos y Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”; por expedirse con infracción de las normas que deberían fundarse.”

“Tercera.- Declarar la nulidad del acto administrativo Resolución No 574 del 15 de mayo de 2018 “por la cual se adiciona el decreto 0185 de febrero 29 de 2016 el Contenido Funcional; conocimientos básicos y esenciales, competencias comunes y comportamentales, requisitos de Formación académica y Experiencia de los Empleos: Comandante de Tránsito, Subcomandante de Tránsito, Técnico Operativo de Tránsito y Agente de tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”; por expedirse con infracción de las normas en que deberían fundarse.”

15. El proceso le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Buenaventura (Exp: 76109333300220190023500) quien mediante auto No 839 del 18 de diciembre de 2019, admitió la demanda en los siguientes términos:

“1. ADMÍTASE la presente demanda de NULIDAD SIMPLE interpuesta en nombre propio por el Doctor DINECTRY ANDRÉS ARANDA JIMÉNEZ, identificado con (...) contra el DISTRITO DE BUENAVENTURA.

2. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE esta demanda mediante entrega de copia de la misma y de sus anexos al DISTRITO DE BUENAVENTURA, conforme lo indica el artículo 199 del CPACA (...)”

16. Mediante auto interlocutorio del 6 de marzo de 2020, el juzgado advirtió que no le dio cumplimiento a lo dispuesto en el No 5 del Art. 171 del CPACA. En consecuencia, ordenó

“Publicar el auto admisorio de la demanda en el Periódico Diario El País. Se concede el término de 10 días para que se aporte la respectiva publicación”.

17. Dentro del auto admisorio –tampoco en el que ordenó publicación- se dispuso que se le informara a la comunidad interesada de la existencia del proceso de nulidad de los decretos 928 y 876 de 2018, como era deber del juez. Esto de conformidad con el No 5 del art. 171 del CPACA.

18. La audiencia prevista en el art. 180 del CPACA se llevó a cabo el 18 de octubre de 2022, dentro de esa audiencia se fijó el litigio de la siguiente forma:

“Si procede la declaración de nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Decreto No. 669 del 25 de junio de 2018 *“Por medio del cual se ajusta la planta global de cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”.*

- Decreto No. 185 del 29 de febrero de 2016 *“Por la cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos de Cargos y Competencias Laborales de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”*.

- Resolución No. 574 del 15 de mayo de 2018 *“Por la cual se adiciona al Decreto 0185 de febrero 29 de 2016 el contenido funcional, conocimientos básicos y esenciales, competencias comunes y comportamentales, requisitos de formación académica y experiencia de los empleos: Comandante de Tránsito, Subcomandante de Tránsito, Técnico Operativo de Tránsito y Agente de Tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura”*.

19. Llevada a cabo la audiencia, el juez cerró el debate probatorio y le dio oportunidad a las partes para que alegaran de conclusión.

20. Mediante sentencia del 18 de agosto del 2021, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura declaró la nulidad de los actos administrativos acusados. Pero también declaró la nulidad de los decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 y el 876 del 13 de diciembre de 2019, bajo el principio de la integración de la unidad normativa.

21. Frente al examen de los decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 bajo el principio de unidad normativa manifestó:

“Atendiendo al principio de integración de unidad normativa, no se puede declarar la nulidad de solamente de los actos administrativos demandados, y se hace necesario pronunciarse de fondo sobre todo el contenido normativo, es decir, con aquellos que no fueron mencionados

directamente, ya que aquí se trata de una sola unidad jurídica que regula la materia de reforma o reestructuración de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura, por lo tanto se procederá a declarar la nulidad de los mismos, y se le ordenará al DISTRITO DE BUENAVENTURA que en el término de siete (7) meses se realicen los respectivos estudios previos bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, tal como lo dispone el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, con el fin de proceder a la ampliación, reestructuración, y/o modernización de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura, estudios técnicos que deben atender el marco jurídico expuesto en esta providencia, en virtud de las necesidades del servicio o en razones de modernización."

22. El Juzgado accionado no respetó la excepcionalidad del principio de la integración normativa, por cuanto:

22.1. Los decretos que si fueron demandados (el 669 de 2018, el 185 de 2016 y la resolución 574 de 2018) tienen un contenido completo y claro que no dependen de los decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 para ser aplicados de manera autónoma.

22.2 Los decretos 928 y 876 no reproducen normas con idéntico contenido que los demandados.

22.3 Tampoco se encuentran intrínsecamente relacionados los unos con los otros. Los demandados se refirieron a temas como ajustar la planta global de la Alcaldía, se creó un manual de funciones y adicionó un decreto sobre cargos en el sector movilidad. Mientras los integrados a la acción de nulidad se refieren a la estructura administrativa de la Alcaldía de Buenaventura.

22.4 El juzgado no señaló por qué razón avizoró serias dudas sobre la constitucionalidad de los decretos 928 y 876 de 2018.

22.5 De acuerdo con la jurisprudencia, la simple presencia de una unidad jurídica no faculta al juez para aplicar el principio de integración normativa.

22.6 Si bien el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura -con relación a los decretos 928 y 876- le dio al Distrito de Buenaventura: *“el término de siete (7) meses para que se realicen los respectivos estudios previos bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP”*, lo cierto es que terminó declarándolos nulos en su sentencia.

23. Lo narrado en el hecho anterior contraría el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

24. Como la decisión de integrar a los decretos 928 y 876 solo se vino a conocer hasta la sentencia, los terceros interesados no tuvieron oportunidad de hacerse parte dentro del proceso.

25. Con fundamento en los actos administrativos de carácter general No 928 y No 876, se creó el derecho subjetivo al cargo de los tutelantes. Estos funcionarios de la alcaldía tenían un claro interés específico que los legitimaba para intervenir dentro del proceso.

26. El juzgado incumplió con el deber de garantizar el derecho al debido proceso y de defensa de los funcionarios públicos que se verían afectados con su decisión.

27. En contra de la sentencia de primera instancia, se interpusieron los siguientes recursos de apelación:

27.1. De la Alcaldía Distrital de Buenaventura, del cual desistió.

27.2. Del Dr. Remberto Quiñonez Albán, como apoderado de algunos funcionarios de la Alcaldía.

27.3. Del suscrito. Obrando como apoderado de las personas aquí tutelantes.

28. Mediante auto del 29 de julio de 2022 el Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura aceptó el desistimiento del recurso y dejó en firme la sentencia.

29. Mediante auto del 16 de septiembre de 2021 el Juzgado accionado negó la intervención como terceros solicitada por el Dr. Remberto Quiñonez y por el suscrito.

30. Mediante escrito radicado el 20 de septiembre de 2021 el abogado Remberto Quiñones Albán presentó el recurso de reposición y subsidiariamente el de queja en contra del auto que negó la intervención de terceros.

31. El 19 de octubre de 2022, por medio del auto 734 del 19 de octubre de 2022, el juzgado confirmó la decisión y concedió el recurso de queja.

32. El 16 de enero de 2023, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió el recurso de queja, considerando bien denegado *“el recurso de apelación que formuló el apoderado judicial de quienes se consideran terceros perjudicados y/o interesados directos (...)”*. En efecto, manifestó el Tribunal:

“Expuesto lo anterior, se observa que el auto que admite la demanda fue notificado por estado del 17 de enero de 2020 y la audiencia inicial se llevó a cabo el 7 de julio de 2021 y los hoy recurrentes, a través de apoderado judicial,

comparecieron al proceso el 3 de septiembre de 2021, esto es, después de notificada la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura, encontrándose por fuera de la oportunidad procesal para solicitar su intervención.

“De igual manera, no es de recibo la manifestación de los recurrentes al indicar que no tuvieron conocimiento del proceso antes de la celebración de la audiencia inicial, al haber sido nombrados y posesionados posteriormente a la radicación de la demanda, pues en el expediente se evidencia constancia secretarial del 31 de julio de 2020 del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura sobre la publicación en la página web de la Rama Judicial donde se informa a la comunidad de la existencia del mentado proceso.”

33. La decisión que resolvió el recurso de queja fue notificada por estado del 18 de enero de 2023.
34. Por consiguiente, se agotaron todos los medios para lograr la intervención de los terceros dentro del proceso administrativo.
35. Finalmente, debe advertirse que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia de tutela del 2 de septiembre de 2021 negó por improcedente un amparo que solicitaron varios exfuncionarios de la Alcaldía de Buenaventura al estimar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y otros al interior del proceso adelantado por el Juez Segundo Administrativo de Buenaventura dentro del mismo radicado. Consideró el Tribunal que los accionantes podían hacer valer sus derechos constituyéndose como terceros coadyuvantes (art. 223 del CPACA).

PETICIONES

PRIMERA: Tutelar los derechos fundamentales de Diana Molano (y otros) al debido proceso, acceso a la administración de justicia, a la igualdad, trabajo, mínimo vital y seguridad social.

SEGUNDA: En consecuencia, con la declaración anterior, dejar sin efecto y valor la sentencia del 18 de agosto de 2021, mediante la cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura declaró la nulidad de los decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 “por medio del cual se determina la estructura administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura” y el 876 del 13 de diciembre de 2019 “por medio del cual se modifica el decreto 928 de 2018”.

TERCERO: Ordenar que en un término que se considere prudencial el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura dicte una nueva sentencia, teniendo en cuenta las limitaciones del principio de integración por unidad normativa. Además, que garantice el derecho de defensa de los funcionarios implicados directamente con la acción.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Requisitos generales de la acción de tutela contra la decisión judicial.

1. Que la cuestión sea de relevancia constitucional:

El asunto tiene relevancia constitucional porque en este caso se estudia un principio que ha tenido un profuso desarrollo constitucional: el principio de integración por unidad normativa.

Adicionalmente existen derechos subjetivos laborales de un grupo significativo de funcionarios de la Alcaldía Distrital de Buenaventura que se están viendo afectados con la decisión del juzgado accionado. Dentro del proceso adelantado por ese

despacho, no se les escuchó. Y por el contrario, fueron sorprendidos con la nulidad de los actos administrativos que fundamentó su vínculo con el Distrito de Buenaventura.

A este grupo significativo de trabajadores se les retiró de su cargo sin un debido proceso, dejando seriamente comprometido un ingreso mínimo vital.

2. Que se hayan agotado todos los medios de defensa judiciales.

Se considera que se agotaron todos los medios efectivos de los que se tenía alcance para controvertir la decisión del Juez Segundo por las siguientes razones:

1. *Porque la coadyuvancia -prevista en el artículo 223 del CPACA- no puede oponerse a los actos procesales de la parte a la que ayuda.* En el caso concreto, la Alcaldía Distrital de Buenaventura desistió del recurso de apelación interpuesto, lo cual hace que la intervención del coadyuvante, en aras de controvertir la decisión del juez mediante el recurso de apelación, fuera procesalmente inaceptable.
2. *Porque los funcionarios afectados solo se vinieron a enterar de la decisión hasta la sentencia.* Como se relató en los hechos de la presente tutela se constata lo siguiente:
 - a. El auto admisorio de la demanda no dispuso que se informara a la comunidad interesada de la existencia del proceso donde se pretendía la nulidad en contra de los decretos 928 de 2018 y 876 del 2019. Y esto se debió a que solo hasta la sentencia se vino a saber que el juzgado accionado los había incorporado al proceso de nulidad. Con ello, se les impidió a los accionantes intervenir en el proceso desde su inicio. Aún con las limitaciones de la coadyuvancia.
 - b. *La parte accionante intentó hacerse parte dentro del proceso, pero su intervención le fue negada.* El 2 de septiembre del 2021 presentó el recurso

de apelación en contra de la decisión adoptada por el juzgado. Sin embargo, en auto del 16 de septiembre de 2021, el juzgado la negó por improcedente.

3. Inmediatez de la tutela.

La decisión del juez administrativo accionado fue proferida el 18 de agosto de 2021. Sin embargo, la decisión fue apelada tanto por la entidad demandada, como por un grupo de servidores que se opusieron a la nulidad de los actos administrativos de carácter general 928 de 2018 y 876 del 2019.

La Alcaldía Distrital de Buenaventura desistió del recurso de apelación presentado, desistimiento que fue aceptado por el Juzgado. El juez rechazó de plano los recursos presentados por los servidores públicos a través de sus respectivos apoderados.

El Señor Remberto Quiñones, apoderado de un considerable número de grupo de los servidores, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de queja en contra de la decisión adoptada por el juzgado. El juzgado confirmó el auto y concedió el recurso de queja.

El recurso de queja fue negado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 16 de enero de 2023, quedando entonces resueltos todos los recursos y definida la nulidad de los actos administrativos.

Por lo tanto, la acción de tutela está oportunamente presentada porque el término de los seis meses que otorga la jurisprudencia se deben contar a partir del momento en que quedaron agotados todos los medios de impugnación dentro de la jurisdicción contenciosa.

4. Que la irregularidad procesal sea decisiva.

El Juzgado puso fin a la controversia mediante la sentencia del 18 de agosto de 2021. Quienes pretendieron ser terceros les fue negado el recurso de apelación. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo el 16 de enero de 2023 y notificada el 18 del mismo mes y año.

5. Que se identifiquen los hechos que generaron la vulneración.

Se estima que con el relato de los hechos se cumplió con esta carga. Se trata de establecer si el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura incurrieron en una vía de hecho. El juzgado por aplicar indebidamente el principio de integración por unidad normativa. Y tanto este Juzgado como el Tribunal por no garantizar la intervención y el derecho de defensa de los interesados en el proceso.

6. Que no se trate de otra tutela.

La acción de tutela se interpone en contra de la sentencia proferida por la autoridad accionada en el marco de un proceso administrativo de una nulidad simple.

En síntesis, se cumplen con todos los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela.

Requisitos especiales para la procedencia de la acción de tutela.

Se acusan las sentencias de incurrir en los siguientes defectos:

- I. El desconocimiento del precedente jurisprudencial. Este defecto se presentó cuando el juez se apartó de la excepcionalidad del principio de integración por unidad normativa.***

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura se apartó de un decantado precedente jurisprudencial que la Corte Constitucional ha desarrollado frente al principio de integración por unidad normativa. La tesis que ha seguido esa Corporación es que es excepcional y sólo procede bajo tres circunstancias:

“(i) cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada.

“(ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo.

“(iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad.”

(sentencia C879-2011 MP: Humberto Sierra Porto)

Se afirma que el juzgado administrativo accionado utilizó esta figura de manera indebida y sin respetar su excepcionalidad. Por las siguientes razones:

- a. Los decretos demandados por el Sr. Dinectry Arana bajo la acción de nulidad simple fueron el 185 de 2016, 669 de 2018, y la resolución 574 de 2018. Estos decretos y resolución tienen un contenido completo y claro. Y no dependían de los decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 para ser aplicados.
- b. Los decretos 928 y 876 no reproducen normas con idéntico contenido que los demandados.
- c. Tampoco se encuentran intrínsecamente relacionados los unos con los otros. Los demandados se refirieron a temas como ajustar la planta global de la

Alcaldía, se creó un manual de funciones y adicionó un decreto sobre cargos en el sector movilidad. Mientras los integrados a la acción de nulidad se refieren a la estructura administrativa de la Alcaldía de Buenaventura.

- d. El juzgado no señaló por qué razón avizoró serias dudas sobre la constitucionalidad de los decretos 928 y 876 de 2018.
- e. No se discrepa que el juez administrativo, en determinados casos, tenga la facultad de hacer uso del principio de la integración por unidad normativa dentro de un proceso de nulidad. Sin embargo, esta facultad no es omnímoda. Por el contrario, es excepcional y bajo los presupuestos y derroteros señalados por la jurisprudencia.
- f. De acuerdo con la jurisprudencia, la simple presencia de una unidad jurídica no faculta al juez para aplicar el principio de integración.
- g. Si bien el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura -con relación a los decretos 928 y 876- le dio al Distrito de Buenaventura: *“el término de siete (7) meses se realicen los respectivos estudios previos bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP”* lo cierto es que terminó declarándolos nulos en su sentencia.

La línea jurisprudencial demarcada por la Corte Constitucional -y que se sostiene que el Juzgado administrativo no siguió- es la siguiente:

Sentencia	Tesis expuesta
C-182-2016. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado	Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la potestad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional, y que por lo tanto, la regla general es la inhibición cuando el demandante haya omitido realizarla . El

Jesús Yepes

A B O G A D O S

fundamento de dicha excepcionalidad radica en la naturaleza rogada pero integral de la acción pública de inconstitucionalidad, puesto que la conformación de la unidad normativa implica un control oficioso del ordenamiento al integrar disposiciones no demandadas expresamente y por lo tanto una restricción del carácter participativo de la acción, puesto que los intervinientes no pueden pronunciarse sobre los preceptos con los que se conformó la unidad normativa . Como consecuencia de ello, este Tribunal no podrá realizar la integración oficiosa de la unidad normativa cuando la demanda sea inepta por ininteligibilidad de la norma acusada o por ausencia de integración de la proposición jurídica completa, aún si los intervinientes han presentado algunos cargos de constitucionalidad suficientes para proferir una sentencia de fondo . Lo anterior, puesto que el mandato de la Corte radica en la garantía, a partir de la formulación de un cargo apto, del acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial, en aplicación del principio pro actione.

Así pues, la Corte Constitucional ha determinado que la integración oficiosa de la unidad normativa sólo será procedente cuando: i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posean el mismo contenido deóntico de aquella y finalmente, cuando iii) la

Jesús Yepes

A B O G A D O S

	norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional .
C-246 de 2017. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.	La Corte Constitucional ha determinado que la integración oficiosa de la unidad normativa sólo será procedente cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posean el mismo contenido deóntico de aquella y finalmente, cuando (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional.
C-495 de 2019. MP: Alejandro Linares Cantillo.	Esta facultad oficiosa atribuida a la Corte Constitucional es excepcional, con el fin no desconocer que su competencia se activa de ordinario, con las pretensiones de los ciudadanos y porque la extensión oficiosa del objeto de control se realiza luego de la intervención ciudadana y de que el Procurador ha rendido su concepto, en el fallo, por lo que el ejercicio de esta potestad implica una afectación del carácter público del control de constitucionalidad.
C-025 de 2021. MP: Cristina Pardo Schlesinger.	La Corte Constitucional ha realizado la integración de la unidad normativa cuando ha encontrado que existe una relación inescindible entre las normas y las proposiciones demandadas y otros textos que no han sido atacados por el actor. En efecto, la jurisprudencia ha recogido t

	hipótesis en las que procede la integración oficiosa: “(i) cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, tiene un contenido deóntico claro o unívoco de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”
--	---

Se demuestra entonces con contundencia que el juzgado transgredió el precedente jurisprudencial sobre el principio de integración de la unidad normativa. Esta medida, al ser excepcional solo es procedente cuando se está en presencia de alguno de los supuestos señalados por la jurisprudencia. Ninguno de estos se presentó en el caso concreto.

Ahora bien, en términos de argumentación, la carga que debía afrontar el operador jurídico no fue satisfecha en términos de seguir las directrices jurisprudenciales. Pues alegar unidad normativa, implica que haga un examen conjunto del ordenamiento, mediante el cual debe determinar congruencia de las normas expulsadas para garantizar un ordenamiento jurídico coherente. Así las cosas, en criterio de la parte accionante este requisito no se cumplió, pues se hizo una mención somera que no

satisfizo con los estándares que el fallador debe cumplir para no incurrir en un falso raciocinio.

Esta falta de argumentación, además, hace que la sentencia en cuestión desconoció el precedente jurisprudencial, pues se ha limitado el Juez a una somera interpretación sustancial de la unidad normativa sin realizar el respectivo sub examine de las reglas impuestas por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional para la materia. En ese sentido, la decisión que da origen a esta acción es susceptible de ser revisada por el juez constitucional de tutela tal como lo establece la sentencia **T-533 de 2012**.

Sobre la unidad normativa ha dicho la Corte que

La unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador.

Sentencia C-634 de 2012

Así, no puede el juez argüir unidad normativa cuando el contenido sustancial de las normas no es un contenido reproducido, sino un contenido distante, pues como se puede ver en el expediente, las normas en cuestión, si bien tienen una génesis común, regulan materias específicas distintas y por tanto no son susceptibles de ser expulsadas de manera conjunta pues sus alcances son distintos. El tomar la decisión de expulsar la norma sin tener en cuenta este criterio, no solo desconoce el precedente, sino que afecta el principio de congruencia, pues expulsar so pretexto de la unidad normativa impide la coherencia del sistema normativo en cuanto no se valoró debidamente el contenido de los actos administrativos.

Para la Corte, el principio fundamental para aplicar el criterio de unidad normativa al expulsar una norma del ordenamiento es que las normas deben de tener igual contenido, pues, la regla de expulsión es que el contenido de la norma “*se encuentra reproducido en otro u otros textos legales no demandados*” **Sentencia C-634/12**. En este caso, tal como se menciona en el acápite fáctico, el contenido normativo era completamente distinto, pues versaban sobre autoridades administrativas distintas, con cargos distintos, asignaciones y personas distintas, sobre las cuales en ningún momento se valoró sus circunstancias particulares, desconociendo el Estado Social de Derecho en sí mismo.

De ese modo, el Juez debió analizar si “*i) la norma acusada no tiene un sentido regulador autónomo, y (ii) carece de un sentido propio aisladamente considerada.*” **C-916 de 2010**, lo que implica un análisis deontológico del acto administrativo que expulsó bajo la falacia de unidad normativa, análisis que tampoco satisfizo su argumentación, pues en ningún momento el operador se detuvo a considerar el sentido propio del acto, teniendo en cuenta que este no solo tiene tal sentido, sino que afecta derechos fundamentales al declararlo fuera del ordenamiento.

Así las cosas, la sentencia no cumple los estándares jurisprudenciales respecto de los criterios esenciales del concepto de unidad normativa, por tanto, es suficiente para que esta no sea tomada en cuenta y por valoración constitucional sus efectos sean descartados. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que el servidor judicial tampoco cumplió con la carga de motivar debidamente su apreciación respecto a la unidad normativa, situación que según sentencia **T-533 de 2012** afecta la legitimidad del fallo, en cuanto la motivación debida es el eje funcional de la administración de justicia.

Frente a los requisitos especiales para excluir una norma, ninguna de las dos instancias tuvo presente ahondar en las causales de exclusión, las cuales son determinadas por el intérprete constitucional y son las siguientes:

(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional **C-068/20**

En ninguna de las categorías se encuentra el decreto excluido, además, tampoco el operador hizo ningún análisis para que permitiera encausar el decreto excluido por unidad dentro alguna de las causales que la jurisprudencia ha reconocido, es de anotar que tampoco el fallador logra acreditar cómo el decreto se relaciona directamente con la norma demandada originalmente pues debería analizar si:

a) Impone una conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del plan y los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos. b) Exige una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que confiere. c) Debe existir conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, 'así como el correlativo incremento de la severidad del juicio' para evitar que el carácter multitemático de la ley del plan comporte el vaciamiento normativo del principio. d) En consecuencia, en este ámbito el control material se torna más estricto, y se encamina a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del

Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino uno directo, no eventual o mediato. C-068/20

Así las cosas, el juicio no ha sido estricto ni ha contado con toda la severidad que una exclusión normativa debería tener, pues no ha existido un análisis de los criterios que la jurisprudencia establece para poder argüir la existencia de unidad normativa y poder eliminar la existencia jurídica del decreto en cuestión

Por último, en sentencia de radicado 1001-03-25-000-2013-00171-00(0415-13) el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha reconocido que *“En diferentes oportunidades el Consejo de Estado ha reafirmado la vigencia y aplicación del principio de justicia rogada, para señalar que no le es permitido al juez de lo contencioso administrativo, confrontar el acto acusado con disposiciones no invocadas en la demanda”*. Por tanto, la justicia rogada es una máxima jurídica y fallar fuera de lo pedido, impone al juez una carga argumentativa muy pesada para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos, máxime porque confluyen dos principios esenciales de la actividad jurisdiccional, justicia rogada y legalidad.

Desvirtuar esos dos principios so pretexto de la unidad normativa, impone una carga de argumentación que permita demostrar que con la decisión habrá una congruencia progresiva del ordenamiento y no una simple vulneración a derechos fundamentales como lo ha sido este caso.

II. Un defecto sustantivo que se presentó cuando el juzgado no respetó los principios de congruencia y presunción de legalidad de los actos administrativos.

En efecto, el juez segundo Administrativo de Buenaventura no respetó el principio de congruencia entre lo petitionado por el demandante y el fallo. Y lo segundo porque en el proceso no se desvirtuó la presunción de legalidad de los decretos 928 de 2018 y

876 del 2019. Por el contrario, de cara al examen de la legalidad de estos dos actos administrativos ordenó *“al DISTRITO DE BUENAVENTURA que en el término de siete (7) meses se realicen los respectivos estudios previos bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP”*. Mas aún así los terminó declarando nulos.

Frente al principio de congruencia la Corte Constitucional ha indicado que este principio debe ser respetado por los jueces. Se ha considerado que si no se puede ejercer el derecho de contradicción, al no haberse conocido en la demanda o durante el proceso que el juez iba a fallar más allá de lo pedido, se configura una vía de hecho (sentencia T-025 de 2002. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra). Dijo la Corte:

“Así, la incongruencia que es capaz de tornar en de vía de hecho la acción del juez (reflejada en una providencia), es sólo aquella que "subvierte completamente los términos de referencia que sirvieron al desarrollo del proceso, generando una alteración sustancial, dentro de la respectiva jurisdicción, que quiebra irremediablemente el principio de contradicción y del derecho de defensa". De esta forma, cuando se realice un juicio sobre la actividad del juez, para establecer si la violación del principio de congruencia constituye o no una vía de hecho, se deberá tener en cuenta (1.) la naturaleza de las pretensiones hechas -lo pedido- y el campo de aplicación de los derechos en juego; (2.) si la sentencia o providencia judicial recae sobre materias no demandadas, debatidas o probadas en el proceso; y, (3.) si el proceso conservó, desde su apertura hasta su culminación, un espacio abierto y participativo para las partes en contienda, de modo que se asegure la existencia del debate y de la

contradicción -que le son consustanciales y que son el presupuesto de una sentencia justa- sobre una base de lealtad y de pleno conocimiento de sus extremos fundamentales (T-025 de 2002. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra) (subrayados fuera de texto).

Con base en estos presupuestos, se estima que se incurrió en una vía de hecho por las siguientes razones:

- a. *La naturaleza de las pretensiones y los derechos en juego:* el Sr. Dinectry Aranda demandó la nulidad de los actos administrativos No 669 del 25 de junio de 2018; No 185 del 29 de febrero de 2016 y No 574 del 15 de mayo de 2018. El juez admitió la demanda, se conformó el contradictorio y se fijó el litigio frente a estas pretensiones. El juez no puede, salvo las precisas excepciones del principio de la unidad normativa¹, aumentar oficiosamente las pretensiones de la demanda. Adicionalmente, con la declaratoria de la nulidad de los decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 se afectaron derechos de terceros (los funcionarios aquí accionantes), que no fueron escuchados por el juzgado accionado, a pesar de tener un claro interés en los resultados del proceso.
- b. *La sentencia recayó sobre materias no demandadas o discutidas.* El juez terminó declarando la nulidad de los decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 sin destruir la presunción de legalidad que le asiste a los actos administrativos. Esta afirmación se demuestra con contundencia ante la mención del juez de otorgar al Distrito de Buenaventura: “*el término de siete (7) meses se realicen los respectivos estudios previos bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, tal como lo dispone*

¹ Como se demostró en el primer cargo, no se cumplió con esta excepcionalidad.

el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, con el fin de proceder a la ampliación, reestructuración, y/o modernización de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura, estudios técnicos que deben atender el marco jurídico expuesto en esta providencia, en virtud de las necesidades del servicio o en razones de modernización.”.

Se cuestiona la razón por la cual solicitó los estudios, para luego terminar declarando la nulidad de los actos administrativos. No es coherente que el Juez declare la nulidad de los dos decretos, sin permitir la incorporación de los mismos. Y, por consiguiente, dando por demostrado, sin estarlo, que los dos decretos carecían de estos estudios. Tal actuación fue arbitraria y alejada de cualquier medio probatorio.

- c. *El juzgado no permitió la contradicción.* Solamente hasta la sentencia los funcionarios accionantes se enteraron que el fallo del Juez Segundo Administrativo les afectaría. El juez no permitió la contradicción de los empleados que les afectaría seriamente su decisión.

En los anteriores términos queda demostrada la segunda causal que se enlistó contra la sentencia.

III. Un defecto procedimental que cometieron tanto el Juzgado, como el Tribunal accionados.

El juzgado no le permitió a la comunidad interesada intervenir dentro del proceso de nulidad de los decretos 928 de 2018 y 876 de 2019.

Y esto se dio porque la comunidad solo se vino a enterar de la nulidad de los actos administrativos solo hasta la sentencia.

Frente a este punto es importante mencionar que el CPACA tiene diseñado todo un sistema para garantizar la participación ciudadana dentro del medio de control de la nulidad simple.

Esta participación se concreta con el principio de publicidad establecido en el No 5 del Art. 171 del CPACA que establece:

“El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, mediante auto en el que dispondrá:

(...)

5. Que cuando se demande la nulidad de un acto administrativo en que pueda estar interesada la comunidad, se informe a esta de la existencia del proceso a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, sin perjuicio de que el juez, cuando lo estime necesario, disponga simultáneamente la divulgación a través de otros medios de comunicación, teniendo en cuenta el alcance o ámbito de aplicación del acto demandado.”

Si bien el juzgado accionado dio cumplimiento a esta norma para los decretos 669 del 25 de junio de 2018, 185 del 29 de febrero de 2016 y 574 del 15 de mayo de 2018, lo mismo no ocurrió para los decretos 928 de 2018 y 876 de 2019.

Esta irregularidad se juzga seria y de carácter irremediable, pues los funcionarios directamente afectados con la nulidad no pudieron ejercer el más mínimo derecho de contradicción. Fueron sorprendidos con una decisión judicial que los afectó gravemente sin haber sido escuchados, pues el acto administrativo que sustentaba su vinculación con la administración pública fue expulsado del ordenamiento jurídico.

Tal proceder violó todas las garantías jurídicas de los ciudadanos a ser oída públicamente. Citamos el art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.”

En conclusión, tanto el Tribunal como el Juzgado se equivocaron en el ámbito puramente procedimental al dictar una sentencia de nulidad sin cumplir con la publicidad que demanda el CPACA en esta acción.

IV. JURAMENTO.

Dando cumplimiento al requisito establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, manifiesto bajo la gravedad de juramento que no se ha interpuesto previamente acción de tutela por los hechos expuestos en esta demanda.

V. PRUEBAS.

Link para lectura digital del todo el expediente del proceso con radicado 2019-00235:

https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/j02admbtura_cendoj_ramajudicial_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fj02admbtura%5Fcendoj%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FEXPEDIENTES%20DIGITALES%20%2D%20Documentos%2FPROCESOS%20ACTIVOS%2F2019%2F76%2D109%2D33%2D33%2D002%2D2019%2D00235%2D00&ga=1

VII. ANEXOS

Poderes conferidos por los accionantes.

VII. NOTIFICACIONES.

Parte accionante: paola.yepes@jesusyepesabogados.com -3135863429 – 3204904587

Parte accionada: j02admbtura@cendoj.ramajudicial.gov.co
s01tadvalle@cendoj.ramajudicial.gov.co

Cordialmente,



Jesús Albeiro Yepes Puerta

T.P. 60.076 del C. S. de la J.



Demandantes: Leiddy Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, primero (1) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-03826-00
Demandantes: LEIDDY DIANA MOLANO CAICEDO Y OTROS
Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA Y OTRO
Tema: Admite tutela

AUTO

1. Amalia Banguera Mondragón, Anderson Mosquera Rivas, Ana Milena Olaya Cuervo, Andrés Mauricio Obando Hurtado, Carlos Andrés Campiño López, Denis Viveros, Leiddy Diana Molano Caicedo, Dilian Dayana Rentería Aguirre, Elizabeth Ramos Montaña, Faustino Ortiz Quiñonez, Hollyday Cándelo Martínez, Jackelín Zoe Cándelo Riasgos, Jan Carlos Hernández Valencia, Jaller Manuel Román Arboleda, Marling Paola Sinisterra Valencia, Jerson Fabvian Isaza Hurtado, Modesto Vladimir Castro Devia, Rubén David Caicedo Restrepo, Rubén Alberto Guerra Velasco, Sandra Lorena Payán Asprilla, Sara Patricia Riascos Vergara, Víctor Cevero Riascos Arboleda, Wilfrido Román Arboleda, Wilmer Córdoba Martínez, Wilson Alfredo Villa Caicedo, Wilson Quiñónez Rentería, Cintia Yaritza Boya Rentería, Yandra Vanexa Mosquera, Yisela Garcés Córdoba, actuando por intermedio de apoderado judicial, presentaron acción de tutela contra el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Con la solicitud de amparo pretenden que se les proteja sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social.

2. Las garantías mencionadas anteriormente se consideraron vulneradas debido a la sentencia emitida el 18 de agosto de 2021 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura. En dicha sentencia, se declaró la nulidad de los decretos 669 del 25 de junio de 2018, 185 del 29 de febrero de 2016 y la Resolución 574 del 15 de mayo de 2018. Estos actos administrativos





ajustaron la estructura de cargos, el manual específico de funciones de la Alcaldía Distrital de Buenaventura y modificaron las funciones de ciertos servidores. Además, en virtud del principio de integración de unidad normativa, el juzgado declaró la nulidad de los decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 y 876 del 13 de diciembre de 2019. Lo anterior ocurrió en el marco de una acción de simple nulidad, la cual está identificada con el número de radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00.

3. Por otro lado, los demandantes alegan que sus garantías fueron vulneradas en relación con el auto del 16 de enero de 2023, dictado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el contexto de un recurso de queja identificado con el número de radicado 76109-33-33-002-2019-00235-01. Esto debió a que no se les permitió participar de manera adecuada en el proceso de simple nulidad, lo que resultó en que solo se enteraran de la nulidad de los actos administrativos después de que la sentencia ya hubiera sido emitida. Los demandantes consideran que esta situación afectó sus derechos y garantías procesales, al no tener la oportunidad de defender adecuadamente sus intereses durante el curso del proceso.

4. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 (modificado por el artículo 1º del Decreto 333 de 2021); se tiene que esta Sección es competente para conocer de la presente acción de tutela al ser el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca una de las autoridades judiciales accionadas en el presente trámite. Asimismo, como la solicitud cumple con los requisitos que señala el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, será admitida¹.

5. En virtud de lo anterior, se tendrá como autoridades accionadas al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura. Igualmente, se dispondrá la vinculación como terceros con interés de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, el Consejo Distrital de Buenaventura² y a Dinectry Andrés Aranda Jiménez³. Adicionalmente, en los términos del artículo 610 del Código General del Proceso, se dispondrá la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

6. Asimismo, con el fin de contar con todos los medios probatorios que permitan analizar el fondo del asunto, se le solicitará al Tribunal Administrativo del Valle del

¹ Mediante auto con fecha del 18 de julio, se inadmitió la solicitud de amparo debido a la ausencia de un poder que autorizara al profesional del derecho, Jesús Albeiro Yepes Puerta, para actuar en nombre y representación del señor Modesto Vladimir Castro Devia. No obstante, se corrigió el error detectado mediante un escrito presentado el 24 de julio de 2023, subsanando así la situación evidenciada.

² Autoridades demandadas en el proceso ordinario.

³ Parte demandante en el proceso en cuestión.



Demandantes: Leiddy Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura que alleguen copia integra digital de la acción de simple nulidad designada con el número de radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/01, demandante: Dinectry Andrés Aranda Jiménez, al buzón secgeneral@consejodeestado.gov.co.

7. Por otra parte, con el objetivo de garantizar que todos los sujetos con interés en este proceso estén debidamente informados, se ordenará al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura que dejen anotación en el expediente ordinario identificado con el número de radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/01 sobre la existencia de esta acción de tutela. Lo anterior, para que quienes lo consideren pertinente intervengan y/o aporten las pruebas y documentos que pretendan hacer valer. Cualquier documentación o prueba adicional deberá ser enviada al buzón web secgeneral@consejodeestado.gov.co.

8. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura deberán allegar la constancia de cumplimiento de la orden de la anotación al correo electrónico antes indicado.

9. En el mismo sentido, se ordenará a la alcaldía Distrital de Buenaventura que informe a todos sus funcionarios de la existencia de la presente acción de tutela. Esto, para que si lo consideran pertinente intervenga en el presente proceso constitucional. El ente territorial deberá allegar constancia de cumplimiento de la orden de informar al correo electrónico antes indicado en los numerales anteriores.

10. Finalmente, se ordenará a la Secretaría General del Consejo de Estado, que publique en su página web copia digital de la demanda de tutela, de los anexos que la acompañan y de esta providencia, con el fin de que cualquier persona que tenga interés conozca de los referidos documentos y pueda intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la acción de tutela formulada por Amalia Banguera Mondragón, Anderson Mosquera Rivas, Ana Milena Olaya Cuervo, Andrés Mauricio Obando Hurtado, Carlos Andrés Campiño López, Denis Viveros, Leiddy Diana Molano Caicedo, Dilian Dayana Rentería Aguirre, Elizabeth Ramos Montaña, Faustino Ortiz Quiñonez, Hollyday Cándelo Martínez, Jackelín Zoe Cándelo





Demandantes: Leiddy Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

Riasgos, Jan Carlos Hernández Valencia, Jaller Manuel Román Arboleda, Marling Paola Sinisterra Valencia, Jerson Fabvian Isaza Hurtado, Modesto Vladimir Castro Devia, Rubén David Caicedo Restrepo, Rubén Alberto Guerra Velasco, Sandra Lorena Payán Asprilla, Sara Patricia Riascos Vergara, Víctor Cevero Riascos Arboleda, Wilfrido Román Arboleda, Wilmer Córdoba Martínez, Wilson Alfredo Villa Caicedo, Wilson Quiñónez Rentería, Cintia Yaritza Boya Rentería, Yandra Vanexa Mosquera, Yisela Garcés Córdoba contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura.

SEGUNDO: NOTIFICAR por el medio más expedito y eficaz al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura en su calidad de entidades accionadas. En este sentido, podrán contestar la presente tutela y allegar los documentos que pretenda hacer valer como pruebas, dentro de los 3 días siguientes al recibo del respectivo oficio al buzón: secgeneral@consejodeestado.gov.co.

TERCERO: TERCERO: VINCULAR como terceros con interés de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, al Consejo Distrital de Buenaventura y al ciudadano Dinectry Andrés Aranda Jiménez. Adicionalmente, en los términos del artículo 610 del Código General del Proceso, se dispondrá la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esto, para que si lo consideran pertinente intervenga en el presente proceso constitucional.

CUARTO: TENER como pruebas los documentos aportados con la solicitud de amparo, con el valor probatorio que les corresponda según la ley

QUINTO: SOLICITAR al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura que alleguen copia integral digital de la acción de simple nulidad designada con el número de radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/01, demandante: Dinectry Andrés Aranda Jiménez, secgeneral@consejodeestado.gov.co.

SEXTO: SOLICITAR al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura que dejen anotación en el expediente ordinario con el número de radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/01 sobre la existencia de esta acción de tutela. De esta manera, para que quienes lo consideren pertinente intervengan y/o aporten las pruebas y documentos que pretendan hacer valer. Cualquier documentación o prueba adicional deberá ser enviada al buzón secgeneral@consejodeestado.gov.co



Demandantes: Leiddy Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

SÉPTIMO: ORDENAR al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura que remitan a este proceso prueba del cumplimiento de la anterior orden al correo antes indicado.

OCTAVO: ORDENAR al Distrito de Buenaventura ue informe a todos sus funcionarios de la existencia de la presente acción de tutela. Esto, para que si lo consideran pertinente intervenga en el presente proceso constitucional. El ente territorial deberá allegar constancia de cumplimiento de la orden de informar al correo electrónico antes indicado en los numerales anteriores.

NOVENO: ORDENAR a la Secretaría General del Consejo de Estado, que publique en su página web copia digital de la demanda de tutela, de los anexos que la acompañan y de esta providencia, con el fin de que cualquier persona que tenga interés conozca de los referidos documentos y pueda intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

DÉCIMO: RECONOCER personería jurídica al abogado Jesús Albeiro Yepes Puerta en los términos de los poderes aportados al expediente.

UNDÉCIMO: NOTIFICAR la presente decisión a los accionante por el medio más expedito y eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”



Demandantes: Lady Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-03826-00
Demandantes: LEIDY DIANA MOLANO CAICEDO Y OTROS
Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA Y OTRO
Tema: Inadmite tutela

AUTO

1. El señor Jesús Albeiro Yepes Puerta, aduciendo actuar en calidad de apoderado del señor Modesto Vladimir Castro Devia, Amalia Banguera Mondragón, Anderson Mosquera Rivas, Ana Milena Olaya Cuervo, Andrés Mauricio Obando Hurtado, Carlos Andrés Campiño López, Denis Viveros, Leiddy Diana Molano Caicedo, Dilian Dayana Rentería Aguirre, Elizabeth Ramos Montaña, Faustino Ortiz Quiñonez, Hollyday Cándelo Martínez, Jackelín Zoe Cándelo Riasgos, Jan Carlos Hernández Valencia, Jaller Manuel Román Arboleda, Marling Paola Sinisterra Valencia, Jerson Fabvian Isaza Hurtado, Rubén David Caicedo Restrepo, Rubén Alberto Guerra Velasco, Sandra Lorena Payán Asprilla, Sara Patricia Riascos Vergara, Víctor Cevero Riascos Arboleda, Wilfrido Román Arboleda, Wilmer Córdoba Martínez, Wilson Alfredo Villa Caicedo, Wilson Quiñónez Rentería, Cintia Yaritza Boya Rentería, Yandra Vanexa Mosquera, Yisela Garcés Córdoba, presentó una acción de tutela contra el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. A través de esta solicitud de amparo, buscan proteger los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, trabajo, mínimo vital y seguridad social.

2. Las garantías mencionadas anteriormente se consideraron vulneradas debido a la sentencia emitida el 18 de agosto de 2021 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura. En dicha sentencia, se declaró la nulidad de los decretos 669 del 25 de junio de 2018, 185 del 29 de febrero de 2016 y la Resolución 574 del 15 de mayo de 2018. Estos actos administrativos ajustaron la estructura de cargos, el manual específico de funciones de la Alcaldía Distrital de Buenaventura y modificaron las funciones de ciertos servidores.



Además, en virtud del principio de integración de unidad normativa, el juzgado declaró la nulidad de los decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 y 876 del 13 de diciembre de 2019.

3. Por otro lado, los demandantes consideraron que sus garantías fueron vulneradas por parte del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Esto debió a que no se les permitió participar de manera adecuada en el proceso de simple nulidad, lo que resultó en que solo se enteraran de la nulidad de los actos administrativos después de que la sentencia ya hubiera sido emitida.

4. Todo esto ocurrió en el marco de una acción de simple nulidad identificada con el número de radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/01.

5. No obstante, tras revisar el expediente de tutela, este despacho advierte que, el señor Jesús Albeiro Yepes Puerta aduce ser apoderado del señor Modesto Vladimir Castro Devia, lo cierto es que no aportó el mandato o poder otorgado que lo legitime para interponer la presente acción de tutela en nombre de esta parsona.

6. Respecto a la ausencia de poder en las acciones de tutela que se presentan por intermedio de apoderado, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Debe ser abogado con tarjeta profesional y presentarse junto con la demanda de tutela un poder especial, que se presume auténtico y **no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes a la acción de tutela**, por medio del cual se configura la legitimación en la causa por activa sin la cual la tutela tendría que ser declarada improcedente.¹ (Negrillas fuera del texto original).

7. Así las cosas, ante la ausencia de poder que faculta al profesional del derecho Jesús Albeiro Yepes Puerta para actuar en nombre y representación del señor Modesto Vladimir Castro Devia, se inadmitirá la acción de tutela de la referencia para que, so pena de rechazo, en el término de 3 días, computados a partir de la notificación de la presente providencia, el abogado presente el documento que lo faculta para interponer este mecanismo constitucional.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: INADMITIR la acción de tutela formulada por el Modesto Vladimir Castro Devia y otros contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura.

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-493 de 2007.



Demandantes: Lady Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otros
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

SEGUNDO: CONCEDER al señor Jesús Albeiro Yepes Puerta el término de 3 días, computados a partir del día siguiente a la notificación de esta decisión, para que, so pena de rechazo aporte el documento que lo faculte para promover esta acción constitucional en nombre y representación de Modesto Vladimir Castro Devia.

El escrito por medio del cual se subsane la demanda o los documentos que se pretendan incorporar con el mismo, deberán ser remitidos por correo electrónico al buzón: secgeneral@consejodeestado.gov.co.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión por el medio más expedito y eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”





Demandantes: Lady Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-03826-00
Demandantes: LADY DIANA MOLANO CAICEDO Y OTROS
Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA Y OTRO

Temas: Tutela contra providencia judicial – desconocimiento del precedente y defecto sustantivo – niega.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala resuelve la acción constitucional de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. La tutela

1. Los ciudadanos Amalia Banguera Mondragón, Anderson Mosquera Rivas, Ana Milena Olaya Cuervo, Andrés Mauricio Obando Hurtado, Carlos Andrés Campiño López, Denis Viveros, Lady Diana Molano Caicedo, Dilian Dayana Rentería Aguirre, Elizabeth Ramos Montaña, Faustino Ortiz Quiñonez, Hollyday Cándelo Martínez, Jackelín Zoe Cándelo Riasgos, Jan Carlos Hernández Valencia, Jaller Manuel Román Arboleda, Marling Paola Sinisterra Valencia, Jerson Fabian Isaza Hurtado, Modesto Vladimir Castro Devia, Rubén David Caicedo Restrepo, Rubén Alberto Guerra Velasco, Sandra Lorena Payán Asprilla, Sara Patricia Riascos Vergara, Víctor Cevero Riascos Arboleda, Wilfrido Román Arboleda, Wilmer Córdoba Martínez, Wilson Alfredo Villa Caicedo, Wilson Quiñónez Rentería, Cintia Yaritza Boya Rentería, Yandra Vanesa Mosquera y Yisela Garcés Córdoba (en adelante la parte actora), actuando a través de apoderado judicial, presentaron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura². Con su solicitud de amparo pretenden que se les protejan los

¹ Modificado por el artículo 1º del Decreto Nacional 333 de 2021.

² El escrito de tutela fue radicado por la ventanilla virtual del Consejo de Estado el 14 de julio de 2023.



derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social.

2. Las anteriores garantías, a su juicio, fueron vulneradas con ocasión de las providencias dictadas por las autoridades judiciales accionadas respectivamente, el 19 de octubre de 2022³ y el 16 de enero de 2023⁴, en el proceso de nulidad simple con radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/1.

1.2. Pretensiones

3. La parte actora solicitó lo siguiente:

PRIMERA: Tutelar los derechos fundamentales de Diana Molano (y otros) al debido proceso, acceso a la administración de justicia, a la igualdad, trabajo, mínimo vital y seguridad social.

SEGUNDA: En consecuencia, con la declaración anterior, dejar sin efecto y valor la sentencia del 18 de agosto de 2021, mediante la cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura declaró la nulidad de los decretos 928 del 3 de diciembre de 2018 “por medio del cual se determina la estructura administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura” y el 876 del 13 de diciembre de 2019 “por medio del cual se modifica el decreto 928 de 2018”.

TERCERO: Ordenar que en un término que se considere prudencial el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buenaventura dicte una nueva sentencia, teniendo en cuenta las limitaciones del principio de integración por unidad normativa. Además, que garantice el derecho de defensa de los funcionarios implicados directamente con la acción. (Sic a toda la cita).

1.3. Hechos

4. La Sala resume los supuestos fácticos relevantes de la tutela de la referencia, de la siguiente manera:

5. El señor Dinectry Andrés Aranda Jiménez, en ejercicio del medio de control de nulidad simple, controversió los siguientes actos administrativos:

- el Decreto 185 de 29 de febrero de 2016⁵, el cual ajustó el manual específico de funciones, requisitos de los cargos y competencias laborales de la planta de personal de la alcaldía distrital de Buenaventura.
- la Resolución 574 de 15 de mayo de 2018⁶ que adicionó la anterior

³ Auto que confirmó la providencia que negó la solicitud de coadyuvancia y apelación presentada por los tutelantes.

⁴ Auto que resolvió el recurso de queja presentado por los tutelantes contra la decisión de 19 de octubre de 2022, en el sentido de considerar bien denegado el recurso de reposición.

⁵ Por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos Mínimos de Cargos y Competencias Labores de la Planta de Personal de la Alcaldía Distrital de Buenaventura.

⁶ Por el cual se adiciona al Decreto 0185 del 29 de febrero de 2016, el Contenido Funcional, Conocimientos Básicos y Esenciales, Competencias Comunes y Comportamentales, Requisitos

decisión en cuanto a conocimientos básicos y esenciales, competencias comunes y comportamentales, requisitos de formación académica y experiencia de los empleos de comandante, subcomandante y agente de tránsito de la alcaldía de Buenaventura.

- el Decreto 669 de 25 de junio de 2018⁷, en el cual se adicionaron unos cargos de nivel directivo⁸, profesional⁹ y técnico¹⁰ y se estableció el personal de la planta que tendría a su cargo las funciones propias de la administración central distrital.

6. El proceso le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura. La demanda fue admitida por auto de 18 de diciembre de 2019 y posteriormente, en sentencia de 18 de agosto de 2021, el *a quo* accedió a las pretensiones de la demanda. Por ende, declaró la nulidad de los actos administrativos controvertidos.

7. Además, en el fallo ordinario de primera instancia se decidió aplicar el principio de integración de la unidad normativa y, en consecuencia, también se declararon nulos los siguientes decretos:

- 928 de 3 de diciembre de 2018¹¹ y-
- 876 de 13 de diciembre de 2019¹².

8. El *a quo* explicó que, de conformidad con el artículo 2.2.12.1. del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, eran obligatorios los estudios técnicos que acreditaran la necesidad de los cargos creados con el Decreto 669 de 2018, el análisis de las cargas de trabajo e impacto en la modernización, estudios sobre costos comparativos entre la planta vigente y la propuesta, los efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, entre otros. No obstante, no hay prueba de que se haya realizado alguna de estas actuaciones.

9. Ahora bien, respecto a los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, explicó que fue el distrito de Buenaventura quien le informó a través de los alegatos de conclusión que estos actos administrativos tampoco contaron con los estudios técnicos respectivos. En virtud de ello, acudió al principio de integración de la unidad normativa y concluyó que se cumplían las exigencias determinadas por la jurisprudencia para acoger el mencionado principio. Así, pese a que los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 no fueron indicados de forma expresa en la demanda, «integran unidad normativa con aquellos actos administrativos que han sido

de Formación Académica y Experiencia de los Empleos: Comandante de Tránsito, Subcomandante de Tránsito, Técnico Operativo de Tránsito y Agente de Tránsito de la Alcaldía Distrital de Buenaventura.

⁷ Por medio del cual se ajusta la planta global de cargos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura.

⁸ 1 director técnico y 2 alcaldes locales.

⁹ 1 comandante de tránsito.

¹⁰ 1 subcomandante de tránsito, 6 técnicos operativos de tránsito y 55 agentes de tránsito.

¹¹ Por medio del cual se determina la Estructura Administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura.

¹² Por el cual se modifica el Decreto 928 de 2018.



acusados directamente como inconstitucionales en el texto de la demanda».

10. Expuso que los actos demandados, junto con los que decidió integrar, constituían un todo pues regulaban la reforma o reestructuración de la planta de cargos del distrito.

11. Finalmente, ordenó al distrito de Buenaventura respetar las condiciones laborales de las personas prepensionadas o de quienes hubieren adquirido la pensión en vigencia de las decisiones anuladas. Por lo tanto, dispuso que no habría lugar al reintegro de salarios y prestaciones recibidos de buena fe. Adicionalmente, le ordenó a la citada autoridad territorial desarrollar los estudios previos correspondientes, «bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, tal como lo dispone el artículo 46 de la Ley 909 de 2004».

12. Contra la anterior decisión se presentaron tres recursos de apelación. A saber, del distrito de Buenaventura, de un abogado alegando la agencia oficiosa «de la comunidad de Buenaventura» y de los tutelantes. Se precisa que la alzada del municipio, se fundó en que, era necesario informar de la existencia del proceso a la comunidad interesada para evitar futuras nulidades, pues de conformidad con el artículo 171 del CPACA se debió notificar a los sujetos interesados. Explicó que, si bien a través de los alegatos de conclusión solicitó que se declararan nulos los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, ejerció una acción de lesividad contra estos actos y está siendo definida en el proceso 76109-33-33-002-2020-00113-00.

13. Por auto de 16 de septiembre de 2021, el juzgado concedió la apelación del municipio en el efecto suspensivo y negó las otras dos solicitudes. En particular, respecto de los tutelantes, expresó que no era suficiente con que indicaran que desconocían la existencia del proceso, pues sus nombramientos y posesiones en la planta del distrito de Buenaventura sucedieron con posterioridad a que se admitiera la demanda. Agregó que tenían hasta la audiencia inicial para hacerse partícipes del medio de control, de conformidad con el artículo 223 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA), pero no lo hicieron pese a que se publicó la demanda en la página *web* de la Rama Judicial.

14. Con posterioridad, el municipio presentó un escrito de desistimiento del recurso de apelación. Asimismo, el abogado de los accionantes presentó un recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión del 16 de septiembre de 2021.

15. Por auto de 1.º de julio de 2022, el juzgado aceptó el desistimiento del recurso impetrado por el municipio de Buenaventura y dejó en firme la sentencia de 18 de agosto de 2021. Contra dicha decisión, el abogado de los tutelantes presentó recurso de reposición y en subsidio queja. Aseveró que no era posible dejar en firme el fallo, toda vez que se encontraba pendiente de resolver su recurso contra el auto de 16 de septiembre de 2021.

16. En consecuencia, por auto de 12 de agosto de 2022, el juzgado resolvió dejar sin efectos el numeral 2.º del auto de 1.º de julio de 2022, en el que se dispuso dejar en firme la decisión de primer grado. Luego, en providencia de 19 de octubre de 2022, se decidió no reponer el auto de 16 de septiembre de 2022, se rechazó la apelación y se remitió el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para que tramitara el recurso de queja.

17. Mediante auto de 16 de enero de 2023, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca estimó bien denegada la reposición. Explicó que, al interior de los procesos de simple nulidad cualquier persona puede actuar como coadyuvante sin tener un interés directo, de acuerdo con el artículo del CPACA que indicó el *a quo*. Así, dado que, la demanda se admitió y el auto fue notificado el 17 de enero de 2020 y la audiencia inicial se celebró el 7 de julio de 2021, pero los accionantes acudieron al proceso ordinario hasta el 3 de septiembre de 2021, en ese momento había fenecido el término para que fueran aceptados como coadyuvantes.

18. Aclaró que no era de recibo el argumento consistente en que con anterioridad no se enteraron de la demanda, pues en el expediente figura una constancia secretarial de 31 de julio de 2020 del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Buenaventura sobre la publicación en la página *web* de la Rama Judicial, en la que se le informó a la comunidad sobre la existencia del proceso.

19. Acto seguido, el apoderado de la parte actora radicó una solicitud de nulidad de todo lo actuado, pero le fue rechazada de plano por auto de 13 de febrero de 2023. Contra esta decisión interpuso recurso de apelación, pero posteriormente desistió del mismo.

1.4. Sustento de la vulneración

20. La parte actora refirió que se superaban los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. De forma particular, el de la relevancia constitucional, por estar en juego derechos laborales de un grupo significativo de servidores de la planta de personal del distrito de Buenaventura.

21. Aludió que la providencia cuestionada incurrió en desconocimiento del precedente. Puntualmente, de la sentencia C-879 de 2011 de la Corte Constitucional, la cual desarrolló las tres circunstancias en las que se puede considerar que hay unidad normativa. Alegó que el juzgado accionado utilizó de forma indebida la figura, pues los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 no guardan una intrínseca relación con los actos demandados en el curso del proceso de simple nulidad.

22. Agregó que, no se advirtieron dudas sobre la constitucionalidad o legalidad

de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, y que «la simple presencia de una unidad jurídica no faculta al juez para aplicar el principio de integración».

23. Afirmó que existe una línea jurisprudencial de la Corte Constitucional relacionada con el principio de unidad normativa. Al respecto, citó las sentencias C-182 de 2016, C-246 de 2017, C-495 de 2019 y C-025 de 2021. Sobre cada una de estas decisiones, citó un extenso aparte.

24. Sostuvo que se configuró un defecto sustantivo, toda vez que el juez de primer grado no respetó el principio de congruencia. Por ende, no hay una relación entre lo pedido y lo fallado, sino que el administrador de justicia se extralimitó. Iteró que no se desvirtuó la presunción de legalidad y constitucionalidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019.

25. Sobre el mismo yerro, arguyó que no se le dio a la comunidad la oportunidad de intervenir en el proceso de simple nulidad que se llevó a cabo en contra de los citados decretos, pues se enteraron del estudio que se abordó sobre estos hasta la sentencia de primera instancia. Indicó que, con los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2018 se crearon derechos subjetivos a su cargo, y por ello tenían el legítimo interés de actuar en el proceso. Aceptar lo contrario conllevaría a que, como funcionarios de la alcaldía que fueron designados en los cargos creados, se les conculcara el derecho fundamental al debido proceso.

26. Insistió que el auto admisorio de la demanda no especificó que el proceso incluiría el estudio de legalidad contra los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019. Al saber hasta la sentencia que se realizó el estudio pedido en la demanda, con la inclusión de estos actos, se les impidió la posibilidad de actuar en defensa de sus derechos.

27. Refirió que los mencionados actos administrativos fueron sometidos a una acción de tutela por la señora María Antonia Navarro. Aseveró que, en virtud de dicho proceso «los juzgados de primera y segunda instancia acogieron sus pretensiones y ordenaron suspender los efectos del decreto 0876 de 13 de diciembre de 2019 hasta tanto la accionante acudiera al mecanismo ordinario de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa», pero ello no ocurrió.

28. Indicó que, pese a que se levantó la suspensión ordenada en el curso de la acción de tutela, no se les ha permitido regresar a ejecutar sus labores y «desde hace 3 años y 3 meses mis poderdantes no cuentan con los recursos monetarios suficientes para sufragar los gastos que les aseguren una congrua subsistencia».

1.5. Trámite de primera instancia

29. Por auto de 1.º de agosto de 2023, el ponente de esta decisión admitió la solicitud de amparo. En consecuencia, ordenó notificar en calidad de accionados



al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura. Asimismo, vinculó en calidad de terceros con interés a la alcaldía y al concejo municipal de Buenaventura, al señor Dinectry Andrés Aranda Jiménez y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

30. Asimismo, se les ordenó a las autoridades judiciales accionadas que dejaran una constancia al interior de cada instancia en la que informaran a los interesados de este trámite sobre la existencia de esta tutela.

1.6. Intervenciones

1.6.1. Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura

31. Manifestó que, con ocasión de la providencia debatida, los accionantes presentaron en el curso del proceso ordinario una solicitud de nulidad de todo lo actuado. Sin embargo, esta se rechazó de plano, y pese a que, contra esta decisión se impetraron los recursos de reposición y en subsidio apelación, por auto de 28 de febrero de 2023 se negó el primero y se concedió el segundo en el efecto devolutivo al tiempo que se remitió el expediente al superior jerárquico.

32. No obstante, el abogado de los tutelantes desistió de la apelación¹³. En ese sentido, su solicitud fue aceptada en providencia de 21 de marzo de 2023. Allí finalizó el trámite procesal.

1.6.2. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹⁴

33. Solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva, de acuerdo a sus competencias y funciones. Adicionó que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por los tutelantes. Por último, requirió de forma subsidiaria que se niegue el amparo.

1.6.3. Alcaldía de Buenaventura

34. Expuso el trámite administrativo en virtud del cual se dictaron los actos administrativos que se anularon a través del proceso de simple nulidad 2019-00235. También lo que sucedió en el curso del medio de control. Puso de presente que, por auto de 21 de marzo de 2023, se aceptó el desistimiento del recurso de apelación presentado por el apoderado de los tutelantes.

¹³ Revisado el memorial de desistimiento presentado por el apoderado, se advierte que el escrito carece de argumento alguno que haya sido ventilado en tal oportunidad o con base en el cual se haya tomado la decisión.

¹⁴ De la verificación del expediente electrónico dispuesto en Samai, no se advierte que se haya notificado a esta entidad ni se haya ordenado tal actuación. Sin embargo, intervino en el trámite tutelar.



35. Comentó que presentó demanda de lesividad contra los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, y que la demanda se encuentra en curso dentro del expediente 76109-33-33-002-2020-00113-00.

36. Añadió que no se superó el requisito de procedibilidad de la inmediatez, pues han transcurrido más de seis meses desde la expedición de la sentencia que se reprocha, aunado a que los tutelantes se encontraban vinculados a sus cargos cuando se admitió la demanda cuya providencia se cuestiona. En ese sentido, debieron acudir dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

1.6.4. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el concejo municipal de Buenaventura, el señor Dinectry Andrés Aranda Jiménez y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fueron notificados en debida forma, pero guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

37. Esta Sala es competente para asumir el conocimiento de la acción de tutela presentada por la parte actora contra el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Lo anterior, de conformidad con lo establecido por el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 333 de 2021 y el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Cuestión previa

38. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó que se le desvincule del trámite tutelar. Alegó que carece de legitimación en la causa por pasiva, de conformidad con las funciones que tiene a su cargo.

39. Se negará su solicitud, toda vez que, no fue vinculado como tercero con interés al presente asunto ni se efectuó alguna notificación tendiente a enterarlo de este proceso.

40. De otro lado, la Sala aclara que, si bien Rubén David Caicedo Restrepo y Sara Patricia Riascos Vergara presentaron otra acción de tutela que fue definida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia con ocasión de su desvinculación laboral, por la suspensión de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, no habría lugar a configurarse la temeridad o la cosa juzgada.

41. En primer lugar, se descarta la temeridad porque la tutela asumida por la Corte Suprema de Justicia se interpuso contra la Alcaldía de Buenaventura por la mencionada desvinculación laboral. En esta oportunidad, se accionó a dos autoridades judiciales por la presunta vulneración de garantías tales como el debido proceso o el acceso a la administración de justicia, toda vez que en el



proceso de nulidad simple de radicado 2019-00235, se les impidió ejercer su derecho de defensa y se definió la ilegalidad de dos actos administrativos que no fueron inicialmente demandados y en los cuales tenían interés. En ese sentido, entre esta tutela y la definida por el órgano de cierre en materia civil no concurre la identidad de partes, ni de *causa petendi*. Ello descarta de plano una posible actuación temeraria.

42. En cuanto a la cosa juzgada, la Corte Constitucional ha sido enfática en precisar que se descarta ante la presencia de hechos nuevos. Así las cosas, si bien el origen de la vulneración de los derechos fundamentales de los señores Rubén David Caicedo Restrepo y Sara Patricia Riascos Vergara fue la desvinculación de los cargos que desempeñaban en la alcaldía de Buenaventura, con ocasión del fallo de tutela de 10 de enero de 2020, en esta oportunidad discuten una cuestión diametralmente distinta. Se itera, lo que los llevó a promover esta segunda tutela que, pese a tener relación con la anterior, difieren entre ambas, fue el hecho de no poder intervenir en el curso del proceso de nulidad simple en el que se declaró la nulidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019.

43. De conformidad con lo expuesto, se descarta la existencia de temeridad y cosa juzgada en relación con el actuar de Rubén David Caicedo Restrepo y Sara Patricia Riascos Vergara.

2.3. Legitimación en la causa

44. La legitimación en la causa consiste, de una parte, en que quien promueve la acción sea el titular del derecho o del interés que se invoca como fundamento de las pretensiones que se aducen (activa), y, de otra, en que el accionado sea el sujeto frente a quien deben reclamarse y controvertirse estas (pasiva).

45. La Sala advierte que el grupo de tutelantes, pese a no ser accionantes ni accionados del proceso de simple nulidad con radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/1, tienen legitimación en la causa por activa para reclamar sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social.

46. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en primer lugar, presentaron una solicitud de intervención al interior del citado proceso, la cual les fue resuelta de forma desfavorable. De otro lado, dado que, de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 «Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general», y si bien no fue la parte actora quien promovió el citado medio de control, lo cierto es que a través de esta acción constitucional alegan que se les vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social, por

haberse anulado los Decretos 928 de 3 de diciembre de 2018¹⁵ y 876 de 13 de diciembre de 2019 en virtud del principio de integración de la unidad normativa¹⁶, frente a los cuales no pudieron ejercer su derecho a la defensa por no haber sido demandados.

47. Así las cosas, es necesario superar este presupuesto para verificar si, de conformidad con los problemas jurídicos que se plantearán a continuación, resultaron conculcadas las citadas garantías constitucionales invocadas.

48. Por otro lado, la Sala evidencia que las autoridades judiciales accionadas se encuentran legitimadas en la causa por pasiva. Lo anterior, por haber decidido tanto la primera instancia de la causa principal del proceso mencionado, como el recurso de queja presentado contra el auto que negó la solicitud de intervención procesal y apelación de la sentencia de primer grado.

2.4. Problemas jurídicos

49. Teniendo en cuenta la situación fáctica expuesta, el material probatorio recaudado y los informes presentados; los problemas jurídicos a resolver en el caso concreto son los siguientes:

- ¿Se encuentran superados los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales?

50. De resultar afirmativa la respuesta a la pregunta anterior, la Sala examinará lo siguiente:

- ¿El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los tutelantes al no aceptarles la coadyuvancia y el recurso de apelación que solicitaron con posterioridad a la sentencia de 18 de agosto de 2021, teniendo en cuenta que hasta ese momento procesal tuvieron conocimiento de que allí se definió la legalidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019?

51. Para resolver los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, **(ii)** los requisitos generales de procedibilidad, y de superarse los anteriores supuestos, **(iii)** el caso concreto.

2.5. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

52. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó la diversidad de

¹⁵ Por medio del cual se determina la Estructura Administrativa de la Alcaldía Distrital de Buenaventura.

¹⁶ Por el cual se modifica el Decreto 928 de 2018.

criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, en fallo de 31 de julio de 2012¹⁷. Lo anterior, porque hasta ese momento, las distintas Secciones y la misma Sala Plena tenían diferentes posturas sobre este tema¹⁸. En la referida sentencia se estableció que la tutela contra providencias judiciales sí es procedente si se cumplen ciertos requisitos especiales y excepcionales¹⁹.

53. A su vez, los requisitos especiales y excepcionales para que proceda una acción de tutela contra providencia judicial fueron unificados por la Sala Plena de esta Corporación en la sentencia del 5 de agosto del 2014²⁰. En esta sentencia se establecieron seis requisitos adjetivos de procedencia²¹ y ocho defectos especiales en los que puede incurrir una providencia judicial²².

54. Por tanto, previo a estudiar de fondo el asunto y determinar si se configuran los defectos especiales, la Sala determinará si se superan los siguientes requisitos generales de procedencia:

- i) que la acción de tutela no se dirija contra un fallo de tutela,
- ii) inmediatez,

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 31 de julio de 2012, M.P. María Elizabeth García González, Rad. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

¹⁸ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

¹⁹ Se dijo en la mencionada sentencia “DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 05 de agosto de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez, Rad. No. 11001-03-15-000-2012-02201-01.

²¹ Los seis criterios adjetivos establecidos en la sentencia de unificación del 05 de agosto del 2014 son: i). Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; ii) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora; v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

²² Los ocho defectos materiales son los siguientes: i) Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; ii) Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido; iii) 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; iv). Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; v) 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; vi) 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; vii). Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado y viii) Violación directa de la Constitución.

- iii) subsidiariedad,
- iv) relevancia constitucional,
- v) identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho,
- vi) efecto decisivo de la irregularidad procesal.

55. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara improcedente la acción de amparo, sin que se analice el fondo del asunto. Cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala estudiar si se configura uno o más de los defectos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. En este mismo sentido, la Sala ha establecido que, para la prosperidad o negación del amparo impetrado, se requerirá:

- i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión, y,
- ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

56. Es importante recalcar que la acción de tutela no puede ser considerada como una “tercera instancia” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

57. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar si en el caso concreto concurren los requisitos de procedibilidad. En caso de encontrarlos superados, se resolverá si la sentencia censurada incurrió en los defectos aludidos.

2.6. Estudio de los requisitos generales de la acción de tutela

2.6.1. Tutela contra tutela

58. La Sala no encuentra reparo alguno frente a este requisito. En efecto, a través de la presente acción constitucional se cuestionan las providencias de 19 de octubre de 2022 y 16 de enero de 2023, proferidas por las autoridades judiciales accionadas respectivamente, dentro del proceso de nulidad simple con radicado 76109-33-33-002-2019-00235-00/1.

2.6.2. Inmediatez

59. Sobre este presupuesto se aclara de entrada que uno de los reparos, consistente en la indebida aplicación del principio de integración de la unidad normativa se dirige contra la sentencia de 18 de agosto de 2022, la cual fue notificada el 19 siguiente, lo cierto es que, contra la misma, el apoderado de los tutelantes presentó un recurso de apelación. Posteriormente, en auto de 16 de septiembre de 2022, entre otros, se negó el recurso. Sin embargo, dado que, contra dicha decisión el representante de los accionantes interpuso reposición y en subsidio queja, y el último de los recursos se resolvió en providencia de 16 de

enero de 2023, es desde este momento procesal que se analizará si se acreditó el requisito bajo estudio.

60. De acuerdo con lo expuesto, la tutela se ejerció en un término razonable, contado desde el día siguiente a la ejecutoria del auto de 16 de enero de 2023 (art. 302 CGP²³). Lo anterior toda vez que se notificó el 18 de enero de 2023 y la acción constitucional se radicó el 14 de julio del mismo año a través de la ventanilla virtual del Consejo de Estado.

61. Así, la Sala considera oportuno el término transcurrido entre la providencia referida y la presentación de la solicitud de amparo, aún sin establecer la fecha de ejecutoria de la decisión objetada. Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014²⁴, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005²⁵. Esto, con el fin de determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial²⁶.

2.6.3. Subsidiariedad

62. Para obtener la protección de los derechos fundamentales que la parte actora considera vulnerados, **no existe otro mecanismo de defensa judicial ordinario**. Al respecto, la Sala precisa que el grupo actor apeló la sentencia de 18 de agosto de 2022. Sin embargo, su recurso fue negado por auto de 16 de septiembre de 2021. Es decir que, no se tramitó el recurso de apelación contra el fallo de primer grado.

63. Asimismo, contra la anterior decisión incoó los recursos de reposición y en subsidio queja. Así las cosas, a juicio de la Sala agotó todos los recursos previstos en el CPACA previo a acudir ante el juez constitucional en procura de proteger sus derechos fundamentales.

²³ «Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. || No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. || Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos».

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. M. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²⁵ c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

²⁶ Sobre este requisito, la Sala Plena reiteró que seis (6) meses es el término razonable para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales.

64. Igualmente, frente a los argumentos del extremo accionante, se advierte que no es procedente el recurso extraordinario de revisión, pues los motivos en los que sustenta su acción de tutela no se encuadran en los requisitos y causales establecidos en la ley para que proceda este mecanismo judicial. En el mismo sentido, tampoco lo es el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Esto, debido a que en la situación bajo estudio no se cumplen los presupuestos de los artículos 258 y 270 de la Ley 1437 de 2011²⁷.

65. Se aclara que, si bien los actores aluden la transgresión del principio de congruencia porque el juez de primer grado anuló decisiones de la administración que no fueron sometidas al juicio de legalidad propuesto desde la demanda, es necesario superar este requisito por lo que pasa a explicarse.

66. En vasta jurisprudencia, el Consejo de Estado²⁸ se ha enfatizado en que la aplicación del principio de integración de la unidad normativa, en virtud del cual se concretó la incongruencia alegada por los tutelantes, es una excepción a la congruencia. Ello, por cuanto permite «decidir sobre contenidos normativos distintos a los señalados por el actor en el texto de la demanda». Por ello, no sería idóneo acudir al recurso extraordinario de revisión, pues lo que aquí se alega es la indebida aplicación de la integración de la unidad normativa, teniendo en cuenta que el uso de esta herramienta en sí mismo constituye una excepción a la congruencia de la que usualmente deben caracterizarse las sentencias.

67. Así las cosas, dado que los actores tampoco tienen a su alcance los mecanismos judiciales extraordinarios, corresponde proseguir con el estudio de los requisitos generales de procedibilidad.

2.6.4. Relevancia constitucional

68. Como se expuso con antelación, la parte tutelante alude que la providencia 16 de enero de 2023, en la que se terminó por descartar la procedencia de su recurso de apelación, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social. En su sentir, dicha decisión incurrió en desconocimiento del precedente respecto del principio de integración de la unidad normativa y en defecto sustantivo, pues se les impidió intervenir y presentar recursos en el proceso que anuló los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, pese a que se enteraron de que se definió la legalidad de los mismos hasta la sentencia.

69. Se resalta que los accionantes aducen ser un grupo de servidores que se encontraban vinculados a la planta global del municipio de Buenaventura, en el área administrativa, y llevan desvinculados de sus cargos desde el 10 de enero de 2020. Asimismo, indican que fueron sorprendidos con que en la sentencia de

²⁷ Modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021.

²⁸ Ver el desarrollo de la excepción al principio de congruencia con la aplicación de la figura de la integración de la unidad normativa, entre otras, en las sentencias 25000-23-42-000-2014-01139-01, 11001-03- 26-000-2011-00039-00.

primer grado se expulsaron los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 del ordenamiento jurídico sin que ellos hubieran podido intervenir en el curso procesal, por tener interés respecto de las dos decisiones mencionadas, dado que estas normas no fueron incluidas como demandadas desde el auto admisorio.

70. En ese sentido, se tiene que, a juicio de la parte tutelante les fueron vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, al trabajo, al mínimo vital, de acceso a la administración de justicia y al debido proceso al no poder participar, coadyuvar, y en especial, tramitar el recurso de apelación que presentaron contra la sentencia de 18 de agosto de 2021, pese a tener interés en los actos que, en virtud del principio de integración de la unidad normativa, resultaron anulados.

71. En este punto, resulta importante destacar que la Corte Constitucional ha indicado sobre el derecho fundamental al debido proceso lo siguiente:

El debido proceso constituye un conjunto de garantías destinadas a la protección del ciudadano vinculado o eventualmente sujeto a una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten las formalidades propias de cada juicio. En consecuencia, implica para quien asume la dirección del procedimiento la obligación de observar, en todos sus actos, la plenitud de las formas previamente establecidas en la Ley o en los reglamentos. Esto, con el fin de preservar los derechos 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 una obligación o a la imposición de una sanción^[16].

Bajo la acepción anterior, el debido proceso se resuelve en un desarrollo del principio de legalidad, en la medida en que representa un límite al poder del Estado. De esta manera, las autoridades estatales no pueden actuar a voluntad o arbitrariamente, sino únicamente dentro de las estrictas reglas procedimentales y de contenido sustancial definidas por la Ley^[17]. La manera de adelantar las diferentes etapas de un trámite, de garantizar el derecho de defensa, de interponer los recursos y las acciones correspondientes, de cumplir el principio de publicidad, etc., se encuentra debidamente prevista por el Legislador y con sujeción a ella deben proceder los jueces o los funcionarios administrativos correspondientes.

Desde otro punto de vista, el debido proceso no solo delimita un cauce de actuación legislativo dirigido a las autoridades sino que también constituye un marco de estricto contenido prescriptivo, que sujeta la producción normativa del propio Legislador. En este sentido, al Congreso le compete diseñar los procedimientos en todas sus especificidades, pero no está habilitado para hacer nugatorias las garantías que el Constituyente ha integrado a este principio constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte^[18], el debido proceso comporta al menos los derechos (i) a la jurisdicción, que a su vez conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) al juez natural, identificado como el funcionario con

capacidad 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; y (iii) el derecho a la defensa²⁹. (Subrayado de la Sala).

72. De conformidad con lo esbozado, resulta relevante desde el punto de vista constitucional verificar si, en efecto, les resultaron vulnerados los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso al grupo actor, al impedirles actuar como coadyuvantes en el proceso de nulidad simple 2019-00235 y tramitar su apelación, teniendo en cuenta que fueron enterados de la declaratoria de nulidad de las decisiones sobre las que tenían interés hasta el fallo de primer grado. Esto, dado que, de asistirles el derecho a impugnar o ejercer su derecho de defensa, se concretaría la vulneración de las dos garantías fundamentales puntualmente mencionadas.

73. Lo anterior se concatena con que, de resultar transgredidas dichas garantías, los demás derechos invocados pudieron verse afectados o amenazados. Se recuerda que, desde la perspectiva de los actores, dada la declaratoria de nulidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, no pudieron reintegrarse a los cargos que desempeñaban en la alcaldía de Buenaventura.

74. Así las cosas, para esta Sala es relevante determinar si se conculcaron los derechos invocados, al dictarse las decisiones de 18 de agosto de 2022 y 16 de enero de 2023. Especialmente, lo que tiene que ver con el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, teniendo en cuenta las particularidades propias del caso.

2.6.5. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados

75. Se observa que, la parte actora cumplió con este requisito en tanto que identificó los hechos y explicó detalladamente las razones por las que considera que la autoridad judicial accionada incurrió en el defecto sustantivo, en desconocimiento del precedente y en la vulneración de las garantías invocadas.

2.6.6. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

76. Sobre este requisito, la Sala considera que no es aplicable al presente caso porque no se le reprocha ningún error procesal a la sentencia objeto de censura.

²⁹ Sentencia C-163 de 2019, Corte Constitucional.

2.7. Exposición del defecto especial de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

En este punto se recuerda que, los tutelantes afirmaron que las decisiones objeto de reproche incurrieron en desconocimiento del precedente, puntualmente en lo que refiere a la figura de integración de la unidad normativa y en defecto sustantivo, toda vez que, pese a que se enteraron de la declaratoria de ilegalidad de los decretos 928 de 2019 y 876 de 2019 hasta la sentencia, no se les permitió ejercer su derecho de defensa frente a ese estudio y se vieron afectados porque no pudieron ser reintegrados a sus cargos desempeñados en la planta de funciones administrativas de la alcaldía de Buenaventura.

En vista de ello, en lo que atañe a este punto corresponde estudiar las generalidades de los defectos sustantivo y de desconocimiento del precedente.

2.7.1. Desconocimiento del precedente

77. De acuerdo con la posición de la Sala, por regla general, se entiende como precedente aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de patrones fácticos, problemas jurídicos y *ratio decidendi* que fija una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el caso reciente³⁰.

78. Aunado a ello, esta Sección en reiterados pronunciamientos³¹ explicó que el concepto de precedente hace referencia a la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico. Es decir, la *ratio decidendi*, la cual no está atada al número de decisiones, dado que solo basta una providencia en donde se especifique una regla o sub-regla de derecho.

79. En consecuencia, este defecto se configura cuando una autoridad se aparta del precedente establecido por los tribunales de cierre, sin cumplir con la carga de justificar de forma suficiente y razonada por qué no va a aplicar aquel.

2.7.2. Defecto sustantivo

80. En cuanto al defecto sustantivo, la Corte Constitucional, en sentencia de unificación SU-516 de 2019³², reiteró sobre este, lo siguiente:

La Corte ha señalado que el defecto sustantivo parte del “reconocimiento de que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial,

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 15 de julio de 2021. Rad. No. 11001-03-15-000-2021-01626-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

³¹ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 6 de mayo de 2021, Rad. No. 11001-03-15-000-2021-00281-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

³² Corte Constitucional. Sentencia SU-516 de 2019.

no es en ningún caso absoluta”³³. En consecuencia, este defecto se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen³⁴. La jurisprudencia de este Tribunal, en diferentes decisiones³⁵, ha precisado los supuestos que pueden configurar este defecto, a saber:

(i) Cuando existe carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma inexistente³⁶, derogada³⁷, o que ha sido declarada inconstitucional³⁸.

(ii) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable por no ser pertinente³⁹.

(iii) A pesar de 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 legislador⁴⁰.

(iv) Cuando se aplica una norma 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 jurídico⁴¹.

(v) La disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva⁴² o claramente contraria a la Constitución⁴³.

(vi) Cuando un poder concedido al juez se utiliza para un fin no previsto en la disposición⁴⁴.

(vii) La decisión se funda en una interpretación no sistemática del derecho, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso⁴⁵.

(viii) El servidor judicial da una insuficiente sustentación o justificación de una actuación que afecta derechos fundamentales⁴⁶.

³³ Corte Constitucional, Sentencia SU-210 de 2017.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-008 de 1998, C-984 de 1999 y T-156 de 2009.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencias SU-515 de 2013, SU-168 de 2017, SU-210 de 2017, SU-632 de 2017 y SU-116 de 2018.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-800 de 2006.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-205 de 2004.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-158 de 1993, T-804 de 1999, SU-159 2002 y T-800 de 2006.

³⁹ Corte Constitucional, T-189 de 2005.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencias T-814 de 1999, T-842 de 2001, T-462 de 2003 y T-790 de 2010.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-018 de 2008.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 1994.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-807 de 2004, T-790 de 2010 y T-510 de 2011.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-114 de 2002, T-1285 de 2005 y T-086 de 2007.

(ix) Se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación⁴⁷.

(x) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad⁴⁸. Se trata de la aplicación de normas abiertamente inconstitucionales⁴⁹, o cuando al ser aplicadas al caso concreto se vulneran derechos fundamentales, razón por lo que debe ser igualmente inaplicada⁵⁰.

(xi) 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 providencia⁵¹.

Adicionalmente, esta Corte ha señalado⁵² que una autoridad judicial puede incurrir en un defecto sustantivo por interpretación irrazonable⁵³ en, al menos, dos hipótesis: (i) cuando le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que esta no tiene (contraevidente –interpretación contra legem–), o de manera injustificada para los intereses legítimos de una de las partes⁵⁴; y (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 contraviene postulados de rango constitucional o conduce a resultados desproporcionados, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable^{55»56}.

2.8. Estudio de los defectos propuestos en el caso concreto

2.8.1. Se itera, la parte tutelante aludió que se desconoció la línea zanjada por la Corte Constitucional en torno a la figura de integración de la unidad normativa, en las providencias C-879 de 2011, C-182 de 2016, C-246 de 2017, C-495 de 2019 y C-025 de 2021.

81. La sentencia C-879 de 2011 establece lo siguiente en cuanto a la figura en cuestión:

Sobre el particular, sostuvo esta Corporación en reciente ocasión que procede la integración oficiosa de la unidad normativa en los siguientes eventos: (i) cuando

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencias SU-640 de 1998, T-462 de 2003, T-1285 de 2005 y T-292 de 2006.

⁴⁸ En la Sentencia T-808 de 2007, se expuso que “en cualquiera de estos casos debe estarse frente a un desconocimiento claro y ostensible de la normatividad aplicable al caso concreto, de manera que la desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial sea notoria y no tenga respaldo en el margen de autonomía e independencia que la Constitución le reconoce a los jueces (Art. 230 C.P.). Debe recordarse, además, que el amparo constitucional en estos casos no puede tener por objeto lograr interpretaciones más favorables para quien tutela, sino exclusivamente, proteger los derechos fundamentales de quien queda sujeto a una providencia que se ha apartado de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico”.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-572 de 1994 y SU-159 de 2002.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-572 de 1994, SU-172 de 2000 y SU-174 de 2007».

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-100 de 1998.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-1095 de 2012.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencias T-1101 de 2005 y T-051 de 2009.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-765 de 1998, T-001 de 1999 y T-462 de 2003.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-079 de 1993 y T-066 de 2009.

⁵⁶ Cursiva del texto original.

un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. (Cursiva del texto original).

82. En el mismo sentido, la sentencia C-182 de 2016 dispone que la aplicación de esta herramienta debe ser excepcional, y únicamente procede en los tres eventos antes descritos. Esto fue reiterado en los fallos C-246 de 2017, C-495 de 2019 y C-025 de 2021.

83. A partir de los criterios expuestos, los cuales fueron reiterados de forma insistente en la tutela y se comparten en las decisiones judiciales traídas por la parte actora en cuanto a que la integración de la unidad normativa solamente procede, en los eventos que se citan enseguida, se entrará a analizar la cuestión propuesta.

(i) cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. (Cursiva del texto original).

84. En la sentencia de 18 de agosto de 2021, previo a abordar el análisis de la figura, el juzgado accionado puso de presente que la entidad territorial demandada, como emisora de los actos accionados en el proceso de nulidad simple, y de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, explicó que estos últimos se profirieron «sin contar con las facultades otorgadas al Concejo Distrital (...) y que tampoco cuentan con estudios técnicos».

85. En este punto, se recuerda que en el proceso en cuestión se demandó la legalidad de los Decretos 185 de 2016, 669 de 2018 y la Resolución 574 del mismo año por desatender lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1. del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 46 de la Ley 909 de 2004. Puntualmente, por no contar con estudios técnicos, análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización, entre otros.

86. Al respecto, luego de abordar un estudio general sobre la figura mencionada, el juzgado indicó que se cumplían las exigencias para pronunciarse sobre los Decretos 928 de 2018 y 476 de 2019, cuya falta de estudios técnicos

fue informada por la entidad emisora en los alegatos de conclusión, «pues integran una unidad normativa con aquellos actos administrativos que han sido acusados directamente como inconstitucionales o ilegales en el texto de la demanda».

87. Las decisiones de la administración inicialmente demandadas se remiten a: el ajuste del Manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales de la planta de personal de la alcaldía de Buenaventura, lo relativo a los conocimientos básicos, formación académica y experiencia en cargos de comandante, subcomandante y agente de tránsito, y en especial, el Decreto 669 de 2018, creó cargos de distintos niveles y estableció cuales de estos tendrían dentro de sus funciones lo que corresponde a la administración central.

88. Por su parte, el Decreto 928 de 2018, el cual fue modificado por el Decreto 876 de 2019, fijó la estructura administrativa de la alcaldía. En ese sentido, el juzgado atendiendo a lo informado por la alcaldía de Buenaventura respecto a la falta de estudios técnicos para definir la estructura administrativa fijada en el Decreto 928 de 2018, y a que, los cargos creados por el Decreto 669 de 2018 para ejercer funciones administrativas de la autoridad territorial también carecían de estudios técnicos que demostraran la necesidad, impacto, entre otros, de la creación de las plazas, encontró que estas decisiones constituían una unidad normativa.

89. El *a quo* del proceso ordinario concluyó que todos los actos en conjunto «regulan la materia de reforma o reestructuración de la planta de cargos del Distrito de Buenaventura». De conformidad con ello, a juicio de la Sala no se concreta el defecto por desconocimiento de precedente en cuanto a la aplicación del principio de integración de la unidad normativa.

90. Como se expuso en precedencia, la aplicación de la figura de forma oficiosa por parte del juez es viable, entre otros, «cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad».

91. En ese sentido, atendiendo a que, la entidad emisora de todos los actos – los inicialmente demandados y los que fueron anulados sin ser parte del litigio – aceptó que los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 compartían con los Decretos 185 de 2016, 669 de 2018 y la Resolución 574 del mismo año, la infracción de los artículos 2.2.12.1. del Decreto 1083 de 2015 y 46 de la Ley 909 de 2004, en cuanto a que no contaron con estudios técnicos y todos se relacionaban con la reforma de la planta de cargos administrativos de la alcaldía de Buenaventura, acertadamente el juez desvirtuó la legalidad de los actos citados en conjunto, haciendo uso del principio de la integración de la unidad normativa.

92. Así las cosas, para esta colegiatura no se concretó el defecto por desconocimiento de precedente que planteó la parte tutelante. Lo anterior, por cuanto el juez y la alcaldía de Buenaventura, como emisora de la totalidad de los

actos abordados en la sentencia de 18 de agosto de 2022, encontraron que había una intrínseca relación entre las decisiones demandadas y los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019.

93. Resulta importante agregar que, además de no encontrarse por parte de esta Sala alguna falencia frente a la aplicación de la figura, la parte actora se limitó a indicar que fue mal aplicada y que no procedía hacer uso de ella, sin que entrara a desvirtuar la intrínseca relación que encontraron el juez y la alcaldía de Buenaventura entre las normas anuladas.

94. Consecuencialmente, se negará el amparo tutelar en lo que se circunscribe al yerro del desconocimiento del precedente propuesto por la parte actora, toda vez que no se demostró su configuración.

2.8.2. En lo que atañe al defecto sustantivo, se tiene que la parte actora alegó que al interior del plurimencionado proceso de nulidad simple se les vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, al no tramitarse el recurso de apelación contra la sentencia de 18 de agosto de 2021 y haberse querido adherir como coadyuvantes luego de la notificación de esta decisión y no antes de la audiencia inicial, de conformidad con el artículo 223 del CPACA.

95. Pusieron de presente que el interés en las resultas del trámite nació con la sentencia, pues fue hasta este momento que conocieron que allí se estudió la legalidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019. Por ende, fue hasta la sentencia que les surgió el interés y se vieron afectados en sus garantías constitucionales.

96. Así las cosas, la Sala considera determinante analizar el artículo 223 del CPACA, en aras de establecer si las autoridades judiciales accionadas erraron al negar la coadyuvancia y el recurso de apelación contra el fallo de primer grado, a través de los autos de 16 de octubre de 2022 y 16 de enero de 2023.

97. La mencionada disposición, diseñada por el legislador para regular la figura de la coadyuvancia al interior del medio de control de nulidad simple, establece que, «en los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado». El segundo inciso dispone que «el coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta».

98. En ese sentido, se tiene que, en el caso de la parte actora debían cumplir inicialmente con el requisito de solicitar la coadyuvancia para la defensa de los actos acusados hasta antes de la audiencia inicial. Sin embargo, en este caso obra una particularidad consistente en que las decisiones de la administración sobre las cuales tenían interés los tutelantes, fueron anuladas en virtud del

principio de integración de la unidad normativa hasta la sentencia. Es decir que, nunca fueron enterados con anterioridad al fallo de primer grado de que al interior del proceso en cuestión se estudiaría la legalidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019.

99. Es necesario resaltar que al interior de los procesos de simple nulidad se pueden vincular en calidad de coadyuvantes los ciudadanos sin distinción, y sin necesidad de ritualismos o pruebas que acrediten tener un interés. Lo anterior, por cuanto dicho medio de control pende por la legalidad del ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, la situación de los tutelantes es particular en la medida en que estos alegan tener interés en el proceso, dado que no fue posible su reintegración a los cargos que desempeñaban al interior de la alcaldía de Buenaventura con ocasión de la declaratoria de ilegalidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019.

100. Así las cosas, partiendo de la premisa de que, en principio, los tutelantes pudieron tener un interés directo ligado a derechos fundamentales como el mínimo vital, la seguridad social y el trabajo, pudo haberse aceptado la coadyuvancia interpuesta hasta después de la notificación de la sentencia de primer grado. Se aclara, en virtud de todas las particularidades que rodean este caso.

101. En primer lugar, se estaría ante la presunta vulneración de garantías *iuris fundamentales* tales como el mínimo vital y la seguridad social de cuyas personas no se conocen sus situaciones personales y porque no tuvieron la posibilidad de defender la legalidad de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, porque hasta la sentencia se enteraron del estudio que se zanjó frente a estos.

102. Es decir que, si bien la regla general es la del deber de presentar la coadyuvancia hasta la audiencia inicial en los casos de nulidad simple, pues en estos procesos no es necesario tener un interés directo, en esta oportunidad medió un presunto interés. En ese sentido, en procura de la defensa del debido proceso se pudo aceptar la coadyuvancia de los actores de la tutela en el proceso, inclusive pese a que presentaron su solicitud después de la sentencia de primer grado, porque fue allí que les surgió el interés directo.

103. No obstante lo anterior, el artículo 223 en mención contempla un segundo requisito. A saber, el coadyuvante no puede actuar en oposición de aquella parte a la que coadyuva. Esta regla procesal ha sido reiterada en distinta jurisprudencia de las Secciones del Consejo de Estado, inclusive desde la vigencia del Código Contencioso Administrativo, pues el artículo relativo a la coadyuvancia en ambos compendios procesales mantuvo el lineamiento mencionado.

104. Así, por ejemplo, la Sección Primera concluyó al interior del auto de 30 de noviembre de 2017, dentro de un proceso de nulidad simple en el que el coadyuvante presentó un recurso de apelación autónomo, que:

Según el artículo 223 del CPACA, cualquier persona está legitimada para actuar como coadyuvante en los procesos de simple nulidad sin que sea necesario acreditar un interés directo en el proceso⁵⁷.

En cuanto a sus facultades, el inciso segundo de la norma en mención indica que “[e]l coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta”.

2.3. En vigencia del CCA, con base en el inciso segundo del artículo 52 del CPC que establecía una regla idéntica, esta Sala sostuvo que la actuación del coadyuvante de la parte demandada en los procesos de simple nulidad debe concordar con las excepciones, hechos y fundamentos jurídicos planteados en la contestación de la demanda porque “(...) la defensa del derecho en litigio que es exclusivo de la parte demandada, quien con los planteamientos expuestos en la contestación de la demanda delimita la discusión jurídica”⁵⁸.

Esta postura ha sido conservada por la jurisprudencia de otras secciones del Consejo de Estado en vigencia del CPACA⁵⁹, lo cual tiene justificación en que el límite establecido por el legislador para el coadyuvante de la parte demandada no fue modificado por el artículo 223 ibídem.

105. Al punto, la Sección Quinta en procesos de nulidad electoral en los que se ha analizado el requisito del artículo 223 del CPACA sobre la facultad de los coadyuvantes de «efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte en la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta», ha rechazado solicitudes de nulidad propuestas por el coadyuvante. Ello, con fundamento en los siguientes considerandos:

[C]omoquiera que la solicitud de nulidad de lo actuado desde el auto que concedió la apelación contra la providencia que suspendió los efectos de la elección acusada, no fue elevada por las partes sino exclusivamente por el coadyuvante del demandante, se estima que dicha petición constituye un exceso en el límite de la postulación de los terceros intervinientes, por lo que la misma resulta improcedente y por ende no es un impedimento para continuar con la actuación judicial. En tal

⁵⁷ “ARTÍCULO 223. COADYUVANCIA EN LOS PROCESOS DE SIMPLE NULIDAD. En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado. (...)”.

⁵⁸ Sentencia del 24 de octubre de 2013 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Radicado: 23001-23-31-000-2008-00201-01 (18462). Actor: Clara María González Zabala. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁵⁹ Al respecto ver el auto de ponente del 11 de noviembre de 2016 proferido la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Radicado: 11001-03-26-000-2013-00120-00 (48370). Actor: Ramiro Rodríguez López. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Igual postura tomó la Sección Primera del Consejo de Estado en un proceso de nulidad electoral al resolver una solicitud de recusación presentada contra la totalidad de la sala de la Sección Quinta en auto del 14 de julio de 2016. Radicado: 11001-03-28-000-2016-00025-00. Actor: Rafael Calixto Toncel Gaviria. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdez.

sentido la mentada petición se rechazará⁶⁰.

106. Así las cosas, ha sido una tesis reiterada al interior de la Corporación el que uno de los requisitos de los coadyuvantes al adherirse en tal calidad en los procesos de simple nulidad, sea que sus actuaciones no vayan en oposición con aquellas de la parte que coadyuva. En el mismo sentido lo dispone el tenor literal del inciso segundo del artículo 223 del CPACA.

107. De conformidad con lo anterior, resulta pertinente destacar que, en primer lugar, fue la entidad autora de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019, la cual actuó en calidad de demandada al interior del proceso de simple nulidad, quien informó sobre la ilegalidad de tales normas en el sentido de que no realizó los estudios técnicos requeridos para su expedición. De otro lado, si bien en principio, el municipio apeló la sentencia de 18 de agosto de 2021, luego desistió del recurso y tal actuación fue aceptada en auto de 1.º de julio de 2022.

108. No es menos importante resaltar que el ente territorial presentó una acción de lesividad contra los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 la cual fue admitida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Buenaventura, mediante auto de 12 de mayo de 2023. Cabe aclarar que este medio de control no ha tenido sentencia de primera instancia a la fecha. Tampoco se advierte que allí se haya presentado alguna solicitud de coadyuvancia.

109. Por ende, es claro que la defensa de la legalidad de los dos decretos mencionados pretende ser ejercida solamente por los tutelantes dentro del medio de control 2019-00235. En otras palabras, aceptar la coadyuvancia de los tutelantes en aras de que se tramite su apelación contra el fallo de 18 de agosto de 2021 contraría la regla establecida en el inciso segundo del artículo 223 del CPACA. De haber sido aceptados como coadyuvantes del municipio demandado, y propender por la legalidad de los decretos, no hubiesen podido apelar la decisión de primer grado, toda vez que el municipio emisor fue quien puso de presente la ilegalidad de tales normas, al punto de que las demandó en lesividad para expulsarlas del ordenamiento jurídico.

110. De conformidad con lo expuesto, y partiendo del hecho de que el municipio de Buenaventura reconoce abiertamente que sus Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 son ilegales, prima el concepto del interés general sobre los posibles derechos fundamentales que pudieren verse amenazados con la declaratoria de ilegalidad de tales normas. Esto en la medida en que, la Constitución establece en su artículo 29 que el debido proceso se debe garantizar en actuaciones judiciales y administrativas. Así las cosas, en sentir de la Sala prima el debido proceso que debió surtirse allá, en el que se incluye el principio de legalidad que se desvirtuó en los mencionados decretos, respecto del presunto derecho a la defensa que pudieron ejercer los tutelantes dentro del multicitado medio de control.

⁶⁰ Exp. 27001-23-31-000-2020-00013-01. M.P. Rocío Araújo Oñate.

111. A lo anterior se suma que los accionantes llevan desvinculados de sus empleos más de tres años. Así las cosas, es posible que la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, la cual data del fallo de tutela de 2020, haya configurado un daño antijurídico que no estaban en el deber de soportar, o que excedió las cargas públicas. Para el efecto, podrían acudir al medio de control de reparación directa.

112. De acuerdo con lo esbozado, no se concretó el defecto sustantivo invocado. En efecto, el artículo 223 del CPACA dispone que la coadyuvancia en los procesos de simple nulidad debe solicitarse hasta antes de la audiencia inicial. Si bien este caso está rodeado de particularidades, en virtud de las cuales podría aceptarse la coadyuvancia en defensa del debido proceso de quienes pudieron verse afectados con las resultas del proceso 2019-00235, ha sido un criterio reiterado el que los coadyuvantes no pueden actuar en oposición de la parte a la que coadyuvan. Teniendo en cuenta que el municipio autor de los Decretos 928 de 2018 y 876 de 2019 no apeló el fallo que declaró la ilegalidad de estos, el tramitar la apelación contrariaría lo que ha admitido el Consejo de Estado y lo que establece la citada norma del CPACA.

113. A lo anterior se suma que, el municipio de Buenaventura reconoce abiertamente la ilegalidad de los mencionados decretos. Por ello, presentó una demanda de lesividad en procura de expulsarlos del ordenamiento jurídico. Así las cosas, ante la tensión del derecho a la defensa que se les pudo ver vulnerado a las partes de esta tutela en el proceso 2019-00235 y el del debido proceso administrativo que se quebrantó con la expedición de los multicitados decretos, prevalece este último por ir de la mano con el principio de legalidad del cual deben revestirse todas las actuaciones de la administración, la cual involucran al conglomerado colombiano.

114. En consecuencia, se negará el amparo en lo que atañe al cargo del defecto sustantivo, por no demostrarse su configuración en el presente asunto.

2.9. Conclusión.

115. Por lo indicado en precedencia, se negará el amparo de los derechos fundamentales invocados por los tutelantes. Ello, dado que, no se configuraron los defectos endilgados contra las providencias de 18 de agosto de 2021 y 16 de enero de 2023.

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

III. FALLA

PRIMERO: NEGAR la solicitud de desvinculación formulada por el Departamento



Demandantes: Lady Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

Administrativo de la Presidencia de la República.

SEGUNDO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales invocados por el grupo actor contra el Juzgado segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

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

CUARTO: En caso de que no sea impugnada esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”



Demandante: Lady Diana Molano Caicedo y otros
Demandados: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03826-00

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil vientes (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-03826-00
Demandante: LADY DIANA MOLANO CAICEDO Y OTROS
Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA Y OTRO

Tema: Concede impugnación

AUTO

1. Mediante escrito remitido el 2 de octubre de 2023, la parte actora impugnó la sentencia del 21 de septiembre de 2023.
2. La anterior decisión se notificó vía correo electrónico el 25 de septiembre de 2023, a las direcciones indicadas por los sujetos procesales e intervinientes de la *litis*.
3. En consecuencia, de conformidad con el artículo 35 del Código General del Proceso, así como lo establecido en los artículos 31 del Decreto 2591 de 1991 y 8 de la Ley 2213 de 2022, se considera oportuna la impugnación referida. Por ende, se concede.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012”.