Función Pública

Sentencia 055 de 2018 Corte Constitucional

Sentencia SU055/18

Referencia: Expedientes T-5.445.666, T-5.448.252, T-5.451.035, T-5.456.222 y T-5.685.087

Acciones de tutela presentadas por Dora Clemencia Corredor Medina contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- y el Juzgado 11Â° Administrativo de DescongestiÃ³n de Tunja; Carlos Otto PÃ©rez Oviedo contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-; Edgar Humberto Parra PeÃ±a contra el Consejo de Estado -SecciÃ³n Segunda- y Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡; Segunda Eloisa Abril Valcarcel contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- y el Juzgado 3Â° Administrativo de Tunja, y Gustavo Avellaneda Leal contra la Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y el Juzgado 3Â° Administrativo del Circuito de Tunja.

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÃREZ

BogotÃ¡, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisiÃ³n de los fallos emitidos por los jueces de tutela, en primera y segunda instancia, respecto de las acciones de tutela presentadas por Dora Clemencia Corredor Medina contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- y el Juzgado 11Â° Administrativo de DescongestiÃ³n de Tunja; Carlos Otto PÃ©rez Oviedo contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-; Edgar Humberto Parra PeÃ±a contra el Consejo de Estado -SecciÃ³n Segunda- y Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡; Segunda Eloisa Abril Valcarcel contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- y el Juzgado 3Â° Administrativo de Tunja, y Gustavo Avellaneda Leal contra la Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y el Juzgado 3Â° Administrativo del Circuito de Tunja.

I. ANTECEDENTES

Caso I. Expediente T-5.445.666.

El 12 de agosto de 2015,[1] mediante apoderado judicial, la seÃ±ora Dora Clemencia Corredor Medina presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra La Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y el Juzgado 11 Administrativo de DescongestiÃ³n de Tunja y como vinculado el Departamento de BoyacÃ¡,[2] por la presunta vulneraciÃ³n de sus derechos fundamentales al debido proceso, y al acceso a la administraciÃ³n de justicia.

1.1. Hechos relevantes

a) Mediante Decreto No.1844 del 21 de diciembre de 2001 expedido por el Gobernador de BoyacÃ¡, se determinÃ³ la modificaciÃ³n y la supresiÃ³n de cargos de la antigua planta del personal de la administraciÃ³n central del Departamento y se estableciÃ³ una nueva estructura. Entre otras transformaciones, se estableciÃ³ que 217 empleos de profesional universitario cÃ³digo 340 grado 11, dejarÃan de existir[3]. Sin embargo, en el mismo acto general se crearon 283 cargos de la misma denominaciÃ³n[4].

b) Mediante oficio del 27 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ le informÃ³ a la demandante que su cargo de profesional universitario cÃ³digo 340 grado 11 habÃa sido suprimido por el Decreto citado, y que dicha decisiÃ³n producÃa plenos efectos a partir del 31 de diciembre de 2001. Igualmente, atendiendo las previsiones contenidas en el artÃculo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998, se le comunicÃ³ que podÃa optar entre obtener la indemnizaciÃ³n de que trata el artÃculo 137 del Decreto 1572 de 1998, o tener un tratamiento preferencial para ser incorporada en un cargo equivalente de la nueva planta, conforme a las reglas establecidas en el artÃculo 39 de la Ley 443 de 1998. En todo caso, le fue advertido que, de haber elegido la opciÃ³n de incorporaciÃ³n, si pasados 6 meses a partir de la supresiÃ³n del cargo no hubiere sido posible aquella, le serÃa reconocida y liquidada la indemnizaciÃ³n pecuniaria correspondiente.[5]

c) Con motivo de dicha desvinculaciÃ³n, la peticionaria presentÃ³ demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento de BoyacÃ¡ buscando que tanto el Decreto 1844 de 2001 como el memorando del 27 de diciembre del mismo aÃ±o, fueran declarados nulos. En efecto, acusÃ³ que el Decreto (i) no estaba motivado ni expresa ni suficientemente en *"necesidades del servicio o modernizaciÃ³n de la instituciÃ³n"*[6], (ii) tampoco estaba basado en un estudio tÃ©cnico serio, ni (iii) se habÃa permitido la participaciÃ³n de los servidores en todo el proceso de supresiÃ³n parcial. Asimismo, advirtiÃ³ que su desvinculaciÃ³n tampoco habÃa obedecido a un bajo rendimiento, puesto que siempre

se habÃa desempeÃ±ado como una excelente servidora pÃºblica por los casi 10 aÃ±os que ocupÃ³ el cargo.[7] En ese sentido, concluyÃ³ que la decisiÃ³n de la administraciÃ³n evidenciaba manifiesta *"desviaciÃ³n de poder"* y falsa motivaciÃ³n, especialmente si se reparaba en el hecho de que, en lugar de disminuir, los cargos de su denominaciÃ³n se habÃan incrementado y aun asÃ, no habÃa sido reincorporada. Complementariamente, la accionante seÃ±alÃ³ que el oficio del 27 de diciembre adolecÃa especÃficamente de vicios de competencia puesto que tal acto habÃa concretado su desvinculaciÃ³n, razÃ³n para considerar el Director de Talento Humano de la entidad no tenÃa ninguna habilitaciÃ³n para asumir las funciones del nominador y dar por terminada la relaciÃ³n legal y reglamentaria con el servidor, decisiÃ³n administrativa que, por demÃ¡s, tambiÃ©n carecÃa de motivaciÃ³n. Finalmente, precisÃ³ que estaba amparada por un "fuero circunstancial" al hacer parte de SINTRAGOBERNACIONES, Seccional BoyacÃ¡.[8]

d) Mediante sentencia del 4 de junio de 2009, el Juzgado 11Â° Administrativo del Circuito Judicial de Tunja -BoyacÃ¡-, en primera instancia, resolviÃ³ negar las pretensiones de la demanda instaurada por la seÃ±ora Corredor Medina. ArgumentÃ³ que la peticionaria no habÃa acreditado la autenticidad del acto de supresiÃ³n, es decir, del Decreto 1844 de 2001, puesto que habÃa aportado su contenido en copia simple pese a ser una norma de carÃ¡cter local, motivo suficiente para considerar que no habÃa probado el supuesto de hecho alegado, de conformidad con el entonces vigente artÃculo 177 del CÃ³digo de Procedimiento Civil.[9] AsÃ las cosas, en relaciÃ³n con el memorando del 27 de diciembre de 2001, indicÃ³ que, a diferencia del citado Decreto, Ã©ste no podÃa considerarse como un acto de supresiÃ³n, puesto que simplemente se trataba de una comunicaciÃ³n y, en ese sentido, tampoco cabÃa considerar que el Director de Talento Humano hubiese usurpado competencias del nominador, al no haber sido Ã©l quien tomara la decisiÃ³n sobre el cargo de la actora, sino simplemente el que la informara. Finalmente, en relaciÃ³n con la alegada protecciÃ³n sindical, advirtiÃ³ que los sindicatos de empleados pÃºblicos, de conformidad con el artÃculo 416 del CÃ³digo Sustantivo del Trabajo, no tenÃan la facultad de presentar pliegos de peticiones ni de celebrar convenciones colectivas de trabajo, motivo por el que la seÃ±ora Corredor Medina no estaba amparada por el *"fuero circunstancial"* y, por lo mismo, la decisiÃ³n de la administraciÃ³n sobre la reestructuraciÃ³n de la planta de personal del Departamento no requerÃa consulta o autorizaciÃ³n judicial previa.[10]

d) El 16 de julio de 2010, la seÃ±ora Corredor Medina presentÃ³ recurso de apelaciÃ³n contra la sentencia de primera instancia, reiterando los argumentos de la demanda y agregando que dicho pronunciamiento, en el fondo, habÃa sido de carÃ¡cter inhibitorio, como quiera que no habÃa advertido que el oficio del 27 de diciembre de 2001, a diferencia del Decreto 1844 de 2001 que simplemente ordenaba la supresiÃ³n general y abstracta de 217 cargos de profesional universitario cÃ³digo 340 grado 11, sÃ habÃa materializado su desvinculaciÃ³n y habÃa generado los efectos perversos que le habÃan motivado a presentar la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho.[11]

e) El 17 de junio de 2015, el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- resolviÃ³ el recurso de apelaciÃ³n y modificÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia, indicando que si bien se negaban las pretensiones frente al Decreto 1844 de 2001,[12] se declaraban inhibidos para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio del 27 de diciembre del mismo aÃ±o. Para fundamentar esta ÃºltimaÂ determinaciÃ³n, la Sala explicÃ³ que cada proceso de supresiÃ³n era Ãºnico, motivo por el que para individualizar el acto administrativo que habÃa afectado la situaciÃ³n de la actora era necesario tener en cuenta los parÃ¡metros que habÃa desarrollado el Consejo de Estado sobre el tema, particularmente en el sentencia del 18 de febrero de 2010: *"La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diÃ¡fano el escenario; deben analizarse las situaciones fÃ¡cticas y jurÃdicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo: 1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporaciÃ³n que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicaciÃ³n; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relaciÃ³n laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicaciÃ³n, porque es un simple acto de la administraciÃ³n, o de ejecuciÃ³n. 2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporaciÃ³n, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicaciÃ³n se convierte en un acto administrativo que extingue la situaciÃ³n laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable (...)"*[13]. En ese sentido, el Tribunal advirtiÃ³ que dentro del plenario sÃ obraban diversos decretos de incorporaciÃ³n de otros funcionarios a cargos de *"profesional universitario"* como el que ocupaba la accionante[14], motivo por el que eran estos los susceptibles de demandarse y no el oficio de comunicaciÃ³n, pese a que Ã©stos no se habÃan puesto en conocimiento de la seÃ±ora Corredor Medina.[15] AgregÃ³ que el mÃ¡ximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya habÃa estudiado, en dos oportunidades, el tema de las desvinculaciones originadas en la reestructuraciÃ³n ordenada por el Decreto 1844 de 2001 expedido por el Gobernador de BoyacÃ¡,[16] en las que habÃa precisado que el oficio no era el acto que afectaba la situaciÃ³n jurÃdica de los servidores, en tanto el Director de Talento Humano no tenÃa la competencia para desvincular a ningÃºn funcionario y su labor se reducÃa a comunicar, precisamente, la determinaciÃ³n del Gobernador relacionada no sÃ³lo con la supresiÃ³n de los cargos sino con las incorporaciones de otras personas a aquellos, siendo estas Ãºltimas las decisiones enjuiciables por contener la desvinculaciÃ³n real del empleado. Para ejemplificar la situaciÃ³n, el Tribunal seÃ±alÃ³ que *"[si] en gracia de discusiÃ³n pudiera anularse [el oficio], ello resultarÃa infructuoso, pues no tendrÃa ningÃºn efecto jurÃdico respecto a los actos que determinaron la supresiÃ³n de cargos y la incorporaciÃ³n de [otros] funcionarios (...)".*[17]

f) *AcciÃ³n de tutela que se revisa.* Mediante apoderado judicial, la demandante presentÃ³ acciÃ³n de tutela argumentando que la decisiÃ³n del Tribunal habÃa incurrido en diversos defectos por indebida valoraciÃ³n de las pruebas, exceso ritual manifiesto y desconocimiento del precedente, como quiera que habÃa desnaturalizado el oficio del 27Â Â Â Â Â Â Â Â de diciembre de 2001 al no haberlo reconocido como verdadero acto de desvinculaciÃ³n con plenos efectos jurÃdicos sobre su situaciÃ³n laboral particular. Asimismo, precisÃ³ que la Sala de DescongestiÃ³n habÃa ignorado diversos pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el mismo asunto,[18] que seÃ±alaban que *"el acto que habÃa decidido retirar al [servidor] era el oficio sin nÃºmero fechado el 27 de diciembre de 2001 y [que], en tal virtud el estudio de legalidad que se [solicitaba] (...) [debÃa] [recaer] sobre el [mismo]."* ExplicÃ³ que el Tribunal no habÃa evitado un fallo inhibitorio como era su deber legal sino que, por el contrario, lo habÃa estructurado deliberadamente al inaplicar dicho precedente, dejando de lado que los actos de incorporaciÃ³n de otros servidores no le eran oponibles al no haberle sido notificados[19] y desconociendo, de paso, el principio de confianza legÃtima con fundamento en el cual sÃ³lo estaba obligada a enjuiciar los actos que la entidad le habÃa comunicado como los causantes de su despido. En relaciÃ³n con esto Ãºltimo, citÃ³ las sentencias T-446 de 2013, T-146 de 2014 y T-153 de 2015,[20] exponiendo que el Tribunal tambiÃ©n habÃa desconocido precedentes de distintas salas de revisiÃ³n de esta CorporaciÃ³n, pues en aquellas oportunidades la Corte habÃa amparado los derechos de empleados desvinculados en las mismas condiciones que ella, argumentando que respecto de los oficios de comunicaciÃ³n no

operaba la inhibiciÃ³n y que a la luz del principio de confianza legÃtima no le era exigible la demanda de los actos de incorporaciÃ³n de otros sino Ãºnicamente los que la entidad le habÃa notificado como indicativos de su despido. Finalmente, seÃ±alÃ³ que la decisiÃ³n del Tribunal tambiÃ©n habÃa ido en contra de su propio precedente, pues en sentencias del 18 de noviembre[21] y del 16 de diciembre de 2009,[22] la Sala ya habÃa accedido a pretensiones de demandas similares, anulando el citado oficio del 27 de diciembre de 2001.

1.2. SolicitudÂ Â Â Â Â Â Â

De acuerdo con los hechos anteriores, la peticionaria solicitÃ³ que se amparara su derecho al debido proceso frente a la exigencia de demandar actos que no conocÃa –los de incorporaciÃ³n- y se declarara que los fallos atacados no sÃ³lo habÃan "denegado justicia" sino que ademÃ¡s habÃan quebrantado el principio de igualdad en la dispensa judicial al haber desconocido el precedente fijado por el Consejo de Estado y por esta Corte en las sentencias T-446 de 2013, T-146 de 2014 y T-153 de 2015.

1.3. ContestaciÃ³n de las autoridades judiciales demandadas y los vinculados

1.3.1. Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-[23]

El 4 de septiembre de 2015, los magistrados de la Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal solicitaron despachar desfavorablemente el amparo, haciendo uso de los mismos argumentos empleados en la sentencia atacada y precisando que una de las decisiones que la accionante alegaba como precedente aplicable al caso concreto (Consejo de Estado. Sentencia del 16 de febrero de 2012. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-01804-01. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve) no se ajustaba a los hechos del mismo. Explicaron que mientras la desvinculaciÃ³n de la peticionaria habÃa estado mediada por actos de incorporaciÃ³n de otras personas, la sentencia del Consejo de Estado de 2012 habÃa estudiado el caso de una empleada cuya desincorporaciÃ³n se habÃa generado sÃ³lo a partir de un acto general y un oficio de comunicaciÃ³n.

1.3.2. GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡[24]

Mediante respuesta del 7 de septiembre de 2015, la GobernaciÃ³n alegÃ³ falta de legitimaciÃ³n por pasiva y ausencia de responsabilidad en el presunto quebrantamiento de los derechos de la peticionaria, como quiera que se limitÃ³ a dar cumplimiento a los fallos judiciales del Juzgado y del Tribunal accionados.

1.3.2. Juzgado 11Â° Administrativo del Circuito de Tunja -BoyacÃ¡-[25]

A travÃ©s del oficio del 2 de septiembre de 2015, la Juez recordÃ³ las razones expuestas en las providencias atacadas y seÃ±alÃ³ que, pese la decisiÃ³n formalmente inhibitoria, las sentencias se manifestaron respecto de todas las alegaciones planteadas en la demanda de nulidad. Asimismo, seÃ±alÃ³ que el Tribunal habÃa aplicado precedentes de casos anÃ¡logos a la situaciÃ³n de la peticionaria donde en efecto existÃan actos de incorporaciÃ³n, decisiÃ³n que, si bien no podÃa ser de su agrado, no por ello se habÃa incurrido en un desconocimiento del precedente. ExplicÃ³ que, por el contrario, si se hubiera incurrido en un defecto de esta clase de haber aplicado al caso de la seÃ±ora Corredor Medina los precedentes citados por ella en la acciÃ³n de tutela.

1.4. Decisiones objeto de RevisiÃ³n

1.4.1. Sentencia de primera instancia[26]

1.4.1.1. Mediante sentencia del 8 de octubre de 2015, la SecciÃ³n Primera del Consejo de Estado negÃ³ el amparo solicitado, al considerar que la decisiÃ³n del Tribunal se habÃa fundado en uno de los precedentes disponibles de dicha CorporaciÃ³n recientemente reiterados por la Sentencia del 26 de agosto de 2015.[27] ExplicÃ³ que resultaba inadecuado definir de manera general cuÃ¡les eran los actos que afectaban la situaciÃ³n jurÃdica de los empleados retirados y, por el contrario, era indispensable examinar las particularidades de cada caso. No obstante, citando varias sentencias de dicha CorporaciÃ³n,[28] concluyÃ³ que no existÃa un precedente unificado y que, en todo caso, las sentencias invocadas por la actora como aplicables a su caso no resultaban serlo, [29] pues los actos o los procesos de reestructuraciÃ³n que en cada caso habÃan modificado la situaciÃ³n jurÃdica de los empleados eran diferentes o, por ejemplo, no habÃa lugar a alegar desconocimiento del precedente cuando existÃan pronunciamientos disÃmiles si estos provenÃan de distintas Salas.

1.4.2. ImpugnaciÃ³n

En la oportunidad procesal, la peticionaria presentÃ³ impugnaciÃ³n contra la decisiÃ³n de primera instancia,[30] argumentando que resultaba inadmisible que el mismo Consejo de Estado aceptara no sÃ³lo la existencia de una decisiÃ³n inhibitoria sino ademÃ¡s el desconocimiento de su propio precedente, bajo el argumento de la ausencia de una regla completamente unificada al respecto. AgregÃ³ que, de acuerdo con el caso de la actora donde se suprimieron 217 cargos y se crearon 234 de los mismos, la regla jurÃdica aplicable es la contenida en las sentencias del 15 de noviembre de 2012[31] y del 16 de diciembre de 2009[32], es decir, la que admite que sea el oficio de comunicaciÃ³n el demandable. Finalmente, reiterÃ³ los demÃ¡s argumentos de la acciÃ³n de tutela en relaciÃ³n con el presunto desconocimiento del precedente de esta Corte (T-446 de 2013, T-146 de 2014 y T-153 de 2015).

1.4.3. Sentencia de segunda instancia

El 4 de febrero de 2016, mediante providencia emitida por la SecciÃ³n Segunda –SubsecciÃ³n "A"- de la Sala de lo Contencioso Administrativo

del Consejo de Estado, se confirmÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia sosteniendo que no se habÃa configurado ninguna causal especÃfica relacionada con el desconocimiento del precedente judicial.

ExplicÃ³ que la subregla de la Sentencia del 15 de noviembre de 2012 no era aplicable al caso de la peticionaria en tanto que en aquella oportunidad no existÃan actos de incorporaciÃ³n. A la misma conclusiÃ³n se llegÃ³ en relaciÃ³n con la Sentencia del 15 de noviembre de 2012, puesto que en dicho caso no se habÃa estudiado la situaciÃ³n de reestructuraciÃ³n del Departamento de BoyacÃ¡ sino la de la ContralorÃa Distrital de Cartagena de Indias.

Caso II. Expediente T-5.448.252.

El 10 de septiembre de 2015,[33] mediante apoderado judicial, el seÃ±or Carlos Otto PÃ©rez Oviedo presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra la Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y como vinculados el Departamento de BoyacÃ¡[34] y el Juzgado 5 del Circuito Judicial Administrativo de Tunja –BoyacÃ¡-[35] por la presunta vulneraciÃ³n de sus derechos fundamentales al debido proceso, y al acceso a la administraciÃ³n de justicia.

2.1. Hechos relevantes

a) Mediante Decreto No.1844 del 21 de diciembre de 2001 expedido por el Gobernador del Departamento de BoyacÃ¡, se determinÃ³ la modificaciÃ³n y la supresiÃ³n de cargos de la antigua planta del personal de la administraciÃ³n central del Departamento y se estableciÃ³ una nueva estructura. Entre otras transformaciones, se estableciÃ³ que 79 empleos de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 45 dejarÃan de existir;[36] sin embargo, en el mismo acto administrativo se determinÃ³ la creaciÃ³n de 16 cargos de la misma categorÃa.

b) Mediante oficio del 28 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ le informÃ³ a la demandante que su cargo de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 45 habÃa sido suprimido por el Decreto citado y que dicha decisiÃ³n producÃa plenos efectos a partir del 31 de diciembre de 2001. Igualmente, atendiendo las previsiones contenidas en el artÃculo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998, se le comunicÃ³ que podÃa optar entre percibir la indemnizaciÃ³n de que trata el artÃculo 137 del Decreto 1572 de 1998, o tener un tratamiento preferencial para ser incorporado en un cargo equivalente de la nueva planta, conforme a las reglas establecidas en el artÃculo 39 de la Ley 443 de 1998. En todo caso, le fue advertido que, de haber elegido la opciÃ³n de incorporaciÃ³n, si pasados seis meses a partir de la supresiÃ³n del cargo no hubiere sido posible aquella, le serÃa reconocida y liquidada la indemnizaciÃ³n pecuniaria correspondiente.[37]

c) Con motivo de dicha desvinculaciÃ³n, el peticionario acudiÃ³ a la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa y presentÃ³ demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento de BoyacÃ¡ buscando que tanto el Decreto 1844 de 2001 como el memorando del 28 de diciembre del mismo aÃ±o, fueran declarados nulos. En efecto, acusÃ³ que el Decreto (i) no estaba motivado ni expresa ni suficientemente en *"necesidades del servicio o modernizaciÃ³n de la instituciÃ³n"*[38]; (ii) tampoco estaba basado en un estudio tÃ©cnico serio, ni (iii) se habÃa permitido la participaciÃ³n de los servidores en todo el proceso de restructuraciÃ³n. Igualmente, advirtiÃ³ que su desvinculaciÃ³n tampoco habÃa obedecido a un bajo rendimiento, puesto que durante el tiempo de servicio se habÃa desempeÃ±ado como un excelente servidor pÃºblico.[39] AsÃ-, concluyÃ³ que la decisiÃ³n de la administraciÃ³n evidenciaba manifiesta *"desviaciÃ³n de poder"* y falsa motivaciÃ³n. Particularmente, en relaciÃ³n con el memorando del 28 de diciembre, alegÃ³ que adolecÃa de vicios de competencia puesto que el Director de Talento Humano de la entidad no tenÃa ninguna habilitaciÃ³n para asumir las funciones del nominador y, en consecuencia de, dar por terminada la relaciÃ³n legal y reglamentaria con el servidor. Finalmente, precisÃ³ que estaba amparado por un "fuero circunstancial" al hacer parte de SINTRAGOBERNACIONES, Seccional BoyacÃ¡.[40]

d) Mediante sentencia del 23 de enero de 2012, el Juzgado 5 del Circuito Judicial Administrativo de Tunja -BoyacÃ¡-, en primera instancia, resolviÃ³ estimar las pretensiones de la demanda y declarar la nulidad del oficio mediante el cual el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ le comunicÃ³ al accionante la supresiÃ³n de su cargo. Expuso que la modificaciÃ³n a la planta laboral del Departamento de BoyacÃ¡ habÃa obedecido a una restructuraciÃ³n y no a una supresiÃ³n definitiva de todos los cargos, motivo por el que debÃa existir no solo un acto general de "supresiÃ³n" (Decreto 1844 de 2001) sino ademÃ¡s una decisiÃ³n particular y concreta frente a la situaciÃ³n laboral del seÃ±or PÃ©rez Oviedo. Sin embargo, al revisar la actuaciÃ³n, el *a quo* encontrÃ³ que la administraciÃ³n no habÃa proferido, en estricto sentido, el segundo acto ni tampoco una decisiÃ³n de incorporaciÃ³n de otras personas en la denominaciÃ³n de cargos que ocupaba el demandante. Ante dicha falencia, concluyÃ³ que debÃa entenderse que el oficio de comunicaciÃ³n era el que habÃa determinado la desvinculaciÃ³n del seÃ±or PÃ©rez Oviedo. AsÃ, y citando la sentencia del Consejo de Estado de 18 de febrero de 2010[41], precisÃ³ que el acto administrativo a demandar era la comunicaciÃ³n expedida por el Director de Talento Humano, pues siendo necesario seleccionar quienes ocuparÃan los 16 nuevos cargos creados de los 79 que se suprimÃan, era necesario una decisiÃ³n de elecciÃ³n y distribuciÃ³n que en este caso solo se habÃa adoptado a travÃ©s del oficio comunicado a quienes serÃan desvinculados. Determinado el acto enjuiciable, el juez analizÃ³ el fondo del asunto y encontrÃ³ que el oficio de comunicaciÃ³n habÃa sido expedido de manera arbitraria, como quiera que en Ãºltimas fue el Director de Talento Humano, sin ningÃºn tipo de competencia como nominador, el que decidiÃ³ quiÃ©nes serÃan retirados del servicio y quiÃ©nes se vincularÃan a la nueva planta. Finalmente, en relaciÃ³n con la alegada protecciÃ³n sindical, advirtiÃ³ que con motivo de la demanda de inconstitucionalidad contra el artÃculo 416 del C.S.T, la Corte, mediante sentencia C-1234 de 2005, habÃa declarado su exequibilidad y, en todo caso, habÃa precisado que la facultad expresa de "negociaciÃ³n colectiva" para los empleados pÃºblicos, debÃa ser regulada por el legislador, motivo por el que no podÃa concluirse la existencia de una vulneraciÃ³n a la garantÃa de participaciÃ³n sindical.[42]

d) Presentado el recurso de apelaciÃ³n por la parte demandante, al cual se adhiriÃ³ la entidad accionada, mediante Sentencia del 8 de julio de 2014, el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ –Sala de DescongestiÃ³n–, revocÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia y, en su lugar, se inhibiÃ³ de un pronunciamiento de fondo en relaciÃ³n con el oficio de comunicaciÃ³n, negando el resto de pretensiones. Para fundamentar su abstenciÃ³n, la Sala explicÃ³ que cada proceso de supresiÃ³n era Ãºnico, motivo por el que para individualizar el acto administrativo que habÃa afectado la

situaciÃ³n del actor era necesario tener en cuenta los parÃ¡metros que habÃa desarrollado el Consejo de Estado sobre el tema, particularmente en la Sentencia del 20 de enero de 2011: *"La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diÃ¡fano el escenario; deben analizarse las situaciones fÃ¡cticas y jurÃdicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo: 1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporaciÃ³n que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicaciÃ³n; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relaciÃ³n laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicaciÃ³n, porque es un simple acto de la administraciÃ³n, o de ejecuciÃ³n. 2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporaciÃ³n, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicaciÃ³n se convierte en un acto administrativo que extingue la situaciÃ³n laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable (...)"*[43]. En ese sentido, el Tribunal advirtiÃ³ que dentro del plenario sÃ obraban diversos decretos de incorporaciÃ³n de otros funcionarios a cargos de *"auxiliar administrativo"* como el que ocupaba el accionante[44], motivo por el que eran estos los susceptibles de demandarse y no el oficio de comunicaciÃ³n, al ser posterior a aquellos[45].

f) *Primera acciÃ³n de tutela.* Pocos meses despuÃ©s de la sentencia de segunda instancia, el seÃ±or PÃ©rez Oviedo, mediante apoderado, presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡, argumentando que dicha autoridad judicial no tenÃa competencia para conocer de la apelaciÃ³n adhesiva, pues tal solicitud, elevada por la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ -demandada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho-, habÃa sido presentada de manera inoportuna (Defecto procedimental). Asimismo, seÃ±alÃ³ que de conformidad con el artÃculo 358 del entonces CÃ³digo de Procedimiento Civil, el Tribunal no debiÃ³ haber admitido el recurso de apelaciÃ³n principal *"por falta de legitimaciÃ³n por activa, en virtud de que las pretensiones [habÃan sido] favorables al demandante [en primera instancia]"* (Defecto sustantivo). Mediante sentencia del 10 de diciembre de 2014, la SecciÃ³n Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, negÃ³ el amparo. ArgumentÃ³ que el Tribunal, como juez de la apelaciÃ³n, contaba con competencia irrestricta para analizar el recurso, siempre que el mismo se hubiese interpuesto oportunamente, la parte no apelante se hubiera adherido y el solicitante principal no hubiese desistido, tal y como se cumpliÃ³ en el caso concreto. Frente al presunto defecto sustantivo, la SecciÃ³n advirtiÃ³ que en ningÃºn aparte del artÃculo 358 se restringÃa la posibilidad de recurrir a quien habÃa resultado favorecido con la decisiÃ³n de primera instancia y que, de hecho, siendo tal recurso una potestad de las partes, luego de haberla empleado, *"(...) no p[odÃa] el actor pretender por vÃa de tutela [alegar su propia culpa y procurar] enmendar los errores que [consideraba haber] cometi[do] en el proceso ordinario".*[46] Impugnado tal fallo, mediante providencia del 9 de abril de 2015, la SecciÃ³n Quinta del Consejo de Estado confirmÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia, bajo similares argumentos.[47]

g) *AcciÃ³n de tutela que se revisa.* A travÃ©s de apoderado judicial, el seÃ±or PÃ©rez Oviedo presentÃ³ una nueva acciÃ³n de tutela advirtiendo que, si bien en el aÃ±o anterior habÃa formulado un primer recurso amparo, Ã©sta vez lo hacÃa con fundamento en la sentencia T-153 de 2015, pronunciamiento que se constituÃa en el primer precedente constitucional acerca de la reestructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡. A partir de allÃ, argumentÃ³ que el Tribunal, con tal decisiÃ³n, habÃa incurrido en un defecto por desconocimiento del precedente del mÃ¡ximo Tribunal de la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Constitucional, puesto que habÃa desnaturalizado el oficio del 28 de diciembre de 2001 al no haberlo reconocido como el acto de desvinculaciÃ³n de carÃ¡cter particular y concreto con plenos efectos jurÃdicos sobre su situaciÃ³n laboral. En efecto, precisÃ³ que la Sala de DescongestiÃ³n habÃa ignorado diversos pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el mismo asunto,[48] que sostienen que ante la falta de notificaciÃ³n de los actos de incorporaciÃ³n de otras personas, *"(...) el oficio [de comunicaciÃ³n es el] acto a demandar y a anular en tanto el acto general sÃ³lo redu[ce] mÃ¡s no elimin[a] [particularmente] los cargos".* En ese sentido, explicÃ³ que en lugar de haber evitado un fallo inhibitorio, el Tribunal ignorÃ³ tal precedente para exigir del accionante el cuestionamiento de unos actos de incorporaciÃ³n de otros servidores que ni siquiera le habÃan sido notificados, desconociendo con ello, el principio de confianza legÃtima. Frente a esto Ãºltimo, citÃ³ las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014[49] para exponer que el Tribunal tambiÃ©n habÃa obviado estos precedentes, en los que se habÃan amparado los derechos de empleados desvinculados en las mismas condiciones que Ã©l, argumentando que respecto de los oficios de comunicaciÃ³n no operaba la inhibiciÃ³n y que a la luz del principio de confianza legÃtima no le era exigible la demanda de los actos de incorporaciÃ³n de otros sino Ãºnicamente los que la entidad le habÃa seÃ±alado como indicativos de su despido. Finalmente, precisÃ³ que estos pronunciamientos pertenecÃan a la lÃnea consolidada de la T- 153 de 2015, principal precedente en que fundaba su reclamo constitucional.

2.2. SolicitudÂ Â Â Â Â Â Â

De acuerdo con los hechos anteriores, el peticionario solicitÃ³ que se amparara su derecho al debido proceso frente a la exigencia de demandar actos que no conocÃa –los de incorporaciÃ³n- y se declarara que los fallos atacados no sÃ³lo habÃan "denegado justicia" sino que ademÃ¡s habÃan quebrantado el principio de igualdad en la dispensa judicial al haber desconocido el precedente fijado por el Consejo de Estado y por esta Corte en las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014, que permitieron el desarrollo de la T- 153 de 2015, primer precedente constitucional acerca de la reestructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡ y elemento jurÃdico que debÃa considerarse como *"hecho nuevo"* en la Ãºltima acciÃ³n de tutela.

2.3. ContestaciÃ³n de la autoridad judicial demandada y los vinculados

2.3.1. GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡[50]

Mediante respuesta del 24 de septiembre de 2015, la GobernaciÃ³n alegÃ³ falta de legitimaciÃ³n por pasiva y ausencia de responsabilidad en el presunto quebrantamiento de los derechos de la peticionaria, como quiera que se limitÃ³ a dar cumplimiento a los fallos judiciales del Tribunal accionado.

2.3.2. El Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- y el Juzgado 5Âº Administrativo del Circuito de Tunja -BoyacÃ¡- guardaron silencio.

2.4. Decisiones objeto de RevisiÃ³n

2.4.1. Sentencia de primera instancia[51]

1.4.1.1. Mediante sentencia del 12 de noviembre de 2015, la SecciÃ³n Cuarta del Consejo de Estado declarÃ³ improcedente la acciÃ³n al considerar que, si bien no se configuraba una temeridad por la fundamentaciÃ³n distinta de ambas tutelas,[52] la misma sÃ carecÃa del presupuesto de inmediatez pues desde el 8 de julio de 2014, fecha de la sentencia atacada, hasta el momento de presentaciÃ³n de la segunda demanda habÃan transcurrido mas de 13 meses, a su juicio, un lapso irrazonable para solicitar el amparo constitucional.

2.4.2. ImpugnaciÃ³n

En la oportunidad procesal, el peticionario presentÃ³ impugnaciÃ³n contra la decisiÃ³n de primera instancia,[53] argumentando que resultaba inadmisible que el mismo Consejo de Estado aceptara no sÃ³lo la existencia de una decisiÃ³n que denegara justicia sino ademÃ¡s que admitiera que el paso del tiempo tuviera la virtud de *"convertir [una] providencia ilegal en legal"*, al declarar improcedente la acciÃ³n por un tema de inmediatez. En efecto, precisÃ³ que en los casos de *"cosa juzgada fraudulenta"* era menester que los funcionarios judiciales expulsaran del ordenamiento jurÃdico dichas decisiones sin importar el asunto temporal. Finalmente, agregÃ³ que el fallo impugnado no se habÃa pronunciado sobre el argumento principal de esta segunda acciÃ³n de tutela, relacionado con el precedente fijado en la sentencia T-153 de 2015.

2.4.3. Sentencia de segunda instancia[54]

El 4 de febrero de 2016, mediante providencia de segunda instancia, la SecciÃ³n Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confirmÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia bajo similares argumentos. AgregÃ³ que el hecho de que la Corte Constitucional se hubiese pronunciado sobre un caso similar al suyo sÃ³lo hasta el 14 de abril de 2015, fecha de la sentencia T-153, no justificaba su tardanza para acudir a la administraciÃ³n de justicia.

Caso III. Expediente T-5.451.035.

El 10 de septiembre de 2015,[55] mediante apoderado judicial, el seÃ±or Edgar Humberto Parra PeÃ±a presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y la SecciÃ³n Segunda del Consejo de Estado, y como vinculados el Departamento de BoyacÃ¡ y la Agencia Nacional para la Defensa JurÃdica del Estado[56] por la presunta vulneraciÃ³n de sus derechos fundamentales al debido proceso, y al acceso a la administraciÃ³n de justicia.
Â
3.1. Hechos relevantes

a) Mediante Decreto No.1844 del 21 de diciembre de 2001 expedido por el Gobernador del Departamento de BoyacÃ¡, se determinÃ³ la modificaciÃ³n y la supresiÃ³n de cargos de la antigua planta del personal de la administraciÃ³n central del Departamento y se estableciÃ³ una nueva estructura. Entre otras transformaciones, se estableciÃ³ que 16 empleos de ayudante cÃ³digo 610 grado 01 dejarÃan de existir;[57] sin embargo, en el mismo acto administrativo se determinÃ³ la creaciÃ³n de un sÃ³lo cargo de igual categorÃa.

b) Mediante oficio del 27 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ le informÃ³ a la demandante que su cargo de Ayudante cÃ³digo 610 grado 01 habÃa sido suprimido por el Decreto citado y que dicha decisiÃ³n producÃa plenos efectos a partir del 31 de diciembre de 2001. Igualmente, atendiendo las previsiones contenidas en el artÃculo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998, se le comunicÃ³ que podÃa optar entre percibir la indemnizaciÃ³n de que trata el artÃculo 137 del Decreto 1572 de 1998, o tener un tratamiento preferencial para ser incorporada en un cargo equivalente de la nueva planta, conforme a las reglas establecidas en el artÃculo 39 de la Ley 443 de 1998. En todo caso, le fue advertido que, de haber elegido la opciÃ³n de incorporaciÃ³n, si pasados 6 meses a partir de la supresiÃ³n del cargo no hubiere sido posible aquella, le serÃa reconocida y liquidada la indemnizaciÃ³n pecuniaria correspondiente.[58]

c) Con motivo de dicha desvinculaciÃ³n, el peticionario presentÃ³ demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento de BoyacÃ¡ buscando que tanto el Decreto 1844 de 2001 como el memorando del 28 de diciembre del mismo aÃ±o, fueran declarados nulos. En efecto, acusÃ³ que el Decreto (i) no estaba motivado ni expresa ni suficientemente en *"necesidades del servicio o modernizaciÃ³n de la instituciÃ³n"*[59], (ii) tampoco estaba basado en un estudio tÃ©cnico serio, ni (iii) se habÃa permitido la participaciÃ³n de los servidores en todo el proceso de supresiÃ³n parcial. Asimismo, advirtiÃ³ que su desvinculaciÃ³n tampoco habÃa obedecido a un bajo rendimiento, puesto que desde su vinculaciÃ³n -11 de agosto de 1992- hasta el 31 de diciembre de 2001 que fue retirado del servicio, se desempeÃ±o como un empleado pÃºblico ejemplar.[60] En ese sentido, concluyÃ³ que la decisiÃ³n de la administraciÃ³n evidenciaba manifiesta *"desviaciÃ³n de poder"* y falsa motivaciÃ³n. Ahora, en relaciÃ³n con el oficio del 28 de diciembre, alegÃ³ que el mismo adolecÃa de vicios de competencia puesto que el Director de Talento Humano de la entidad no tenÃa ninguna habilitaciÃ³n para asumir las funciones del nominador y, en consecuencia de, dar por terminada la relaciÃ³n legal y reglamentaria con el servidor. Finalmente, precisÃ³ que estaba amparado por un "fuero circunstancial" al hacer parte de SINTRAGOBERNACIONES, Seccional BoyacÃ¡, motivo por el que el Departamento no sÃ³lo debÃa obtener un permiso judicial para su desvinculaciÃ³n sino que ademÃ¡s debÃa ofrecerle un plan de retiro.[61]

d) Mediante sentencia del 15 de mayo de 2008, la Sala de DecisiÃ³n 4Âº del Tribunal Contencioso Administrativo de BoyacÃ¡, en primera instancia, se declarÃ³ inhibida para para conocer de fondo sobre la legalidad del oficio del 27 de diciembre de 2001 como quiera que Ã©ste era *"(...) un medio utilizado por la administraciÃ³n para informar sus decisiones, lo que de hecho generaba que no [fuese] enjuiciable, por cuanto con Ã©l no se crea[ba] ni se modifica[ba] situaciÃ³n jurÃdica alguna, esto es, es un acto de trÃ¡mite no demandable ante esta jurisdicciÃ³n y, en*

tal condiciÃ³n, el pronunciamiento frente a Ã©l deb[Ãa] ser inhibitorio".[62] Respecto de la expediciÃ³n del Decreto 1844 de 2001, el Tribunal considerÃ³ que, contrario a lo afirmado por el accionante, dicho acto administrativo sÃ estaba soportado en estudios tÃ©cnicos vÃ¡lidos y serios sobre la organizaciÃ³n interna de la GobernaciÃ³n y su planta de personal, motivo por el que se debÃan negar las pretensiones en relaciÃ³n con su declaratoria de nulidad.

d) En la oportunidad procesal, el peticionario presentÃ³ recurso de apelaciÃ³n seÃ±alando que el Decreto 1844 de 2001 no se habÃa soportado en un estudio tÃ©cnico que cumpliera con los requisitos legales y que, en todo caso, el mismo habÃa sido expedido con anterioridad a las ordenanzas 18 y 39 de 2001, normas que habÃan habilitado al Gobernador para hacer la restructuraciÃ³n, motivo por el que debÃa declararse su nulidad por falta de competencia. Respecto del oficio del 27 de diciembre de 2001, precisÃ³ que la decisiÃ³n inhibitoria del Tribunal era completamente injustificada como quiera que dicho acto era el Ãºnico que habÃa resuelto su situaciÃ³n particular y concreta, pues el Decreto 1448 de 2001 no contenÃa ninguna motivaciÃ³n al respecto por tratarse de un acto general, abstracto e innominado, circunstancia que obligaba un pronunciamiento de fondo sobre el primero. Para terminar, seÃ±alÃ³ que en la sentencia de primera instancia no se habÃan analizado en concreto y a profundidad los temas relativos al "fuero circunstancial" y a la garantÃa de los servidores a participar en las decisiones que los afectaban, en concordancia con los artÃculos 68 y 77 de la Ley 617 de 2000 y el Convenio 159 de la OIT.[63]

f) Mediante sentencia del 21 de octubre de 2010, la SubseccciÃ³n "A" de la SecciÃ³n Segunda del Consejo de Estado resolviÃ³ confirmar la sentencia de primera instancia. En primer lugar, seÃ±alÃ³ que *"(...) por regla general los oficios expedidos por las entidades que comunican a un determinado sujeto la supresiÃ³n de un cargo no son pasibles de control de legalidad, por cuanto constituyen una simple comunicaciÃ³n y porque "(...) ademÃ¡s, (...) en estricto sentido los actos de supresiÃ³n son los acuerdos, los decretos y las resoluciones, [dado] que contienen la decisiÃ³n que afecta la situaciÃ³n jurÃdica laboral de los empleados"*.[64] Sin embargo, advirtiÃ³ que existÃan situaciones excepcionales donde los vicios de nulidad no se relacionaban directamente con los actos de supresiÃ³n sino con actos posteriores, como los mencionados oficios, y ello ocurrÃa, precisÃ³, cuando entre el acto general y el oficio de comunicaciÃ³n no existÃan actos de incorporaciÃ³n. SÃ³lo en este caso, podÃa entenderse que la decisiÃ³n de escogencia, propia del nominador, la habÃa asumido ilegalmente el Director de Talento Humano a travÃ©s de dicha "comunicaciÃ³n" y en ese sentido, sÃ habÃa lugar a demandar este Ãºltimo. En ese orden de ideas, analizando el caso del seÃ±or Parra PeÃ±a, concluyÃ³ que existÃan actos de incorporaciÃ³n anteriores al oficio del 27 de diciembre de 2001, motivo por el cual, la verdadera decisiÃ³n de desvinculaciÃ³n estaba contenida en aquellos y no en este Ãºltimo que, en Ãºltimas, seguÃa siendo de carÃ¡cter informativo. Ya en relaciÃ³n con las demÃ¡s pretensiones, tal como lo hizo el juez de primera instancia, el Consejo de Estado resolviÃ³ desestimarlas, reiterando ciertos argumentos y agregando que, de un lado, el Gobernador estaba plenamente facultado para adelantar la restructuraciÃ³n de conformidad con el artÃculo 300 constitucional y, de otro, que no habÃa lugar a garantizar el alegado "fuero circunstancial" como quiera que los sindicatos de empleados pÃºblicos no estaban habilitados para presentar pliegos de peticiones o celebrar convenciones colectivas.[65]

g) *Primera acciÃ³n de tutela.* En 2013, habiÃ©ndose terminado el proceso contencioso administrativo y habiÃ©ndose resuelto una solicitud de nulidad y un recurso de sÃºplica,[66] el seÃ±or Parra PeÃ±a presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra el Consejo de Estado -SecciÃ³n Segunda- y el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DecisiÃ³n 4Âº-, argumentando que dichas autoridades judiciales habÃan desconocido el precedente jurisprudencial sobre la posibilidad de que, en casos como el suyo, el oficio de comunicaciÃ³n se comportara como un acto con efectos particulares y concretos de desvinculaciÃ³n. Mediante sentencia del 26 de septiembre de 2013, la SecciÃ³n Cuarta del Consejo de Estado negÃ³ el amparo solicitado, advirtiendo que las autoridades judiciales demandadas habÃan cumplido *"(...) con el deber de estudiar la caracterÃsticas propias del proceso de supresiÃ³n de cargos que [habÃa afectado] la situaciÃ³n laboral del demandante (...) [sin encontrar irregularidad alguna en su caso] (...)"*.[67] Impugnada dicha decisiÃ³n, a travÃ©s de providencia del 11 de diciembre de 2013, la SecciÃ³n Quinta del mismo Consejo de Estado confirmÃ³ el fallo de primera instancia bajo argumentos similares.[68]

h) *AcciÃ³n de tutela que se revisa.* Mediante apoderado judicial, el seÃ±or Parra PeÃ±a presentÃ³ una nueva acciÃ³n de tutela advirtiendo que, si bien ya habÃa formulado un primer recurso amparo, Ã©sta vez lo hacÃa con fundamento en la sentencia T-153 de 2015, pronunciamiento que se constituÃa en el primer precedente constitucional acerca de la reestructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡. A partir de allÃ, argumentÃ³ que las decisiones del proceso contencioso administrativo configuraban un defecto por desconocimiento del precedente del mÃ¡ximo Tribunal de la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Constitucional, puesto que se habÃa desnaturalizado el oficio del 28 de diciembre de 2001 al no haberlo reconocido como el acto de desvinculaciÃ³n de carÃ¡cter particular y concreto con plenos efectos jurÃdicos sobre su situaciÃ³n laboral. En efecto, precisÃ³ que se habÃan ignorado diversos pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el mismo asunto,[69] que sostienen que ante la falta de notificaciÃ³n de los actos de incorporaciÃ³n de otras personas, *"(...) el oficio [de comunicaciÃ³n es el] acto a demandar y a anular en tanto el acto general sÃ³lo redu[ce] mÃ¡s no elimin[a] [particularmente] los cargos".* En ese sentido, explicÃ³ que en lugar de haber evitado un fallo inhibitorio, el Tribunal ignorÃ³ tal precedente para exigir del accionante el cuestionamiento de unos actos de incorporaciÃ³n de otros servidores que ni siquiera le habÃan sido notificados, desconociendo con ello, el principio de confianza legÃtima y el principio de publicidad. Frente a esto Ãºltimo, citÃ³ las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014[70] para exponer que el Tribunal tambiÃ©n habÃa obviado estos precedentes, en los que se habÃan amparado los derechos de empleados desvinculados en las mismas condiciones que Ã©l, argumentando que respecto de los oficios de comunicaciÃ³n no operaba la inhibiciÃ³n y que a la luz del principio de confianza legÃtima no le era exigible la demanda de los actos de incorporaciÃ³n de otros sino Ãºnicamente los que la entidad le habÃa comunicado como indicativos de su despido. Finalmente, precisÃ³ que estos pronunciamientos pertenecÃan a la lÃnea consolidada de la T- 153 de 2015, principal precedente en que fundaba su reclamo constitucional.

3.2. SolicitudÂ Â Â Â Â Â Â

De conformidad con lo anterior, el peticionario solicitÃ³ que se amparara su derecho al debido proceso frente a la exigencia de demandar actos que no conocÃa –los de incorporaciÃ³n- y se declarara que los fallos atacados no sÃ³lo habÃan "denegado justicia" sino que ademÃ¡s habÃan quebrantado el principio de igualdad en la dispensa judicial al haber desconocido el precedente fijado por el Consejo de Estado y por esta Corte en las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014, que permitieron el desarrollo de la T- 153 de 2015, primer precedente constitucional acerca

de la reestructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡ y elemento jurÃdico que debÃa considerarse como *"hecho nuevo"* en la Ãºltima acciÃ³n de tutela.

3.3. ContestaciÃ³n de las autoridades judiciales demandadas y los vinculados

3.3.1. Consejo de Estado –SecciÃ³n Segunda-[71]

Mediante respuesta del 23 de septiembre de 2015, la nueva magistrada encargada del despacho, seÃ±alÃ³ que *"(...) se [atenÃa] a los argumentos esbozados y [al] material probatorio que [obraba] en el proceso ordinario".*

3.3.2. Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-[72]

El 28 de septiembre de 2015, dicha CorporaciÃ³n solicitÃ³ declarar improcedente la acciÃ³n por ausencia del presupuesto de inmediatez.

3.3.3. GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡[73]

Mediante respuesta del 30 de septiembre de 2015, la GobernaciÃ³n alegÃ³ falta de legitimaciÃ³n por pasiva y ausencia de responsabilidad en el presunto quebrantamiento de los derechos de la peticionaria, como quiera que se limitÃ³ a dar cumplimiento a los fallos judiciales del Juzgado y del Tribunal accionados. Asimismo, alegÃ³ falta del presupuesto de inmediatez de la acciÃ³n.

La Agencia Nacional para la Defensa JurÃdica del Estado guardÃ³ silencio.

3.4. Decisiones objeto de RevisiÃ³n

3.4.1. Sentencia de primera instancia[74]

1.4.1.1. Mediante sentencia del 19 de noviembre de 2015, la SecciÃ³n Cuarta del Consejo de Estado declarÃ³ improcedente la acciÃ³n, acogiendo los argumentos del Tribunal y de la GobernaciÃ³n sobre la ausencia del presupuesto de inmediatez del amparo. SeÃ±alÃ³ que, inclusive, considerando la Ãºltima providencia del proceso ordinario que resolviÃ³ el recurso de sÃºplica -notificada el 24 de junio de 2013-, al momento de presentaciÃ³n de la tutela ya habÃan transcurrido mÃ¡s de dos aÃ±os, por lo que no podÃa considerarse dicho lapso como un periodo razonable para acudir a la justicia constitucional. Finalmente, estimÃ³ que la nueva acciÃ³n de tutela guardaba total correspondencia con la presentada en 2013, cuestiÃ³n que consideraba un ejercicio abusivo y temerario de dicho mecanismo y, en ese sentido previno a la parte demandante.

3.4.2. ImpugnaciÃ³n

En la oportunidad procesal, el demandante presentÃ³ impugnaciÃ³n contra la decisiÃ³n de primera instancia, argumentando que resultaba inadmisible que el mismo Consejo de Estado aceptara no sÃ³lo la existencia de una decisiÃ³n que denegara justicia sino ademÃ¡s que admitiera que el paso del tiempo tuviera la virtud de *"convertir [una] providencia ilegal en legal",* al declarar improcedente la acciÃ³n por un tema de inmediatez. En efecto, precisÃ³ que en los casos de *"cosa juzgada fraudulenta"* era menester que los funcionarios judiciales expulsaran del ordenamiento jurÃdico dichas decisiones sin importar el asunto temporal. Finalmente, agregÃ³ que el fallo impugnado no habÃa tenido en cuenta el argumento principal de esta segunda acciÃ³n de tutela, relacionado con el precedente fijado en la sentencia T-153 de 2015.

3.4.3. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 18 de febrero de 2016, la SecciÃ³n Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmÃ³, en esencia, la decisiÃ³n del juez de primera instancia, modificando su consideraciÃ³n sobre el tema de la temeridad y advirtiendo que, si bien existÃa cosa juzgada, el seÃ±or Parra PeÃ±a habÃa justificado plenamente la presentaciÃ³n de una segunda acciÃ³n alegando la aplicaciÃ³n retroactiva de la regla contenida en la sentencia T-153 de 2015, motivo por el que no habÃa lugar a endilgarle una actuaciÃ³n caprichosa.[75]

Caso IV. Expediente T-5.456.222.

El 14 de octubre de 2015,[76] mediante apoderado judicial, la seÃ±ora Segunda Eloisa Abril Valcarcel presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra la Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y el Juzgado 3Â° Administrativo del Circuito Judicial de Tunja -BoyacÃ¡-, y como vinculados el Departamento de BoyacÃ¡ y la Agencia Nacional de Defensa JurÃdica del Estado,[77] por la presunta vulneraciÃ³n de sus derechos fundamentales al debido proceso, y al acceso a la administraciÃ³n de justicia.

4.1. Hechos relevantes

a) Mediante Decreto No.1844 del 21 de diciembre de 2001 expedido por el Gobernador del Departamento de BoyacÃ¡, se determinÃ³ la modificaciÃ³n y la supresiÃ³n de cargos de la antigua planta del personal de la administraciÃ³n central del Departamento y se estableciÃ³ una nueva estructura. Entre otras transformaciones, se estableciÃ³ que 78 empleos de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 05 dejarÃan de existir;[78] sin embargo, en el mismo acto administrativo se determinÃ³ la creaciÃ³n de 17 de la misma categorÃa.

b) Mediante oficio del 27 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ le informÃ³ a la demandante que su cargo de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 05 habÃa sido suprimido por el Decreto citado y que dicha decisiÃ³n producÃa plenos

efectos a partir del 31 de diciembre de 2001. Igualmente, atendiendo las previsiones contenidas en el artÃculo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998, se le comunicÃ³ que podÃa optar entre percibir la indemnizaciÃ³n de que trata el artÃculo 137 del Decreto 1572 de 1998, o tener un tratamiento preferencial para ser incorporada en un cargo equivalente de la nueva planta, conforme a las reglas establecidas en el artÃculo 39 de la Ley 443 de 1998. En todo caso, le fue advertido que, de haber elegido la opciÃ³n de incorporaciÃ³n, si pasados 6 meses a partir de la supresiÃ³n del cargo no hubiere sido posible aquella, le serÃa reconocida y liquidada la indemnizaciÃ³n pecuniaria correspondiente.[79]

c) Con motivo de dicha desvinculaciÃ³n, la peticionaria presentÃ³ demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento de BoyacÃ¡ buscando que tanto el Decreto 1844 de 2001 como el memorando del 27 de diciembre del mismo aÃ±o, fueran declarados nulos. En efecto, acusÃ³ que el Decreto (i) no estaba motivado ni expresa ni suficientemente en *"necesidades del servicio o modernizaciÃ³n de la instituciÃ³n"*[80], (ii) tampoco estaba basado en un estudio tÃ©cnico serio, ni (iii) se habÃa permitido la participaciÃ³n de los servidores en todo el proceso de supresiÃ³n parcial. Asimismo, advirtiÃ³ que su desvinculaciÃ³n tampoco habÃa obedecido a un bajo rendimiento, puesto que se habÃa desempeÃ±ado como una excelente servidora pÃºblica durante los mÃ¡s de 10 aÃ±os que permaneciÃ³ vinculada a la entidad.[81] En ese sentido, concluyÃ³ que la decisiÃ³n de la administraciÃ³n evidenciaba manifiesta *"desviaciÃ³n de poder"* y falsa motivaciÃ³n. Igualmente, en relaciÃ³n con el oficio del 27 de diciembre, alegÃ³ que el mismo adolecÃa de vicios de competencia puesto que el Director de Talento Humano de la entidad no tenÃa ninguna habilitaciÃ³n para asumir las funciones del nominador y, en consecuencia de, dar por terminada la relaciÃ³n legal y reglamentaria con el servidor. Finalmente, precisÃ³ que gozaba de estabilidad laboral reforzada al momento de la desvinculaciÃ³n, puesto que no sÃ³lo estaba amparada por el "fuero circunstancial" al hacer parte de SINTRAGOBERNACIONES, Seccional BoyacÃ¡ sino que ademÃ¡s se encontraba padeciendo enfermedades de origen profesional.[82]

d) Mediante sentencia del 25 de noviembre de 2011, el Juzgado 3Â° Administrativo del Circuito Judicial de Tunja -BoyacÃ¡-, en primera instancia, resolviÃ³ negar las pretensiones de la demanda instaurada por la seÃ±ora Abril Valcarcel. ExplicÃ³ que en el caso de la peticionaria, el Decreto 1448 de 2001 no habÃa definido su situaciÃ³n particular, pues asÃ como se habÃan suprimido 78 empleos se habÃan creado 17 de la misma denominaciÃ³n en el que ella se encontraba, de manera que *"(...) no podÃa entenderse que el empleado [habÃa] sido retirado del servicio por este acto, toda vez que su situaciÃ³n se concreta[ba] cuando se produc[Ãa] la reincorporaciÃ³n a la nueva planta de personal o se le manifiesta (...) que su cargo [ha sido] suprimido, es decir, que el acto que pon[Ãa] fin a la relaciÃ³n laboral [era] el acto de reincorporaciÃ³n, cuando se acredita[ba] su existencia o el acto mediante el cual se comunica[ba] la supresiÃ³n, ya que en este Ãºltimo evento, si bien podrÃa afirmarse que e[ra] un acto de mero trÃ¡mite y por lo mismo no enjuiciable ante la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo, tambiÃ©n lo es que este resulta[ba] ser en Ãºltimas el acto en el que se concreta[ba] la voluntad de la administraciÃ³n de retirar del servicio al [empleado] pÃºblico."* A partir de allÃ, el juez determinÃ³ que ambos actos, tanto el Decreto como el oficio de comunicaciÃ³n debÃan ser demandados, tal como habÃa ocurrido. Sin embargo, determinÃ³ que los cargos no estaban llamados a prosperar porque la demandante no habÃa demostrado que los estudios tÃ©cnicos que soportaban la restructuraciÃ³n hubiesen sido deficientes o que dichas decisiones obedecieran a favorecer determinados intereses polÃticos. Finalmente, encontrÃ³ que la seÃ±ora Abril ValcÃ¡rcel no se encontraba amparada por estabilidad laboral reforzada alguna al momento de su desvinculaciÃ³n, como quiera que *(i)* no se encontraba en condiciÃ³n de discapacidad y, *(ii)* al pertenecer a un sindicato de empleados pÃºblicos, era claro que tenÃa francas limitaciones para presentar pliegos de peticiones y celebrar convenciones colectivas de trabajo, razÃ³n por la que no habÃa lugar a proteger ningÃºn tipo *"fuero circunstancial"*.[83]

d) En la oportunidad procesal, la seÃ±ora Abril ValcÃ¡rcel presentÃ³ recurso de apelaciÃ³n contra la sentencia de primera instancia, reiterando los argumentos de la demanda y agregando que el *a quo* no se habÃa pronunciado sobre la nulidad del oficio del 27 de diciembre de 2001, asÃ como tampoco habÃa advertido que la restructuraciÃ³n no se habÃa basado *"en un real y legal estudio tÃ©cnico".* Finalmente, precisÃ³ que el Decreto 1844 de 2001 habÃa sido expedido con anterioridad a las ordenanzas 18 y 39 de 2001, Ãºnicas normas que habÃan habilitado al Gobernador para hacer la restructuraciÃ³n, motivo por el que debÃa declararse su nulidad por falta de competencia.

e) El 4 de febrero de 2014, el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- resolviÃ³ el recurso de apelaciÃ³n y modificÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia, indicando que si bien se negaban las pretensiones frente al Decreto 1844 de 2001 bajo similares argumentos, se declaraban inhibidos para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio del 27 de diciembre del mismo aÃ±o. Para fundamentar esta Ãºltima determinaciÃ³n, la Sala explicÃ³ que cada proceso de supresiÃ³n era Ãºnico, motivo por el que para individualizar el acto administrativo que habÃa afectado la situaciÃ³n de la actora era necesario tener en cuenta los parÃ¡metros que habÃa desarrollado el Consejo de Estado sobre el tema, particularmente en el sentencia del 18 de febrero de 2010: *"La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diÃ¡fano el escenario; deben analizarse las situaciones fÃ¡cticas y jurÃdicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo: 1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporaciÃ³n que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicaciÃ³n; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relaciÃ³n laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicaciÃ³n, porque es un simple acto de la administraciÃ³n, o de ejecuciÃ³n. 2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporaciÃ³n, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicaciÃ³n se convierte en un acto administrativo que extingue la situaciÃ³n laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable (...)"*[84]. En ese sentido, el Tribunal advirtiÃ³ que dentro del plenario sÃ obraban diversos decretos de incorporaciÃ³n de otros funcionarios a cargos de *"auxiliar administrativo"* como el que ocupaba la accionante[85], motivo por el que eran estos los susceptibles de demandarse y no el oficio de comunicaciÃ³n. AgregÃ³ que el mÃ¡ximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya habÃa estudiado el tema de las desvinculaciones originadas en la reestructuraciÃ³n ordenada por el Decreto 1844 de 2001 expedido por el Gobernador de BoyacÃ¡ mediante sentencia del 21 de octubre de 2009,[86] en la que habÃa precisado que si los actos de incorporaciÃ³n eran anteriores al oficio, este Ãºltimo sÃ³lo tenÃa efectos informativos y por lo tanto no era demandable.[87]

f) *AcciÃ³n de tutela que se revisa.* Mediante apoderado judicial, la demandante presentÃ³ acciÃ³n de tutela argumentando que el Tribunal, en su sentencia de segunda instancia, habÃa incurrido en diversos defectos por indebida valoraciÃ³n de las pruebas y desconocimiento del precedente, como quiera que habÃa desnaturalizado el oficio del 27Â Â Â Â Â Â Â de diciembre de 2001 al no haberlo reconocido como

verdadero acto de desvinculaciÃ³n con plenos efectos jurÃdicos sobre su situaciÃ³n laboral particular. Asimismo, precisÃ³ que la Sala de DescongestiÃ³n habÃa ignorado diversos pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el mismo asunto[88], entre ellos, la sentencia del 4 de noviembre de 2010. ExplicÃ³ que el Tribunal no habÃa evitado un fallo inhibitorio como era su deber legal sino que, por el contrario, lo habÃa estructurado arbitrariamente al inaplicar dicho precedente, dejando de lado que los actos de incorporaciÃ³n de otros servidores no le eran oponibles al no haberle sido notificados[89] y desconociendo, de paso, el principio de confianza legÃtima con fundamento en el cual sÃ³lo estaba obligada a enjuiciar los actos que la entidad le habÃa comunicado como los causantes de su despido. En relaciÃ³n con esto Ãºltimo, citÃ³ las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014,[90] exponiendo que el Tribunal tambiÃ©n habÃa desconocido precedentes de distintas salas de revisiÃ³n de esta CorporaciÃ³n, pues en aquellas oportunidades la Corte habÃa amparado los derechos de empleados desvinculados en las mismas condiciones que ella, argumentando que respecto de los oficios de comunicaciÃ³n no operaba la inhibiciÃ³n y que a la luz del principio de confianza legÃtima no le era exigible la demanda de los actos de incorporaciÃ³n si no le habÃan sido notificados. Finalmente, precisÃ³ que estos pronunciamientos pertenecÃan a la lÃnea consolidada de la T- 153 de 2015, principal precedente en que fundaba su reclamo constitucional, y a partir del cual debÃa contabilizarse el plazo relativo a la inmediatez.

4.2. SolicitudÂ Â Â Â Â Â Â

De acuerdo con los hechos anteriores, la peticionaria solicitÃ³ que se amparara su derecho al debido proceso frente a la exigencia de demandar actos que no conocÃa –los de incorporaciÃ³n- y se declarara que los fallos atacados no sÃ³lo habÃan “denegado justicia” sino que ademÃ¡s habÃan quebrantado el principio de igualdad en la dispensa judicial al haber desconocido el precedente fijado por el Consejo de Estado y por esta Corte en las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014, que permitieron el desarrollo de la T- 153 de 2015, primer precedente constitucional acerca de la reestructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡.

4.3. ContestaciÃ³n de las autoridades judiciales demandadas y los vinculados

4.3.1. Agencia Nacional para la Defensa JurÃdica del Estado-[91]

Mediante escrito del 6 de noviembre de 2015, la Agencia solicitÃ³ ser desvinculada del trÃ¡mite constitucional, como quiera que la materia sobre la que versaba la acciÃ³n de tutela desbordaba sus competencias legales para intervenir en procesos judiciales.

4.3.2. Juzgado 3Âº Administrativo Oral del Circuito de Tunja -BoyacÃ¡-[92]

Por oficio del 9 de noviembre de 2015, el juez solicitÃ³ que se negaran las pretensiones del amparo constitucional, como quiera que al momento de la emisiÃ³n de las sentencias del proceso ordinario no existÃa el precedente cuya aplicaciÃ³n alega la demandante.

4.3.3. GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡[93]

Mediante respuesta del 10 de noviembre de 2015, la GobernaciÃ³n alegÃ³ falta de legitimaciÃ³n por pasiva y ausencia de responsabilidad en el presunto quebrantamiento de los derechos de la peticionaria, como quiera que se limitÃ³ a dar cumplimiento a los fallos judiciales del Juzgado y del Tribunal accionados. Asimismo, alegÃ³ falta del presupuesto de inmediatez de la acciÃ³n.

4.3.3. GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡[94]

Mediante respuesta del 10 de noviembre de 2015, la GobernaciÃ³n alegÃ³ falta de legitimaciÃ³n por pasiva y ausencia de responsabilidad en el presunto quebrantamiento de los derechos de la peticionaria, como quiera que se limitÃ³ a dar cumplimiento a los fallos judiciales del Juzgado y del Tribunal accionados. Asimismo, alegÃ³ falta del presupuesto de inmediatez de la acciÃ³n.

El Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- guardÃ³ silencio.

4.4. Decisiones objeto de RevisiÃ³n

4.4.1. Sentencia de primera instancia[95]

1.4.1.1. Mediante sentencia del 16 de diciembre de 2015, la SecciÃ³n Cuarta del Consejo de Estado declarÃ³ improcedente la acciÃ³n como quiera que no se cumplÃa con el presupuesto de inmediatez de la misma. En efecto, precisÃ³ que la sentencia atacada habÃa sido emitida el 13 de febrero de 2014, razÃ³n por la que al momento de presentaciÃ³n de la tutela ya habÃan transcurrido casi dos aÃ±os y, en ese sentido, el lapso para acudir a la justicia constitucional era irrazonable.

4.4.2. ImpugnaciÃ³n[96]

En la oportunidad procesal, el demandante presentÃ³ impugnaciÃ³n contra la decisiÃ³n de primera instancia, argumentando que resultaba inadmisible que el mismo Consejo de Estado aceptara no sÃ³lo la existencia de una decisiÃ³n que denegara justicia sino ademÃ¡s que admitiera que el paso del tiempo tuviera la virtud de *“convertir [una] providencia ilegal en legal”,* al declarar improcedente la acciÃ³n por un tema de inmediatez. ExplicÃ³ que la declaratoria de improcedencia por la ausencia de tal presupuesto, revelaba que el *a quo* no habÃa tenido en cuenta el argumento principal de la acciÃ³n de tutela, relacionado con el reciente precedente fijado en la sentencia T-153 de 2015, mÃ³vil de la presentaciÃ³n del amparo.

4.4.3. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 18 de febrero de 2016, la SecciÃ³n Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmÃ³, en esencia, la decisiÃ³n del juez de primera instancia.[97]

Caso V. Expediente T-5.685.087.

El 5 de octubre de 2015,[98] mediante apoderado judicial, el seÃ±or Gustavo Avellaneda Leal presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra la Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y el Juzgado 3Â° Administrativo del Circuito de Tunja, y como vinculados el Departamento de BoyacÃ¡[99] y la Agencia Nacional para la Defensa JurÃdica del Estado[100] por la presunta vulneraciÃ³n de sus derechos fundamentales al debido proceso, y al acceso a la administraciÃ³n de justicia.

1.1. Hechos relevantes

a) Mediante Decreto No.1844 del 21 de diciembre de 2001 expedido por el Gobernador del Departamento de BoyacÃ¡, se determinÃ³ la modificaciÃ³n y la supresiÃ³n de cargos de la antigua planta del personal de la administraciÃ³n central del Departamento y se estableciÃ³ una nueva estructura. Entre otras transformaciones, se estableciÃ³ que 119 empleos de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 24 dejarÃan de existir;[101] sin embargo, en el mismo acto administrativo se determinÃ³ la creaciÃ³n de 47 cargos de la misma categorÃa.

b) Mediante oficio del 27 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ le informÃ³ a la demandante que su cargo de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 24 habÃa sido suprimido por el Decreto citado y que dicha decisiÃ³n producÃa plenos efectos a partir del 31 de diciembre de 2001. Igualmente, atendiendo las previsiones contenidas en el artÃculo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998, se le comunicÃ³ que podÃa optar entre percibir la indemnizaciÃ³n de que trata el artÃculo 137 del Decreto 1572 de 1998, o tener un tratamiento preferencial para ser incorporado en un cargo equivalente de la nueva planta, conforme a las reglas establecidas en el artÃculo 39 de la Ley 443 de 1998. En todo caso, le fue advertido que, de haber elegido la opciÃ³n de incorporaciÃ³n, si pasados seis meses a partir de la supresiÃ³n del cargo no hubiere sido posible aquella, le serÃa reconocida y liquidada la indemnizaciÃ³n pecuniaria correspondiente.[102]

c) Con motivo de dicha desvinculaciÃ³n, el peticionario acudiÃ³ a la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa y presentÃ³ demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento de BoyacÃ¡ buscando que tanto el Decreto 1844 de 2001 como el memorando del 27 de diciembre del mismo aÃ±o, fueran declarados nulos. En efecto, acusÃ³ que el Decreto (i) no estaba motivado ni expresa ni suficientemente en *"necesidades del servicio o modernizaciÃ³n de la instituciÃ³n";* (ii) tampoco estaba basado en un estudio objetivo y tÃ©cnico serio, ni (iii) se habÃa permitido la participaciÃ³n de los servidores en todo el proceso de restructuraciÃ³n. Por otra parte, advirtiÃ³ que su desvinculaciÃ³n tampoco habÃa obedecido a un bajo rendimiento, puesto que durante el tiempo de servicio se habÃa desempeÃ±ado como un excelente servidor pÃºblico.[103] AsÃ, concluyÃ³ que la decisiÃ³n de la administraciÃ³n evidenciaba manifiesta *"desviaciÃ³n de poder"* y falsa motivaciÃ³n. Particularmente, en relaciÃ³n con el memorando del 28 de diciembre, alegÃ³ que adolecÃa de vicios de competencia puesto que el Director de Talento Humano de la entidad no tenÃa ninguna habilitaciÃ³n para asumir las funciones del nominador y, en consecuencia de, dar por terminada la relaciÃ³n legal y reglamentaria con el servidor. Finalmente, precisÃ³ que estaba amparado por un "fuero circunstancial" al hacer parte de SINTRAGOBERNACIONES, Seccional BoyacÃ¡.[104]
d) Mediante sentencia del 25 de marzo de 2010, el Juzgado 3 Administrativo del Circuito de Tunja -BoyacÃ¡-, en primera instancia, se declarÃ³ inhibido para para conocer de fondo sobre la legalidad del oficio del 27 de diciembre de 2001 como quiera que Ã©ste *"no [revestÃa] el carÃ¡cter de Acto Administrativo."*[105] Respecto del Decreto 1844 de 2001 considerÃ³ que, trantÃ¡ndose (sic) de una norma de vigencia local, su texto debÃa aportarse al proceso de forma autÃ©ntica y dado que el demandante no lo habÃa hecho, *"(…) se [hacÃa] imposible su estudio".*

d) En la oportunidad procesal, el peticionario presentÃ³ recurso de apelaciÃ³n seÃ±alando que *"el A quo [habÃa] denegado justicia al abstenerse de estudiar la legalidad del Decreto 1844 de 2001 por no reposar copia autÃ©ntica del acto, dejando de lado que la demanda [habÃa sido] admitida por reunir los requisitos legales y que conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado "no se [requerÃa] copia autÃ©ntica" (…)".* [106] Respecto del oficio del 27 de diciembre de 2001, precisÃ³ que la decisiÃ³n inhibitoria del Juzgado era completamente *"ilegal e inconstitucional"* como quiera que dicho acto era el Ãºnico que habÃa resuelto su situaciÃ³n particular y concreta, pues el Decreto 1448 de 2001 no contenÃa ninguna motivaciÃ³n al respecto por tratarse de un acto general, abstracto e innominado, circunstancia que obligaba un pronunciamiento de fondo sobre el primero. Para terminar, seÃ±alÃ³ que en la sentencia de primera instancia no se habÃan analizado en concreto y a profundidad los temas relativos al "fuero circunstancial" y a la garantÃa de los servidores a participar en las decisiones que los afectaban, en concordancia con los artÃculos 68 y 77 de la Ley 617 de 2000 y el Convenio 159 de la OIT.[107]

f) Mediante sentencia del 10 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ declarÃ³ probada de oficio la excepciÃ³n de inepta demanda, por cuanto no se habÃa presentado copia del acto acusado (Decreto 1844 de 2001) con la constancia de su publicaciÃ³n, notificaciÃ³n y ejecuciÃ³n.

g) *AcciÃ³n de tutela contra una sentencia anterior.* Frente a esta Ãºltima decisiÃ³n, el seÃ±or Avellaneda Leal presentÃ³ acciÃ³n de tutela, alegando que el Tribunal habÃa desconocido sus derechos al debido proceso y al acceso a la administraciÃ³n de justicia, puesto que *"(…) (i) la demanda [habÃa sido] admitida por reunir los requisitos legales, dentro de los cuales era menester allegar el acto demandado, [si ello no hubiera sido asÃ, (…) la misma] deb[iÃ³] ser inadmitida en el momento oportuno [y] (ii) [si el juez tenÃa dudas] [debÃa haber] decreta[do] pruebas de oficio para mejor proveer y asÃ evitar incurrir en error de derecho al hacer primar lo formal sobre lo sustancial."* El amparo fue concedido por el Consejo de Estado mediante providencia del 22 de noviembre de 2012 (Rad. 2012-01920-00), en la que dejÃ³ sin efectos la sentencia del Tribunal y le ordenÃ³ emitir un nuevo pronunciamiento, no sin antes indicarle que debÃa *"(…) [oficiar] a la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ para que alleg[ara] al proceso de nulidad y restablecimiento (…) copia del Decreto 1844 del 2001(…)."*

h) En cumplimiento de dicho fallo, el 2 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ –Sala de DescongestiÃ³n–, confirmÃ³ la decisiÃ³n inhibitoria de primera instancia en relaciÃ³n con el oficio, argumentando que, en estos casos, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado debÃa demandarse el acto de incorporaciÃ³n expedido con posterioridad a la comunicaciÃ³n, en tanto que era aquÃ©l el que contenÃa la decisiÃ³n administrativa definitiva.[108] Por tal motivo, seÃ±alÃ³ que el acto demandable no era el oficio del 27 de diciembre de 2001 sino los decretos de incorporaciÃ³n de otros funcionarios a cargos de *"auxiliar administrativo"* como el que ocupaba el accionante y que obraban a folios 325 a 359 del expediente. Por otra parte, destacÃ³ que el demandante se habÃa limitado a cuestionar la idoneidad del proceso de reestructuraciÃ³n a partir de opiniones personales sin postular elementos tÃ©cnicos de peso para respaldar sus afirmaciones, motivo por el que las mismas no resultaban suficientes para declarar nulo el proceso adelantado a travÃ©s del Decreto 1844 de 2001. Finalmente, precisÃ³ que no habÃa lugar a garantizar el alegado "fuero circunstancial" como quiera que los sindicatos de empleados pÃºblicos no estaban habilitados para presentar pliegos de peticiones o celebrar convenciones colectivas.[109]

i) *Primera acciÃ³n de tutela.* En 2013, habiÃ©ndose terminado el proceso contencioso administrativo, el seÃ±or Avellaneda Leal presentÃ³ acciÃ³n de tutela contra el Juzgado Tercero Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Tunja –BoyacÃ¡-, argumentando que dichas autoridades judiciales habÃan incurrido en un defecto fÃ¡ctico al haber desconocido la realidad probatoria que rodeaba el proceso, en otras palabras, que habÃan omitido que, en casos como el suyo, el oficio de comunicaciÃ³n se comportaba como un acto con efectos particulares y concretos de desvinculaciÃ³n, dado que los actos de incorporaciÃ³n de otros servidores, al no haberle sido notificados, no podÃan afectarle. Mediante sentencia del 9 de septiembre de 2013, la SecciÃ³n Segunda del Consejo de Estado negÃ³ el amparo solicitado, advirtiendo que *"(…) el Tribunal [habÃa tomado] la decisiÃ³n respecto del acto administrativo a demandar [el de incorporaciÃ³n no el de comunicaciÃ³n] con base en una providencia de [dicha] corporaciÃ³n que [habÃa resuelto] igualmente un asunto de supresiÃ³n de empleo del Departamento de BoyacÃ¡ a travÃ©s del Decreto 1844 de 2001, especÃficamente, del mismo empleo desempeÃ±ado por el aquÃ actor".*[110] Impugnada dicha decisiÃ³n, a travÃ©s de providencia del 27 de marzo de 2014, la SecciÃ³n Cuarta de la misma corporaciÃ³n confirmÃ³ el fallo de primera instancia, advirtiendo que dicho Tribunal no habÃa sentado una postura especÃfica en relaciÃ³n con la naturaleza del oficio del 27 de diciembre de 2001, como quiera que, algunas veces, habÃa sido considerado como (i) un acto de mera comunicaciÃ³n, en otras oportunidades como (ii) un acto integrador o tambiÃ©n como (iii) un acto definitivo propiamente de desvinculaciÃ³n. AsÃ, concluyÃ³ que no existÃa una ÃºnicA postura al respecto, motivo por el que no era dable imponer un criterio ni mucho menos catalogar como contrarias a la ConstituciÃ³n las decisiones de los jueces accionados.[111]

j) *AcciÃ³n de tutela que se revisa.* Mediante apoderado judicial, el seÃ±or Avellaneda Leal presentÃ³ una nueva acciÃ³n de tutela advirtiendo que, si bien ya habÃa formulado un primer recurso amparo, Ã©sta vez lo hacÃa con fundamento en la sentencia T-153 de 2015, pronunciamiento que se constituÃa en el primer precedente constitucional acerca de la reestructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡. A partir de allÃ, argumentÃ³ que las decisiones del proceso contencioso administrativo configuraban un defecto por desconocimiento del precedente del mÃ¡ximo Tribunal de la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Constitucional, puesto que se habÃa desnaturalizado el oficio del 27 de diciembre de 2001 al no haberlo reconocido como el acto de desvinculaciÃ³n de carÃ¡cter particular y concreto con plenos efectos jurÃdicos sobre su situaciÃ³n laboral. En efecto, precisÃ³ que se habÃan ignorado diversos pronunciamientos del Consejo de Estado sobre el mismo asunto,[112] que sostienen que ante la falta de notificaciÃ³n de los actos de incorporaciÃ³n de otras personas, *"(…) el oficio [de comunicaciÃ³n es el] acto a demandar y a anular en tanto el acto general sÃ³lo redu[ce] mÃ¡s no elimin[a] [particularmente] los cargos".* En ese sentido, explicÃ³ que en lugar de haber evitado un fallo inhibitorio, el Tribunal ignorÃ³ tal precedente para exigir del accionante el cuestionamiento de unos actos de incorporaciÃ³n de otros servidores que ni siquiera le habÃan sido notificados, desconociendo con ello, el principio de confianza legÃtima y el principio de publicidad. Frente a esto ÃºltimO, citÃ³ las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014[113] para exponer que el Tribunal tambiÃ©n habÃa obviado estos precedentes, en los que se habÃan amparado los derechos de empleados desvinculados en las mismas condiciones que Ã©l, argumentando que respecto de los oficios de comunicaciÃ³n no operaba la inhibiciÃ³n y que a la luz del principio de confianza legÃtima no le era exigible la demanda de los actos de incorporaciÃ³n de otros sino ÃºnicAmente los que la entidad le habÃa comunicado como indicativos de su despido. Finalmente, precisÃ³ que estos pronunciamientos pertenecÃan a la lÃnea consolidada de la T- 153 de 2015, principal precedente en que fundaba su reclamo constitucional.

1.2. SolicitudÂ Â Â Â Â Â Â

De acuerdo con los hechos anteriores, el peticionario solicitÃ³ que se amparara su derecho al debido proceso frente a la exigencia de demandar actos que no conocÃa –los de incorporaciÃ³n- y se declarara que los fallos atacados no sÃ³lo habÃan "denegado justicia" sino que ademÃ¡s habÃan quebrantado el principio de igualdad en la dispensa judicial al haber desconocido el precedente fijado por el Consejo de Estado y por esta Corte en las sentencias T-446 de 2013 y T-146 de 2014, que permitieron el desarrollo de la T- 153 de 2015, primer precedente constitucional acerca de la reestructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡ y elemento jurÃdico que debÃa considerarse como *"hecho nuevo"* en la ÃºltimA acciÃ³n de tutela.

1.3. ContestaciÃ³n de la autoridad judicial demandada y los vinculados

1.3.1. Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Tunja[114]

Mediante escrito del 1 de febrero de 2016, reiterÃ³ los argumentos expuestos en la sentencia del 25 de marzo de 2010 y manifestÃ³ que el precedente invocado en la acciÃ³n de tutela no existÃa para la Ã©poca en que se habÃan adoptado las decisiones por parte del Juzgado y del Tribunal accionados.

1.3.2. La GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡, el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y la Agencia para la Defensa JurÃdica del Estado guardaron silencio.[115]

1.4. Decisiones objeto de RevisiÃ³n

1.4.1. Sentencia de primera instancia[116]

1.4.1.1. Mediante sentencia del 17 de marzo de 2016, la SecciÃ³n Primera del Consejo de Estado resolviÃ³ negar el amparo. En primer lugar, considerÃ³ que no existÃa cosa juzgada en relaciÃ³n con la demanda de tutela anterior, como quiera que la nueva acciÃ³n contemplaba un argumento jurisprudencial inÃ©dito que justificaba su interposiciÃ³n. Por esta misma razÃ³n, precisÃ³ que el momento a partir del cual debÃa contabilizarse el asunto de la inmediatez era el de la expediciÃ³n de la T-153 de 2015. Superados dichos temas de procedencia, tal corporaciÃ³n advirtiÃ³ que, en todo caso, el amparo no era prÃ³spero pues considerar que la sentencia T-153 de 2015 podÃa configurar un defecto por desconocimiento del precedente de manera retroactiva, serÃa *"(...) equivalente a promover el desconocimiento bÃ¡sico del ordenamiento jurÃ-dico."*

1.4.2. ImpugnaciÃ³n

En la oportunidad procesal, el peticionario presentÃ³ impugnaciÃ³n contra la decisiÃ³n de primera instancia,[117] argumentando que resultaba inadmisible que el mismo Consejo de Estado aceptara no sÃ³lo la existencia de una decisiÃ³n que denegara justicia sino ademÃ¡s que admitiera la pervivencia de un criterio inconstitucional que ya habÃa sido revaluado por la sentencia T-153 de 2015.

1.4.3. Sentencia de segunda instancia[118]

El 30 de junio de 2016, mediante providencia de segunda instancia, la SecciÃ³n Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confirmÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia bajo distintos argumentos, seÃ±alando que la sentencia T-153 de 2015 no podÃa considerarse como un hecho nuevo y que, bajo ese entendido, sÃ se configuraba la instituciÃ³n de la cosa juzgada constitucional.

II. CONSIDERACIONES y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisiÃ³n proferida dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en los artÃculos 86 y 241 numeral 9Â° de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

2. Planteamiento de los casos, problemas jurÃdicos y esquema de resoluciÃ³n.
2.1. Los cinco asuntos sometidos a revisiÃ³n tienen, de un lado, un componente comÃºn y, de otro, elementos especÃficos de anÃ¡lisis. Todos los accionantes se desempeÃ±aron en diversos cargos en la planta de personal del Departamento de BoyacÃ¡, la que, con motivo del Decreto 1844 de 2001 -expedido por el Gobernador- fue modificada y reestructurada, decisiÃ³n que implicÃ³ la supresiÃ³n de diversos empleos y la creaciÃ³n, en el mismo acto general, de una nueva estructura. En todos los casos, la denominaciÃ³n o categorÃa de los cargos suprimidos fue recreada en la nueva planta de personal, en mayor o en menor nÃºmero. Posterior a la expediciÃ³n de dicho acto y finalizando el aÃ±o 2001, mediante un oficio de comunicaciÃ³n individual suscrito por el Director de Talento Humano, a los peticionarios les fue informado que sus respectivos cargos habÃan sido suprimidos en virtud del Decreto citado y que tal decisiÃ³n producÃa plenos efectos a partir del 31 de diciembre de 2001, esto es, que a partir de tal fecha, si no eran reincorporados de conformidad con lo dispuesto en el artÃculo 39 de la Ley 443 de 1998, se entenderÃa que estaban desvinculados de la entidad.

Frente a tal decisiÃ³n administrativa, los peticionarios acudieron a la justicia en acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho, manifestando, entre otras cuestiones, evidente *"desviaciÃ³n de poder"* en tanto que el Decreto 1844 de 2001 no estaba motivado tÃ©cnicamente en *"necesidades del servicio o [en] modernizaciÃ³n de la instituciÃ³n"*, asÃ como que el oficio de comunicaciÃ³n, depÃ³sito de la voluntad definitiva de la administraciÃ³n que notificaba su desvinculaciÃ³n, estaba igualmente viciado, en particular, por falta de competencia al no haber sido firmado por el nominador. Dichos procesos culminaron con providencias de segunda instancia, todas absolviendo al Departamento de alguna condena. Particularmente, cabe mencionar que los pronunciamientos de los jueces ordinarios adoptaron, en esencia, dos sentidos. En primer lugar, negaron las pretensiones en relaciÃ³n con los alegados vicios del Decreto 1844 de 2001, encontrando que, contrario a lo afirmado por los accionantes, dicho acto administrativo sÃ estaba soportado en estudios tÃ©cnicos vÃ¡lidos y serios sobre la organizaciÃ³n interna de la GobernaciÃ³n y su planta de personal. Ahora, en relaciÃ³n con la alegada nulidad del oficio de comunicaciÃ³n, distinto a lo anterior, no resolvieron de fondo y se inhibieron de emitir un pronunciamiento respecto de su validez. BÃ¡sicamente, consideraron que de cara a las particularidades del proceso de restructuraciÃ³n del Departamento de BoyacÃ¡, segÃºn la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos demandables no eran los oficios de comunicaciÃ³n sino los actos de incorporaciÃ³n que habÃan sido expedidos con anterioridad a aquellos, puesto que Ã©stos contenÃan la voluntad definitiva de la administraciÃ³n de proveer los cargos creados y, en ese sentido, de excluir tÃ¡citamente a quienes no fueran seleccionados. AsÃ, concluyeron que dichos oficios no eran pasibles de ningÃºn control de legalidad, pues no contenÃan las decisiones que en realidad habÃan afectado la situaciÃ³n jurÃdica de los antiguos empleados y por lo tanto, no habÃa lugar a su estudio judicial.

2.2. Lo narrado constituye el fundamento para el anÃ¡lisis de fondo de esta providencia y, al mismo tiempo, lo que la Sala ha denominado el componente comÃºn de los casos. Sin embargo, luego de la terminaciÃ³n de los procesos contencioso administrativos, algunos de los accionantes presentaron demandas de tutela anteriores a la que hoy se revisa o permitieron que transcurriera un periodo de tiempo considerable que generÃ³ que los jueces constitucionales de instancia declararan improcedentes las acciones ante la configuraciÃ³n de cosa juzgada o ausencia de inmediatez, respectivamente. Estas particularidades plantean, ademÃ¡s de la cuestiÃ³n jurÃdica de fondo, problemas especÃficos de procedencia para cada caso o grupo de casos.

2.2.1. En ese orden de ideas, este Tribunal advierte que los casos en revisiÃ³n de los expedientes T-5.448.252, T-5.451.035 y T-5.685.087 comparten un asunto sobre la existencia de otra demanda de amparo presentada con anterioridad, circunstancia que algunos jueces de instancia advirtieron y por ello declararon la improcedencia de las acciones bajo la configuraciÃ³n de una *cosa juzgada constitucional*. Sin embargo, los peticionarios manifestaron insistentemente que la presentaciÃ³n de otra tutela se debÃa a la existencia de un *hecho nuevo,* pues, a juicio suyo, el pronunciamiento de la Corte en la sentencia T-153 de 2015 constituÃa el primer precedente especÃfico en relaciÃ³n con el proceso de restructuraciÃ³n de la planta de personal del Departamento de BoyacÃ¡ y tal coyuntura, explicaban, era plena justificaciÃ³n para entender que se trataba de una nueva acciÃ³n. Con tal exposiciÃ³n, lo peticionarios pretendieron que su demanda se saneara en tal sentido.

2.2.2. Por otra parte, aunque bajo el mismo argumento funcional, en tres de los casos (T-5.448.252, T-5.456.222 y T-5.685.087) se alegÃ³ que, con motivo del desarrollo de tal precedente, el momento a partir del cual habÃa de estudiarse el tema de la inmediatez debÃa ser la fecha de expediciÃ³n de la T-153 de 2015 y no la Ã©poca para la cual habÃan sido proferidas las Ãºltimas decisiones de los procesos contencioso administrativos.

2.3. Con fundamento en lo anterior, a la Corte le corresponde resolver, ademÃ¡s de los aspectos regulares, dos problemas jurÃdicos de procedencia que por las caracterÃsticas propias del caso gozan de particular importancia.

2.3.1. En primer lugar, debe determinar si la alegaciÃ³n de la sentencia T-153 de 2015 como precedente idÃ©nticamente aplicable a la soluciÃ³n de fondo de los casos constituye, en estricto sentido, un *hecho nuevo* que permita concluir que no existe cosa juzgada constitucional en relaciÃ³n con las tutelas anteriormente presentadas.

2.3.2. Por otra parte, debe establecer si se cumple el presupuesto de inmediatez en aquellos casos en los que se exige que su estudio se plantee a partir de la fecha de expediciÃ³n de la T-153 de 2015 y no desde el momento en que fueron proferidas las Ãºltimas decisiones de los procesos contencioso administrativos.

2.3.3. Ahora, en relaciÃ³n con la problemÃ¡tica de fondo, transversal a todos los casos, este Tribunal debe determinar si las decisiones inhibitorias de los jueces contencioso administrativos significaron una vulneraciÃ³n del derecho al debido proceso de los accionantes, *(i)* al haber desconocido, presuntamente, la tesis fijada por el Consejo de Estado en la sentencia del 4 de noviembre de 2010[119] y por esta Corte, en las sentencias T-446 de 2013, T-146 de 2014 y, especialmente, en la T- 153 de 2015, que aplicÃ³ el precedente sobre la demandabilidad de oficios de comunicaciÃ³n para el proceso de restructuraciÃ³n del Departamento de BoyacÃ¡ y *(ii)* al haberles exigido demandar los actos de incorporaciÃ³n de otras personas que no les fueron notificados y que, de acuerdo con la administraciÃ³n, fueron los que particularizaron su situaciÃ³n laboral como servidores salientes.

2.4. A partir de lo expuesto, y con el fin de solucionar los problemas jurÃdicos de procedencia y de fondo, este Tribunal se referirÃ¡ a los siguientes asuntos: *(i)* la jurisprudencia de esta Corte sobre la instituciÃ³n de la cosa juzgada constitucional, los efectos de un *hecho nuevo* sobre la configuraciÃ³n de aquella y cuÃ¡ndo se considera que una sentencia puede constituir un *hecho nuevo; (ii)* la tesis de las Salas de RevisiÃ³n de la Corte en relaciÃ³n con las declaratorias de inhibiciÃ³n judicial sobre la demandabilidad de oficios de comunicaciÃ³n en procesos de restructuraciÃ³n que suprimen parcialmente la planta de personal y no ponen en conocimiento de los servidores salientes los actos de incorporaciÃ³n a la nueva planta; *(iii)* las tendencias en el precedente del Consejo de Estado sobre la enjuiciabilidad de los oficios de comunicaciÃ³n en procesos de restructuraciÃ³n que suprimen y crean cargos en un mismo acto general y *(iv)* presupuestos generales y especÃficos de procedencia de la acciÃ³n de tutela contra providencias judiciales.

2.5. Al tratarse de una acciÃ³n de tutela contra providencia judicial, corresponde a la Sala analizar, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acciÃ³n de tutela, anÃ¡lisis en el que se incluirÃ¡n los temas particulares de procedencia sobre cosa juzgada e inmediatez ya planteados. Posteriormente, de solventarse tal anÃ¡lisis, la Corte habrÃ¡ de establecer si se configura alguna causal especÃfica de procedencia a partir de los defectos seÃ±alados por los accionantes que haga imperioso el amparo de sus derechos fundamentales.

3. La sentencia T-153 de 2015 como precedente aplicable a la soluciÃ³n de fondo de los casos no constituye un *hecho nuevo* que permita concluir que no existe cosa juzgada constitucional en relaciÃ³n con las tutelas anteriormente presentadas, dado que *(i)* se trata de una sentencia con efectos *inter partes (perspectiva indicativa)* y que *(ii)* no contiene un pronunciamiento novedoso, pues su *ratio decidenci* es una reiteraciÃ³n de otros pronunciamientos de este Tribunal *(perspectiva material).*

A partir de conceptos de derecho procesal, la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que la instituciÃ³n de la *cosa juzgada constitucional*, se configura a partir de triÃ¡ngulos procesales idÃ©nticos. En otras palabras, cuando en dos o mÃ¡s acciones de tutela se reÃºnan las mismas identidades de *partes*, *causa petendi* y *objeto*, puede entenderse que aquella instituciÃ³n se configura.

Cabe recordar entonces, que la *identidad de partes* hace referencia a que *"(…) las acciones de tutela se dirijan contra el mismo demandado y, a su vez, sean propuestas por el mismo sujeto en su condiciÃ³n de persona de natural, ya sea obrando a nombre propio o a travÃ©s de apoderado judicial, o por la misma persona jurÃdica a travÃ©s de cualquiera de sus representantes legales".* Asimismo, la identidad de *causa petenti*, se relaciona con la idea de *"(…) que el ejercicio simultÃ¡neo o sucesivo de la acciÃ³n se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa."* Finalmente, el *objeto idÃ©ntico*, parte de que *"(…) las demandas busquen la satisfacciÃ³n de una misma pretensiÃ³n tutelar o el amparo de un mismo derecho fundamental."*[120]

Las consecuencias de que dicha instituciÃ³n jurÃdico procesal se configure son bÃ¡sicamente dos. De un lado, *"(…) los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinaciÃ³n*

(…)"[121] y por otro, dado que su propÃ³sito consiste precisamente en dotar a las providencias de un valor inmutable, vinculante y definitivo, estÃ¡ vedado tanto a los funcionarios judiciales como a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo pleito.

Ahora, de encontrarse que existen elementos distintos que caracterizan la nueva acciÃ³n, tanto en la conformaciÃ³n del sujeto procesal como en las pretensiones o en la *causa petendi*, la conclusiÃ³n habrÃa de ser contraria y ya no podrÃa hablarse de cosa juzgada constitucional, en tanto que el nuevo litigio tendrÃa otra identidad sustancial que aun espera ser resuelta y ser dotada de su propia intangibilidad.

Dicho esto, cabe entonces estudiar si la emisiÃ³n de sentencias de tutela con efectos *inter partes* puede considerase como un *hecho nuevo* que no estructura cosa juzgada y, por lo tanto, justifica la interposiciÃ³n de una nueva acciÃ³n.

En primer lugar debe aclararse que las sentencias judiciales estÃ¡n amparadas por la protecciÃ³n que brindan los principios de seguridad jurÃdica y cosa juzgada, circunstancia que explica no sÃ³lo su intangibilidad sino tambiÃ©n porquÃ© los efectos de un (sic) decisiÃ³n judicial, particularmente de tutela, son, en principio, *inter partes* de cara a otros casos. Es por esto que otra sentencia de amparo que verse sobre un mismo asunto, *per se*, no necesariamente fundarÃ¡ una lÃnea obligatoria para el juez ni Ã©ste deberÃ¡, sin ninguna otra consideraciÃ³n, resolver un caso similar bajo dicho imperio decisional, y menos cuando se trata de alterar la soluciÃ³n que otro funcionario ya le ha dado a un asunto, en casos en los que se alegue una nueva sentencia como factor distintivo. Frente a esto Ãºltimo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, *"(…) sÃ³lo de manera excepcional, la emisiÃ³n de una sentencia judicial puede constituirse como hecho nuevo, susceptible de ser valorado por el juez de tutela como justificante para la interposiciÃ³n de una segunda solicitud de amparo constitucional frente a unos mismos hechos."*[122]

Estos casos han sido definidos por la Corte de manera restrictiva, pues sÃ³lo se han considerado como hechos nuevos, es decir los que justificarÃan la interposiciÃ³n de una segunda acciÃ³n sin desdibujar la cosa juzgada, aquellos pronunciamientos con efectos *erga omnes*. En particular, esta situaciÃ³n ha sido tÃpica en el tema de inconstitucionalidad del requisito de fidelidad al sistema y respecto de los desarrollos jurisprudenciales sobre el derecho a la indexaciÃ³n de la primera mesada pensional.

En relaciÃ³n con el primero, conviene recordar el pronunciamiento de esta CorporaciÃ³n en la sentencia T-113 de 2010 con ocasiÃ³n de la revisiÃ³n de un expediente relacionado con la solicitud de pensiones de invalidez: *"(…) se constata que durante el trÃ¡mite de la segunda tutela surgiÃ³ un hecho nuevo (la declaratoria de inconstitucionalidad definitiva y con efectos erga omnes del requisito de fidelidad al sistema que consagraba el artÃculo 1Â º de la Ley 860 de 2003), que refuerza la necesidad de amparar el derecho fundamental del demandante, pues tal requisito era el que se habÃa invocado para negÃ¡rselo. Aunque las sentencias de la Corte Constitucional sobre los requisitos para considerar no configurada la temeridad hablan de que ello pueda ocurrir por el hecho de que este tribunal profiera una sentencia de unificaciÃ³n, lo cierto es que una sentencia de inconstitucionalidad abstracta que se refiera a normas directamente relacionadas con los derechos en cuestiÃ³n, tambiÃ©n se convierte, necesariamente, en una circunstancia que justifica, excepcionalmente, el trÃ¡mite de una segunda tutela".*[123]

Asimismo, en diversas sentencias,[124] esta CorporaciÃ³n ha valorado como hechos nuevos, justificantes de la interposiciÃ³n de una segunda acciÃ³n de tutela, el que se hubiesen proferido las sentencias C-862 de 2006, con efectos *erga omnes*, y la sentencia SU-120 de 2003, de unificaciÃ³n, frente a la pretensiÃ³n de obtener la indexaciÃ³n de la primera mesada pensional.

En todo caso, en una de aquellas oportunidades[125] este Tribunal realizÃ³ un aclaraciÃ³n de suma importancia, explicando que *"la posiciÃ³n sentada por la [jurisprudencia constitucional] y reiterada en esta oportunidad no ordena,[ba] a los jueces tener como un hecho nuevo cualquier pronunciamiento judicial o cambio de posiciÃ³n por parte de las altas cortes, lo que implicarÃa que las controversias sometidas a consideraciÃ³n de los jueces naturales, nunca tendrÃan una respuesta definitiva por parte de la administraciÃ³n de justicia, perdiendo Ã©sta su capacidad para conjurar pacÃficamente las tensiones sociales. Pero en estos casos, el carÃ¡cter periÃ³dico de la prestaciÃ³n, la naturaleza imprescriptible de la pensiÃ³n, el cambio de jurisprudencia de la Corte Suprema y sus efectos adversos sobre el principio de igualdad en una materia en la que siempre existiÃ³ el derecho pero fue negado por un lapso de tiempo mediante una posiciÃ³n ya recogida por su propio intÃ©rprete y juzgada incompatible con la Carta por este Tribunal han llevado a la Corte a sostener que en estos trÃ¡mites, la existencia de procesos judiciales previos a las providencias de la Sala Plena ampliamente citadas (SU-120 de 2003 y C-862 de 2006) sÃ permite a los afectados acudir nuevamente a la jurisdicciÃ³n".*

Expuesto lo anterior, la Sala advierte que en ambos casos, las sentencias que se invocan como justificantes de la interposiciÃ³n de una nueva acciÃ³n de tutela, tienen una vocaciÃ³n de universalidad, es decir que no simplemente solucionan un caso concreto o estÃ¡n atadas a Ã©l, y sus efectos son distintos, por ejemplo, de aquellos propios de una sentencia de tutela con efectos *inter partes*.[126]

Por tal motivo, no cualquier cambio de jurisprudencia da vÃa libre a nuevos inicios de controversias pues, de ser asÃ, no podrÃa predicarse el valor de inmutabilidad ni vinculatoriedad de las sentencias ni mucho menos su definitividad, lo que desvanecerÃa por completo la instituciÃ³n de la cosa juzgada y con ella, la perdurabilidad de los remedios judiciales, sin mencionar el riesgo que se generarÃa para la independencia y la autonomÃa de los jueces, quienes estarÃan sujetos a decisiones con efectos *inter partes* que por principio no tienen vocaciÃ³n de modificar la fuerza normativa de las decisiones que han sido proferidas para otros casos en concreto.

A partir de lo expuesto, y considerando que la providencia cuya aplicaciÃ³n se alega –Sentencia T-153 de 2015- es un pronunciamiento de una Sala de RevisiÃ³n sin vocaciÃ³n de universalidad y en la que tampoco se contempla la extensiÃ³n de sus efectos a partir de una orden *inter comunis*,[127] la Corte debe concluir, desde un (sic) primera perspectiva indicativa, que la emisiÃ³n de dicho fallo no constituye un *hecho nuevo* en los tÃ©rminos explicados. Con todo, la Sala tambiÃ©n advierte que tal conclusiÃ³n no sÃ³lo se deriva de un anÃ¡lisis formal sobre el tipo de sentencia que es la T-153 de 2013 y sobre el alcance de sus efectos. Desde una perspectiva material definitoria, puede observarse que la *ratio decidendi* de dicha providencia no es un pronunciamiento novedoso en la jurisprudencia constitucional sobre el tema de enjuiciamiento de

oficios de comunicaciÃ³n. El estudio del mismo ya venÃa desde la Sentencia T-446 de 2013 la que, si bien no analizÃ³ especÃficamente el caso de restructuraciÃ³n laboral en el Departamento de BoyacÃ¡, fundÃ³ la subregla de aplicaciÃ³n de procesos de supresiÃ³n parcial de cargos con caracterÃsticas idÃ©nticas a ese. Veamos.

4. La tesis de las Salas de RevisiÃ³n de la Corte en relaciÃ³n con las declaratorias de inhibiciÃ³n judicial sobre la demandabilidad de oficios de comunicaciÃ³n en procesos de restructuraciÃ³n que suprimen parcialmente la planta de personal y donde no se publican o no se notifican los actos de incorporaciÃ³n a los servidores afectados. *Los elementos de la ratio decidendi de la sentencia T-153 de 2015 son idÃ©nticos a los del pronunciamiento primigenio en el tema -Sentencia T-446 de 2013- y, aunque en cada caso los procesos de restructuraciÃ³n se originaron por causas y entidades pÃºblicas distintas, los elementos "base necesaria de la decisiÃ³n" son los mismos.*

Aunque el tema de la demandabilidad de oficios en las condiciones planteadas fue abordado por la sentencia T-446 de 2013 y la misma se desarrollÃ³ en el marco del proceso de restructuraciÃ³n de la CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional de Cundinamarca- CARC-, la *razÃ³n de la decisiÃ³n* que se extrajo de tal caso no estÃ¡ atada exclusivamente a dicho proceso. Si bien cada proceso de restructuraciÃ³n tiene sus particularidades, en esta oportunidad lo ocurrido en la CARC asÃ como en el Departamento de BoyacÃ¡ -T-153 de 2015- tuvo las mismas caracterÃsticas relevantes o definitorias que permitieron que la *ratio* empleada en el primer caso fuera aplicable al segundo.

Este capÃtulo, ademÃ¡s de exponer las razones de porquÃ© la sentencia T-153 de 2015, desde el punto de vista material, tampoco deberÃa considerarse como un *hecho nuevo*, tambiÃ©n tiene como propÃ³sito, dado que los temas necesariamente se encuentran, hacer un inventario sobre la lÃnea de pronunciamientos de la Corte en relaciÃ³n con el tema de fondo.

Sentencia T-446 de 2013.[128] En esta oportunidad, la CorporaciÃ³n analizÃ³ el caso de una persona que habÃa ocupado el cargo de Secretaria Ejecutiva cÃ³digo 504 grado 20 en la CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional de Cundinamarca por un periodo de dos aÃ±os, el cual concluyÃ³ en virtud de la expediciÃ³n del Acuerdo 016 de 2002, por medio del cual se habÃa adelantado un proceso de reestructuraciÃ³n que finalizÃ³ con la supresiÃ³n innominada de los cargos de su categorÃa. Mediante oficio del 15 de noviembre del mismo aÃ±o a la accionante le fue comunicado que en virtud de dicho Acuerdo su cargo habÃa sido suprimido, motivo por el que decidiÃ³ demandar tal decisiÃ³n administrativa en nulidad y restablecimiento del derecho. Ambas instancias en el proceso contencioso administrativo se inhibieron de adoptar una decisiÃ³n de fondo al considerar, de un lado, que la demanda sÃ³lo enjuiciaba el Oficio, que era un simple acto de trÃ¡mite, y no el Acuerdo y, de otro, que no se habÃan demandado los actos administrativos que en realidad habÃan definido la situaciÃ³n jurÃdica de la actora, es decir, las Resoluciones 1344 y 1345 del 15 de noviembre de 2002, a partir de las cuales la CARC habÃa incorporado a algunos empleados pÃºblicos a la nueva planta de personal de la CorporaciÃ³n, sin incluir en ellos el nombre de la accionante. Esta decisiÃ³n se fundamentÃ³ en la sentencia del 18 de febrero de 2010[129], en la que se estudiÃ³ un proceso de restructuraciÃ³n administrativa en el municipio de la Calera y no de la CARC especÃficamente.

Frente a tales decisiones, la peticionaria presentÃ³ acciÃ³n de tutela alegando la aplicaciÃ³n del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia del 4 de noviembre de 2010[130] en la que la SecciÃ³n Segunda del Consejo de Estado, en aplicaciÃ³n del principio de confianza legÃtima y en razÃ³n a los cargos particulares de ilegalidad endilgados en la demanda, concluyÃ³ que el oficio de comunicaciÃ³n era demandable en la medida en que era el Ãºnico acto que habÃa sido notificado al empleado como modificatorio de su situaciÃ³n jurÃdica, a diferencia de los actos de incorporaciÃ³n de otras personas que nunca se le pusieron en conocimiento. En sede de tutela, ambas instancias negaron el amparo, considerando que dicho precedente no era aplicable al caso concreto, en primer lugar, porque en el evento estudiado por el Consejo de Estado sÃ se habÃa demandado expresamente el acto general -Acuerdo 016 de 2002- y porque, en todo caso, la decisiÃ³n *"(...) invocada por la demandante no correspondÃa a una decisiÃ³n constitutiva de precedente judicial, en atenciÃ³n a las distintas interpretaciones existentes sobre el punto especÃfico [por el mismo Consejo de Estado]"*.

Ya en sede de revisiÃ³n, luego de elaborar un balance especÃfico sobre las decisiones emitidas por el Consejo de Estado en los procesos de reestructuraciÃ³n de la CARC, la Corte encontrÃ³ que, en el Consejo de Estado, existÃan tres posturas jurisprudenciales en relaciÃ³n con la posibilidad de demandar los oficios de comunicaciÃ³n en dichos procesos. De un lado, (i) aquella que sostenÃa que *"(...) el oficio por el cual se comunic[aba] la supresiÃ³n de los cargos en el proceso adelantado por la CARC era de naturaleza ejecutiva, esto es, que no cont[enÃa] una verdadera decisiÃ³n de la administraciÃ³n y que el Acuerdo No. 016 de 2002 no era demandable por contener unas disposiciones de carÃ¡cter general y abstracto, lo que conllevaba a que debÃan demandarse los actos concretos de incorporaciÃ³n a la planta de personal como las resoluciones 1344 y 1345 de 15 de noviembre de 2002";* de otro lado, (ii) la posiciÃ³n defendida mÃ¡s recientemente, y expuesta por la mencionada Sentencia del 4 de noviembre de 2010, que sÃ permitÃa el enjuiciamiento de dichos oficios, *"entendiendo que en virtud de la teorÃa del acto integrador el oficio de comunicaciÃ³n [era] el que particulariza la situaciÃ³n jurÃdica del servidor desvinculado por la reestructuraciÃ³n administrativa de la CARC, guardando cuidado en relaciÃ³n con el alcance de los cargos invocados".* Igualmente, (iii) se encontrÃ³ una posiciÃ³n intermedia que permitÃa la demanda del acto general en conjunto con el oficio y otros actos de naturaleza particular, como actos de incorporaciÃ³n de otros empleados que hubieran reemplazado el empleo del afectado, por ejemplo.

Para solucionar el caso concreto, la Corte advirtiÃ³, en primer lugar, que resultaba censurable que los jueces de instancia hubiesen empleado las reglas establecidas en sentencias como la del 18 de febrero de 2010[131] cuando la misma habÃa abordado un proceso de restructuraciÃ³n distinto al de la CARC y cuando el mismo Consejo de Estado ya habÃa subrayado que estas situaciones debÃan estudiarse con la mayor especificidad posible. En ese sentido, seÃ±alÃ³ que no era justificable que los jueces ordinarios no hubieran empleado las reglas contenidas en el precedente de la CARC, como el del 4 de noviembre de 2010, haciendo Ã©nfasis en que ni siquiera habÃa sido citado dentro de las providencias del proceso ordinario, omitiendo su existencia.

Asimismo, la Corte indicÃ³ que la declaratoria de inhibiciÃ³n de los jueces contencioso administrativos, a la luz del acceso a la administraciÃ³n de justicia y de la primacÃa del derecho sustantivo sobre las formas jurÃdicas, constituÃa una decisiÃ³n desafortunada, puesto que *"(...) desde el primer momento la pretensiÃ³n de [la] demanda iba encaminada a declarar la nulidad de un acto administrativo complejo (o integrador en*

palabras del Consejo de Estado), que estaba compuesto por la decisiÃ³n administrativa de desvinculaciÃ³n informada mediante el oficio de 15 de noviembre de 2002 y fundamentada en el respectivo acto general, Acuerdo 016 del 29 de octubre de 2002."

Por otra parte, este Tribunal seÃ±alÃ³ que de conformidad con la sentencia del 4 de noviembre de 2010 y en aplicaciÃ³n del principio de confianza legÃtima, la accionante habÃa obrado correctamente, al haber demandado el acto *"(...) que la entidad le [habÃa seÃ±alado] como aquel que virtualmente [habÃa suprimido] su cargo, y que con base en la teorÃa del acto integrador est[aba] constituido por el acto general y el oficio de ejecuciÃ³n, que e[ra] el acto que complementa[ba] y hac[Ãa] efectivo al primero."* Y continuÃ³ seÃ±alando que, *"[dicho] acto particular, el oficio, e[ra] el Ãºnico mecanismo con el que [contaba] [la actora] para conocer su situaciÃ³n jurÃdica, sin que por ello le [fuera] exigible someterse a labores investigativas para establecer la totalidad de actos que deb[Ãa] demandar pues ello [hubiese implicado] obstaculizar el ejercicio efectivo de su derecho de acciÃ³n, teniendo en cuenta ademÃ¡s el corto termino de 4 meses de caducidad que se establece para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho."*

Finalmente, ademÃ¡s de las razones expuestas, la Corte encontrÃ³ que entre todos los precedentes existentes del Consejo de Estado sobre el tema de demandabilidad de oficios, el aplicable al caso concreto era el contenido en la sentencia del 4 de noviembre de 2010 porque resultaba mejor acompasado con los cÃ¡nones constitucionales. SeÃ±alÃ³ que *"(...) los jueces deb[Ãan] dar una interpretaciÃ³n garantista a este tipo de umbrales interpretativos, el cual no e[ra] otro que [el de los] (...) principios hermenÃ©uticos derivado[s] de la ConstituciÃ³n como el (...) de interpretaciÃ³n pro homine (art. 1 y 2 constitucional), de interpretaciÃ³n conforme (art. 4Â° C.P.) y de interpretaciÃ³n razonable. (...) En el caso concreto resulta[ba] claro que el precedente del 4 de noviembre de 2010 de la SubsecciÃ³n B de la SecciÃ³n Segunda del Consejo de Estado, M.P. VÃctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009), era aquel que se acompasaba con las condiciones descritas, garantizando el derecho al acceso a la administraciÃ³n de justicia y a la igualdad, por cuanto las razones esgrimidas en dicho fallo se ajustan[ban] a las condiciones en las que [habÃa] enfoc[ado] la demanda [contra el Acuerdo y el Oficio] y su pretensiÃ³n en relaciÃ³n con el anÃ¡lisis de un acto administrativo integrador."*

Sentencia T-146 de 2014.[132] Luego de aquÃ©l pronunciamiento, la Corte tuvo oportunidad de resolver por segunda vez un caso similar. Mediante sentencia T-146 de 2014, analizÃ³ la situaciÃ³n de un empleado que estando vinculado a la CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional de Cundinamarca habÃa resultado afectado por causa de la restructuraciÃ³n adelantada a partir del Acuerdo 016 de 2002. AsÃ como en la providencia de 2013, su cargo habÃa sido suprimido y tal determinaciÃ³n se le habÃa dado a conocer mediante un oficio de comunicaciÃ³n del 15 de noviembre del mismo aÃ±o, el cual resolviÃ³ demandar ante la jurisdicciÃ³n de lo contencioso administrativo. Tanto en sentencia de primera como de segunda instancia, los jueces ordinarios se declararon inhibidos para pronunciarse de fondo debido a que no era claro que el peticionario tambiÃ©n quisiese demandar el acto general, el cual, en compaÃ±Ãa del oficio, se constituÃa en la decisiÃ³n administrativa compleja que en realidad afectaba la situaciÃ³n jurÃdica del antiguo servidor y por lo tanto, enjuiciable en su conjunto. Presentada la acciÃ³n de tutela, ambos jueces constitucionales negaron la proteccciÃ³n invocada y estuvieron de acuerdo en afirmar que no se habÃa desconocido el precedente del Consejo de Estado en estos temas sino que, por el contrario, se habÃa confirmado, al sostener que *"el oficio de comunicaciÃ³n de la supresiÃ³n del cargo es un acto administrativo de trÃ¡mite, el cual no es susceptible de control de legalidad ante la jurisdicciÃ³n Contencioso Administrativo"* en tanto no crea, modifica, ni extingue una situaciÃ³n jurÃdica. Asimismo, agregaron que no habÃa lugar a declarar la existencia de un defecto fÃ¡ctico o procedimental por exceso ritual manifiesto por el hecho de que los jueces se hubieran negado a considerar como demandado el Acuerdo 016 de 2002, dado que ello significarÃa modificar el petitum de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho.

Una vez en sede de revisiÃ³n este Tribunal, en primer lugar, encontrÃ³ que se habÃa configurado un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, como quiera que, del escrito de la demanda, sÃ era posible concluir que no sÃ³lo el oficio habÃa sido demandado sino ademÃ¡s, lo que el actor habÃa denominado como "la decisiÃ³n administrativa" conformada por el citado oficio del 15 de noviembre de 2002 y el Acuerdo 016 de octubre del mismo aÃ±o.

Ya en relaciÃ³n con el presunto defecto por desconocimiento del precedente, la Corte citÃ³ algunas sentencias que hacÃan parte del precedente del Consejo de Estado en este tema para concluir lo que ya en la sentencia T-446 de 2013 se habÃa sostenido: (i) cada proceso de restructuraciÃ³n es Ãºnico, razÃ³n por la que no siempre en todos los casos el acto a demandar es uno especÃfico o unos especÃficos; (ii) debe prestarse atenciÃ³n al tipo de cargo o vicio alegado, en la medida que este determina el acto pertinente que debe ser demandado ante el juez de lo contencioso administrativo; (iii) los fallos que se deben enjuiciar, en aplicaciÃ³n del principio de confianza legÃtima, son aquellos con base en los cuales se comunicÃ³ al afectado que se suprimÃa su cargo y; (iv) *"(...) frente a la posibilidad de demandar el oficio de comunicaciÃ³n, la doctrina del "acto integrador" sentad[a] en la sentencia del 4 de noviembre de 2010, seÃ±ala que el acto de comunicaciÃ³n por el cual se informÃ³ la desvinculaciÃ³n de la entidad, es un acto integrador del principal, ya que es el medio que le da eficacia, a travÃ©s del cual el actor conoce el acto principal y constituye el parÃ¡metro para el cÃ¡lculo de la caducidad de la acciÃ³n."*

Con fundamento en tales subreglas, la Sala de RevisiÃ³n respectiva concluyÃ³ que los jueces ordinarios sÃ habÃan desconocido la doctrina del Consejo de Estado respecto del enjuiciamiento de oficios como verdaderos actos desvinculantes en el marco de los procesos de supresiÃ³n de cargos por restructuraciÃ³n de entidades pÃºblicas, en especial, el surtido en la CARC, vulnerÃ¡ndose con ello, el derecho al acceso a la administraciÃ³n de justicia y a la igualdad del accionante.

Esencialmente, la Sala llegÃ³ a esta conclusiÃ³n como quiera que *"(...) en aplicaciÃ³n del principio de confianza legÃtima, el actor [habÃa demandado] el acto que la entidad le [habÃa seÃ±alado] como aquel que virtualmente (...) [habÃa suprimido su] cargo y que en la teorÃa del acto integrador, est[aba] conformado por el acto general [Acuerdo 016 de 2002] y el oficio de ejecuciÃ³n [Oficio del 15 de noviembre de 2002], que (era) el que le da eficacia al primero."*

Sentencia T-153 de 2015.[133] Posterior a dichos pronunciamientos, en 2015, esta CorporaciÃ³n estudiÃ³ por primera vez el tema de la restructuraciÃ³n del Departamento de BoyacÃ¡. RevisÃ³ el caso de un empleado que, desempeÃ±ando las funciones de Conductor CÃ³digo 620

Grado 12 por mÃ¡s de 10 aÃ±os, fue desvinculado de la entidad territorial con fundamento en dicho proceso de restructuraciÃ³n. Este proceso se adelantÃ³ a travÃ©s del Decreto 1844 de 2001, el que, de forma simultÃ¡nea, suprimiÃ³ innominadamente 35 cargos de la categorÃa que ocupaba el accionante y a su vez creÃ³ 10 plazas con la misma denominaciÃ³n. Ya mediante oficio del 27 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano de la entidad, le indicÃ³ al peticionario que *"(...) conforme al artÃculo primero del precitado Decreto -1844-, (...) el cargo de Conductor CÃ³digo 620 Grado 12 que (...) venÃa desempeÃ±ando, [habÃa sido] suprimido de la planta de personal de la [gobernaciÃ³n] de BoyacÃ¡ (...)".*, motivo por el que serÃa retirado del servicio.

A pesar de que presentÃ³ la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra ambos actos -el Decreto y el Oficio-, argumentando que en conjunto los dos habÃan concretado su desvinculaciÃ³n y agregando que, en todo caso, el Director de Talento Humano no tenÃa las facultades de nominador para efectuar su desincorporaciÃ³n, el *a quo* resolviÃ³ declararse inhibido en relaciÃ³n con el Decreto. AdvirtiÃ³ que a travÃ©s de dicho acto general no se habÃa retirado al actor del servicio pues, al haberse creado 10 cargos de la misma denominaciÃ³n en la nueva planta, habÃa sido el oficio del 27 de diciembre de 2001 el acto que habÃa particularizado su situaciÃ³n desvinculÃ¡ndolo de la entidad. En todo caso, en relaciÃ³n con este Ãºltimo -el oficio- negÃ³ las pretensiones argumentando que no se habÃa demostrado la incompetencia del Director de Talento Humano para seleccionar al actor como uno de los servidores a despedir, ni el vicio de falsa motivaciÃ³n alegado.

Impugnada dicha decisiÃ³n, el juez de segunda instancia resolviÃ³ modificarla, invirtiendo su posiciÃ³n en relaciÃ³n con los actos demandados. De un lado, considerÃ³ que la inhibiciÃ³n debÃa pronunciarse en relaciÃ³n con el Oficio del 27 de diciembre de 2001 pues, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, *"en el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporaciÃ³n que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicaciÃ³n; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relaciÃ³n laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicaciÃ³n, porque es un simple acto de la administraciÃ³n".* Finalmente, en relaciÃ³n con el Decreto resolviÃ³ negar las pretensiones, puesto que el actor se habÃa limitado a juzgar la idoneidad del estudio tÃ©cnico fundamento de la restructuraciÃ³n a partir de sus opiniones personales sin un soporte serio al respecto. En sede de tutela, ambas instancias negaron el amparo, advirtiendo que el accionante no habÃa demostrado que la interpretaciÃ³n de los jueces de instancia se hubiera apartado de las reglas de desarrolladas por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En sede de revisiÃ³n, luego de citar mÃºltiples pronunciamientos del Consejo de Estado en relaciÃ³n con la demandabilidad de los oficios de comunicaciÃ³n, incluyendo el del 4 de noviembre de 2010, esta Corte concluyÃ³ que las autoridades judiciales accionadas habÃan desconocido el precedente vigente sobre tal tema. En efecto, seÃ±alaron que ni el juzgado ni el Tribunal accionados podÃan haber desatendido lo desarrollado en la sentencia citada, pues si bien en aquÃ©l caso se tratÃ³ del proceso de restructuraciÃ³n de la CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional de Cundinamarca, en ambos casos existÃa semejanza de hechos, problema jurÃdico y puntos de derecho a resolver. Explicaron que aquÃ©l precedente era aplicable al caso concreto en la medida en que *"(...) se trataba de personas que en ejercicio de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho habÃan solicitado la nulidad (i) del acto general (entiÃ©ndase acuerdo o decreto) por medio del cual se implement[ado] un proceso de restructuraciÃ³n de la planta de personal de la entidad pÃºblica correspondiente (sea CARC o Departamento de BoyacÃ¡) y, (ii) del oficio de comunicaciÃ³n, mediante el cual se [les] habÃa informado [a los actores] sobre la supresiÃ³n de su cargo. Coincidiendo ademÃ¡s en todos los procesos el hecho de que la entidad pÃºblica habÃa expedido actos administrativos de incorporaciÃ³n. De igual modo que, los jueces administrativos que conocieron el caso resolvieron inhibirse respecto del oficio de comunicaciÃ³n por considerarlo un simple acto de ejecuciÃ³n o trÃ¡mite, al considerar que los actos de incorporaciÃ³n eran los actos administrativos que se debÃan demandar."*

Finalmente, la Corte precisÃ³ que si bien la sentencia del 4 de noviembre de 2010 apenas constituÃa una reciente posiciÃ³n sobre el tema discutido, no por ello los jueces en sus sentencias debÃan obviar su menciÃ³n pues, era justamente, *"(...) en esos eventos, (...) ante falta de unidad en la jurisprudencia, [que] los jueces deb[Ãan] hacer explÃcita la diversidad de criterios, y optar por las decisiones que interpret[aran] de mejor manera el imperio de la ley, a partir de una adecuada determinaciÃ³n de los hechos materialmente relevantes en el caso."* En efecto, se precisÃ³ que las autoridades en el caso examinado no habÃan dado cabal cumplimiento al deber de hacer explÃcita la multiplicidad de tesis o de criterios –presupuesto de transperencia-, citando exclusivamente providencias que defendÃan la teorÃa de la inhibiciÃ³n frente a los oficios de comunicaciÃ³n y omitiendo la posiciÃ³n contraria que, a la luz del derecho al debido proceso y del acceso a la administraciÃ³n de justicia, resultaba aplicable y mÃ¡s garantista.

Sentencia T-464 de 2015.[134] En esta oportunidad, se estudiÃ³ otra tutela formulada por una servidora, inscrita en el escalafÃ³n de carrera como auxiliar administrativa, que tambiÃ©n se habÃa desempeÃ±ado en el Departamento de BoyacÃ¡ y cuyo cargo habÃa sido suprimido en las mismas condiciones de los accionantes anteriores. Aunque en esta oportunidad la Sala de RevisiÃ³n encontrÃ³ probados otros defectos, llegÃ³ a conclusiones semejantes respecto de las providencias anteriores de esta Corte: *"(...) la Sala encuentra que las decisiones de instancia efectivamente vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y a la administraciÃ³n de justicia de la peticionaria, al incurrir en un defecto sustantivo y procedimental absoluto en el momento en que [se] declararon inhibidas de pronunciarse respecto a los cargos formulados contra el oficio de comunicaciÃ³n notificado el dÃa 28 de diciembre de 2001, pues la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado han seÃ±alado que el funcionario desvinculado en procesos de reestructuraciÃ³n de entidades pÃºblicas puede demandar el acto de comunicaciÃ³n de supresiÃ³n del cargo, en virtud de una interpretaciÃ³n favorable al accionante."*

Sentencia T-228 de 2016.[135] En relaciÃ³n con el mismo proceso de restructuraciÃ³n de la planta de personal del Departamento de BoyacÃ¡, mediante sentencia T-228 de 2016, este Tribunal analizÃ³ el caso de una persona que fue desvinculada en idÃ©nticas condiciones al accionante cuyo caso fue estudiado en la T-153 de 2015. Igualmente, al demandar el Decreto 1448 de 2001 y el citado oficio por ausencia de estudios tÃ©cnicos, falsa motivaciÃ³n y total incompetencia, los jueces del proceso ordinario se declararon inhibidos en relaciÃ³n con la comunicaciÃ³n del 27 de diciembre de 2001 en razÃ³n a que Ã©sta Ãºltima sÃ³lo tenÃa fines informativos pues, con anterioridad ya se habÃan expedido los respectivos actos de incorporaciÃ³n de otros empleados en los 10 cargos de Conductor -CÃ³digo 620 Grado 12- que se habÃan creado a travÃ©s del Decreto. En relaciÃ³n con este Ãºltimo, simplemente se anotÃ³ que el cuestionamiento a los estudios tÃ©cnicos que justificaban la necesidad de la restructuraciÃ³n sÃ³lo estaban fundados en apreciaciones personales del afectado que no lograban tener repercusiones sobre el mismo.

De manera idÃ©ntica, la Corte encontrÃ³ que las autoridades judiciales demandadas habÃan desconocido el *"(...) precedente vigente sentado por el Consejo de Estado y acogido por la Corte Constitucional que acepta[ba] la posibilidad de demandar los oficios de comunicaciÃ³n expedidos dentro de procesos de reestructuraciÃ³n de las entidades pÃºblicas, por ser actos administrativos de contenido particular y concreto que modifican la situaciÃ³n jurÃdica del servidor pÃºblico cuyo cargo [habÃa sido] suprimido."*

De lo expuesto, la Sala logra extraer varias conclusiones. En primer lugar, si bien la sentencia originaria sobre el tema de la demandabilidad de oficios en las condiciones planteadas fue la T-446 de 2013 y la misma se desarrollÃ³ en el marco del proceso de restructuraciÃ³n de la CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional de Cundinamarca, la *razÃ³n de la decisiÃ³n* que se extrajo de tal caso no estÃ¡ atada exclusivamente a dicho proceso. Aunque cada proceso de restructuraciÃ³n tiene sus particularidades, en esta oportunidad lo ocurrido en la CARC asÃ como en el Departamento de BoyacÃ¡ tuvo las mismas caracterÃsticas relevantes o definitorias que permitieron que la *ratio* empleada en el primer caso fuera aplicable al segundo.

No por la sola circunstancia de que la primera vez que se analizara la desvinculaciÃ³n de un servidor del Departamento de BoyacÃ¡ fuera en la sentencia T-153 de 2015 sin ninguna otra particularidad relevante, puede considerarse que aquella sea un *hecho nuevo.* En efecto, asÃ como no lo es por el tipo de providencia y su alcance, por sus consideraciones tampoco. La *ratio decidendi* de la sentencia de 2015 es idÃ©ntica a la de 2013 y, aunque los procesos de restructuraciÃ³n se originaron por causas y entidades pÃºblicas distintas, los elementos *"base necesaria de la decisiÃ³n"* son los mismos.

En efecto, ambos casos estuvieron enmarcados en *procesos de restructuraciÃ³n de plantas de personal* de entidades pÃºblicas (sea CARC o departamento de BoyacÃ¡) que mediante un *acto general* (entiÃ©ndase acuerdo o decreto) *suprimieron innominadamente* cargos de la categorÃa en que se encontraban los demandantes y, de forma simultÃ¡nea, en el mismo acto, *crearon* otros de igual denominaciÃ³n; asÃ mismo a cada servidor le fue entregado un *oficio de comunicaciÃ³n*, en el que le informaba sobre la supresiÃ³n de su cargo con fundamento en el acto general. Ambos actos, tanto el general como el oficio fueron *demandados conjuntamente*. Otro elemento trascendental, fue que en dichos procesos la entidad pÃºblica expidiÃ³ *actos administrativos de incorporaciÃ³n con anterioridad al oficio* de comunicaciÃ³n los cuales, *pese a no habÃ©rseles notificado* a los empleados salientes, fueron considerados por los jueces contencioso administrativos -en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho- como los actos que *debÃan demandarse y no los oficios*, los cuales fueron considerados como simples actos de ejecuciÃ³n o trÃ¡mite, y *por tal razÃ³n declararon su inhibiciÃ³n* para pronunciarse sobre ellos.

A partir de tales hechos relevantes, la Corte se pronunciÃ³ en sentidos muy semejantes, otorgando el amparo *ius fundamental*[136] a partir de un elemento esencial: los jueces contencioso administrativos, al declararse inhibidos para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio de comunicaciÃ³n, estaban desconociendo uno de los precedentes del Consejo de Estado depositado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010.[137] Ello, por cuanto aplicaron a los casos otra subregla tambiÃ©n desarrollada por dicho Tribunal en otras sentencias pero sin mencionar, en virtud del presupuesto de transparencia, aquÃ©l fallo. Lo anterior, implicÃ³ que la razÃ³n principal que se diera por el Consejo de Estado en este pronunciamiento no fuera tenida en cuenta para el debate de los casos, en otras palabras, que los jueces contencioso administrativos no estudiaran que *en virtud del principio de confianza legÃtima, no era exigible a los servidores demandar actos –los de incorporaciÃ³n- que no les habÃan sido notificados y que, aÃºn asÃ, afectaban su situaciÃ³n particular.* Justamente, hacer dicha exigencia implicaba una vulneraciÃ³n del derecho al debido proceso en tanto era imponerle a los demandantes adelantar todas las labores investigativas para establecer la totalidad de actos que debÃan demandar, cuestiÃ³n que obstaculizaba de plano su acceso a la administraciÃ³n de justicia, teniendo en cuenta ademÃ¡s el corto tÃ©rmino de cuatro meses de caducidad para entablar las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. Dado este panorama, se concluyÃ³ que los actos que debÃan ser enjuiciados eran los oficios en conjunto con los actos generales, como quiera que juntos perfeccionaban la voluntad de la administraciÃ³n, pues no bastaba con que, en procesos de restructuraciÃ³n de tales caracterÃsticas, se demandara el acto general que suprimÃa y creaba cargos innominadamente, sino tambiÃ©n se requerÃa el acto particular que seleccionara quienes serÃan retirados o reincorporados, que en este caso no era otro que el oficio de comunicaciÃ³n, al ser la Ãºnica manifestaciÃ³n de voluntad administrativa dada conocer a los salientes servidores.
Â
Dicho esto, para la Corte es claro que la Sentencia T-153 de 2015 no sÃ³lo no es un *hecho nuevo* por sus alcances *inter partes*, sino ademÃ¡s porque su *ratio decidendi* ya habÃa sido plasmada por otra Sala de RevisiÃ³n desde la Sentencia T-446 de 2013.

5. Las tendencias en el precedente del Consejo de Estado sobre la enjuiciabilidad de los oficios de comunicaciÃ³n en procesos de supresiÃ³n parcial donde no se publican o no se notifican los actos de incorporaciÃ³n a los servidores afectados.

Previo a seÃ±alar las tendencias mÃ¡s sobresalientes que sobre el tema ha planteado el Consejo de Estado, es importante hacer una distinciÃ³n fÃ¡ctica para entender a quÃ© tipo de procesos de restructuraciÃ³n se aplica dicha jurisprudencia.

5.1. Los procesos de restructuraciÃ³n de plantas de personal son muy diversos, motivo por el que serÃa incorrecto presentar un Ãºnico principio de respuesta frente a cuÃ¡les son los actos demandables o, contrario sensu, cuÃ¡les no lo son. Esta consideraciÃ³n ya habÃa sido planteada por la Corte en la Sentencia T-446 de 2013, precisando que *"(...) dicha regla decisional e[ra] de suma importancia en tanto permit[Ãa] entender que no se [podÃan] invocar a la ligera otros pronunciamientos judiciales que no guarda[ran] identidad fÃ¡ctica y jurÃdica entre un acto de reestructuraciÃ³n y otro, pues con ello se p[odÃa] llevar a equÃvocos en la forma de entender el enjuiciamiento de un acto en un caso o en otro."*

Dicho de otro modo, no es plausible plantear que los oficios de comunicaciÃ³n son todos demandables o no lo son. Esta cuestiÃ³n depende del papel que representen en la cadena de actos que, a raÃz de un proceso de restructuraciÃ³n, culminen con la desvinculaciÃ³n de un servidor pÃºblico.

En principio, toda decisiÃ³n de desvincular del servicio a un servidor pÃºblico, cuyo cargo haya sido afectado por un proceso de restructuraciÃ³n, ademÃ¡s de tener su origen en actos generales, debe estar contenida en un acto administrativo que afecte su situaciÃ³n particular y concreta. En otras palabras, se trata de determinar cuÃ¡les son los actos que ponen fin a la relaciÃ³n laboral.

5.1.1. En ese orden de ideas, existen restructuraciones que, a travÃ©s de un acto general, suprimen de manera total los cargos de una planta, es decir, aquellas en las que no hay lugar a incorporaciones automÃ¡ticas o distribuciÃ³n de cargos porque no se crea una nueva planta paralela de personal. Bajo ese entendido, el acto de desvinculaciÃ³n particular puede entenderse contenido en el mismo acto de supresiÃ³n, dado que este Ãºltimo tiene efectos universales. En estos casos, el acto administrativo de desvinculaciÃ³n tiene una naturaleza mixta pues si bien contiene una norma general y abstracta, al mismo tiempo alberga efectos particulares y concretos sobre las personas que ocupaban los cargos suprimidos.[138] Como consecuencia de ello, si al servidor le comunican, a travÃ©s de un oficio, la ocurrencia de dicha supresiÃ³n total y, con ella, la supresiÃ³n de su cargo, se comprende que dicho oficio en realidad no perfecciona la voluntad de la administraciÃ³n, dado que no es a partir del mismo que se estÃ¡ adoptando la decisiÃ³n que afecta su status jurÃdico. En consecuencia, en estos casos, los oficios en realidad sÃ son simples actos de ejecuciÃ³n y no actos administrativos. Por ejemplo, este fue el caso que se estudiÃ³ mediante providencia del 26 de mayo de 1994 por el Consejo de Estado.[139] Un proceso de supresiÃ³n total que, ordenado mediante un acto general, implicÃ³ el retiro inmediato del servicio de quienes se encontraban ocupando los cargos suprimidos: *"Para la Sala, en principio, el acto que suprimiÃ³ el cargo que desempeÃ±aba la demandante, a tÃ©rminos del artÃculo 28 del decreto 2400 de 1968, aplicable al caso, produjo efectos concretos, porque automÃ¡ticamente la colocÃ³ en situaciÃ³n de retiro, vale decir, sin necesidad de expediciÃ³n de otro acto administrativo para lograr ese objetivo legal. De ahÃ, que sea muy discutible que el oficio impugnado constituya un acto administrativo definitivo." (Destacado por la Sala)*

Esta hipÃ³tesis fue enunciada con mayor claridad, a travÃ©s de la Sentencia del 18 de febrero de 2010:[140] *En los eventos en donde el acto general concreta la decisiÃ³n de suprimir el cargo, la comunicaciÃ³n se convierte en un acto de simple ejecuciÃ³n, por ende, la sola impugnaciÃ³n de este acto genera inepta demanda, ya que no pone tÃ©rmino a una actuaciÃ³n administrativa, respondiendo a la lÃ³gica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicaciÃ³n dejarÃa con plenos efectos jurÃdicos el acto que suprimiÃ³ el cargo, (...), imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho."*

En efecto, el Consejo de Estado considerÃ³ *"(...) fundamental que el acto de carÃ¡cter general fuera cuestionado, porque e[ra] allÃ en donde se hac[Ãa] la verdadera supresiÃ³n del empleo y no en la comunicaciÃ³n que cita[ba] como fuente el decreto general y solo le anuncia[ba] al funcionario la fecha a partir de la cual se hac[Ãa] efectiva la desvinculaciÃ³n, junto con las opciones que tiene como funcionario de carrera. Esta estructura y contenido revela[ba] la verdadera naturaleza jurÃdica de la comunicaciÃ³n demandada, que responde[Ãa] solo a un acto de ejecuciÃ³n y comunicaciÃ³n del decreto supresor."*

Dicha CorporaciÃ³n enfatizÃ³ en que *"(...) la comunicaciÃ³n [ALC 535 de 2001], no era demandable ni objeto de anÃ¡lisis de legalidad como lo considerÃ³ y fallÃ³ el a quo, porque el Decreto [111/01] no incluyÃ³ dentro de su planta de personal, ningÃºn Jefe de DivisiÃ³n cÃ³digo 210 grado 02, exclusiÃ³n que automÃ¡ticamente dejÃ³ al actor en situaciÃ³n de retiro y le restÃ³ fuerza ejecutoria al nombramiento, lo que indefectiblemente refleja que la comunicaciÃ³n impugnada no individualizÃ³ la supresiÃ³n, sino que simplemente hizo efectiva la decisiÃ³n del ejecutivo municipal. Valga la pena puntualizar, que en otros eventos en donde el acto general suprime varios empleos [pero no todos] que se identifican con el mismo cÃ³digo y grado, es la comunicaciÃ³n la que particulariza el retiro, convirtiÃ©ndola en un verdadero acto creador que expresa la elecciÃ³n de voluntad de la administraciÃ³n y por ende se convierte en una medida judiciable."*

5.1.2. Justamente, en relaciÃ³n con lo precisado al final de la cita, tiene la Sala la oportunidad para referirse a otra clase de procesos de restructuraciÃ³n, los que resultan ser los mÃ¡s relevantes para el estudio en concreto de los casos que ahora revisa la Sala. En efecto, existen restructuraciones donde la supresiÃ³n no es total sino parcial, lo que implica que el acto general, a menos que particularice los nombres de las personas que continuaran o no en la nueva planta de personal, sÃ³lo albergue efectos generales e innominados. A la luz de este caso de supresiÃ³n parcial, es posible encontrar diversas hipÃ³tesis. Por ejemplo, es comÃºn encontrar que en el mismo acto general se suprimen y, a su vez, se crean cargos de la misma denominaciÃ³n en menor o en mayor cantidad, aunque lo mÃ¡s regular es que se disminuya el nÃºmero de cargos si de lo que se trata es de restructurar las entidades por debilitamiento presupuestal o financiero. Asimismo, pueden hallarse casos en los que a travÃ©s de un acto general se elimine toda la planta de personal pero a travÃ©s de otros actos posteriores, tambiÃ©n de carÃ¡cter general, se creen cargos de la misma denominaciÃ³n a los suprimidos.

Aunque existen infinidad de formas para adelantar los procesos de supresiÃ³n parcial y la combinaciÃ³n podrÃa ser interminable de acuerdo a las condiciones y necesidades de cada entidad, lo determinante es la expediciÃ³n, posterior al acto general, de los actos particulares que permitan individualizar el retiro o la incorporaciÃ³n de servidores a la nueva planta de personal. Contar con estos Ãºltimos, es decir con aquellos actos que singularizan los efectos del acto general sobre un servidor determinado, es lo que permite atacar la voluntad perfeccionada de la administraciÃ³n pues, si no se cuenta con ningÃºn acto particular resultarÃa imposible determinar a quienes afectarÃa la decisiÃ³n de supresiÃ³n parcial adoptada por la restructuraciÃ³n general. Justamente, el Consejo de Estado, en la ya citada Sentencia del 18 de febrero de 2010,[141] explorÃ³ las hipÃ³tesis de los actos susceptibles de control jurisdiccional en casos de supresiÃ³n parcial:

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

(i) En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporaciÃ³n que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicaciÃ³n; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relaciÃ³n laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicaciÃ³n, porque es un simple acto de la administraciÃ³n, o de ejecuciÃ³n.

(ii) Â Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporaciÃ³n, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicaciÃ³n se convierte en un acto administrativo que extingue la situaciÃ³n laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresiÃ³n de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepciÃ³n de inaplicaciÃ³n del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.

5.1.2.1. En este punto, la Sala advierte que los procesos de supresiÃ³n parcial no sÃ³lo tienen formas distintas para emitir sus decisiones generales (por ejemplo, en un mismo acto suprimir y crear los cargos o hacerlo mediante actos separados) sino ademÃ¡s, sus determinaciones con efectos particulares. Veamos los dos ejemplos citados.

(a) De un lado, existen procesos de restructuraciÃ³n que, luego del acto general que define innominadamente la planta, vienen seguidos por actos de incorporaciÃ³n de otros servidores a los cargos definidos. En esta hipÃ³tesis, las incorporaciones, en conjunto con el acto general, resultan ser la decisiÃ³n administrativa que afecta directamente al empleado, esto es, el acto que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Aunque el acto de incorporaciÃ³n no mencione el nombre del empleado saliente sino sÃ³lo el del entrante, tiene plenos efectos sobre aquÃ©l, en la medida en que se trata de una decisiÃ³n implÃcita de no seleccionarlo para ocupar el o los cargos que habÃa ocupado en la planta antigua. Al incorporar expresamente a una persona y con ello generar el efecto colateral de retirar implÃcitamente a otra, este tipo de actos administrativos pueden considerarse como de naturaleza bifronte[142] y, aunque los mismos sÃ³lo mencionan a unos servidores -los que se incorporan- su vocaciÃ³n es lograr que los efectos jurÃdicos se extiendan para ambos –los que tambiÃ©n son desvinculados-. En estos casos, es comÃºn que luego de expedidos tales actos de incorporaciÃ³n, la entidad envÃe un oficio comunicando el retiro; el cual sÃ³lo tiene efectos de simple acto o de ejecuciÃ³n, lo que trae como consecuencia que el mismo no sea el que extinga la relaciÃ³n laboral subjetiva y por lo tanto que no sea relevante para ser enjuiciado.

En efecto, tal fue la consideraciÃ³n hecha por el Consejo de Estado en las sentencias del 2 de octubre de 2008,[143] del 26 de febrero de 2009[144] y del 11 de junio tambiÃ©n de 2009,[145] en las que se estudiÃ³, en sede de apelaciÃ³n, las nulidades propuestas contra un acto general de supresiÃ³n parcial, los actos de incorporaciÃ³n y los oficios de comunicaciÃ³n. En las tres oportunidades, el Tribunal precisÃ³ que los Ãºnicos actos demandables eran los primeros -general y de incorporaciÃ³n-, pues *"(…) la comunicaciÃ³n (…) en donde [se les] informÃ³ [a los demandantes] el retiro por supresiÃ³n del cargo, (…) constituy[Ã³] una simple comunicaciÃ³n, en cuanto a que el acto que determinÃ³ su retiro del servicio fue la ResoluciÃ³n (…) que no [los] incorporÃ³ a la nueva planta; la comunicaciÃ³n solamente le[s] manifestÃ³ tal decisiÃ³n, por tanto, [el Consejo de Estado] se relev[Ã³] de su estudio declarÃ¡ndose inhibid[o] respecto de este acto."*

(b) Por otra parte, una hipÃ³tesis de supresiÃ³n parcial tambiÃ©n puede generarse a partir de la expediciÃ³n de un acto general que adopta una planta de empleos y no produce un acto de incorporaciÃ³n, pero sÃ expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar. En estos casos, la comunicaciÃ³n se convierte en un acto administrativo que extingue la situaciÃ³n laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable.

Un caso de estas caracterÃsticas fue estudiado por el Consejo de Estado en la Sentencia del 22 de marzo de 2012,[146] en la que se observÃ³ que *"(…) no [habÃa] un acto intermedio entre el [acto general] -Decreto No. 022 de 1998- y la comunicaciÃ³n, esto es, no ha[bÃa] una decisiÃ³n de incorporaciÃ³n de personal que se [hubiera] allegado al proceso, ni tampoco que [hubiera sido invocada] por el [demandado]."* Por tal razÃ³n, consideraron que el acto que habÃa modificado e individualizado la situaciÃ³n del demandante habÃa sido el oficio de comunicaciÃ³n:[147]

"La decisiÃ³n de suprimir un cargo normalmente es tomada a travÃ©s de una manifestaciÃ³n de voluntad de carÃ¡cter general, que se complementa con aquella que incorpora a los servidores con plena identificaciÃ³n en la nueva planta, convirtiÃ©ndolo en un acto de carÃ¡cter personal o subjetivo, que lo cristaliza en la disposiciÃ³n demandable, por ser la que afecta al empleado con el retiro al no incluirlo o excluirlo expresamente. Sin embargo, no siempre la administraciÃ³n sigue el camino ordinario; en ocasiones realiza una actuaciÃ³n atÃpica, que se evidencia cuando despuÃ©s de adoptada la planta de cargos, no expide el acto de incorporaciÃ³n de empleados, vale decir, no determina en forma personal, cuÃ¡les funcionarios continÃºan y por exclusiÃ³n quienes quedan retirados. Este acto de incorporaciÃ³n es reemplazado entonces, por un oficio dirigido a cada uno de los trabajadores que desea desvincular, indicÃ¡ndoles asÃ su voluntad, lo que significa, que esa comunicaciÃ³n constituye el Ãºnico acto por el cual la administraciÃ³n establece en forma singular y particular el retiro.

En ese contexto, el oficio es controlable por la jurisdicciÃ³n, cuando no es un instrumento para ejecutar la decisiÃ³n de suprimir contemplada en el acto general, sino que la comunicaciÃ³n en sÃ misma es un acto administrativo, pues es en dicho oficio en donde la administraciÃ³n toma la decisiÃ³n de suprimir el cargo del funcionario."

5.1.2.2. Ahora, el escenario que debe plantearse la Sala es si frente a la hipÃ³tesis *(a)*, esto es, si existiendo un proceso de restructuraciÃ³n que ordena la supresiÃ³n parcial de una planta de personal a travÃ©s de un acto general y se dictan *actos de incorporaciÃ³n pero que no son notificados* a los servidores salientes -afectados implÃcitos-, es posible considerar el oficio de comunicaciÃ³n, segÃºn la hipÃ³tesis *(b)*, como el acto que extingue la relaciÃ³n subjetiva del empleado con la entidad y por lo tanto, una de las decisiones demandables.

Al respecto, el Consejo de Estado no tiene una posiciÃ³n unÃ¡nime.

5.1.2.2.1. En sentencia del 21 de octubre de 2009,[148] al analizar la nulidad contra el mismo Decreto 1844 de 2001 y el respectivo oficio del 27 de diciembre del mismo aÃ±o, dicho Tribunal se declarÃ³ inhibido en relaciÃ³n con Ã©ste ÃºltimO, puesto que existÃan actos de incorporaciÃ³n anteriores al oficio, razÃ³n por la que este Ãºltimo sÃ³lo tenÃa una categorÃa informativa. Aun cuando los actos de incorporaciÃ³n no fueron notificados, el Consejo de Estado no advirtiÃ³ irregularidad en ello.

5.1.2.2.2. SÃ³lo hasta la pluricitada Sentencia del 4 de noviembre de 2010[149], el Consejo de Estado abordÃ³ directamente el asunto sobre la

notificaciÃ³n de los actos de incorporaciÃ³n. En ese caso, el demandante tambiÃ©n fue desvinculado en el marco de una supresiÃ³n parcial y por virtud de un acto general y unos actos de incorporaciÃ³n que no le fueron notificados. En todo caso, al demandar el Ãºnico acto conocido, el oficio, el juez de primera instancia se declarÃ³ inhibido para su estudio de fondo, al considerar que el mismo no habÃa definido su situaciÃ³n jurÃdica.

De dicha providencia pueden extraerse diversos principios de respuesta que respaldan la idea de la demandabilidad de los oficios en procesos de supresiÃ³n parcial cuando los actos de incorporaciÃ³n no han sido notificados.

Para comenzar, el Consejo precisa que en virtud del derecho al acceso a la administraciÃ³n de justicia y del principio de primacÃa del derecho sustancial frente al formal, asÃ como de los diversos deberes constitucionales que implican la evasiÃ³n del fallador a las decisiones inhibitorias, los oficios de comunicaciÃ³n debe considerarse como demandables, por tratarse de "(…) *actos integradores del principal, [pues], en primer lugar, [son] el medio que le permite a la supresiÃ³n ser eficaz; y, en segundo lugar, porque a travÃ©s de [ellos] mismos se le materializa al actor el derecho de conocer el acto principal, a travÃ©s del cual se adoptÃ³ la decisiÃ³n de suprimirle el cargo, a mÃ¡s de constituirse en un parÃ¡metro para efectos de establecer el tÃ©rmino de caducidad."*[150]

Asimismo, el Consejo de Estado precisÃ³ que el hecho de que los jueces exigieran la demanda de los actos de incorporaciÃ³n, cuando de Ã©stos no se habÃa proporcionado informaciÃ³n alguna a los servidores salientes dentro del oficio de comunicaciÃ³n, desconocÃa el principio de confianza legÃtima bajo el cual aquellos habÃan obrado. *"A pesar de no desconocer la existencia de Resoluciones de IncorporaciÃ³n (…), se evidencia que en el Oficio por el cual se le informÃ³ al actor la supresiÃ³n de su cargo se estableciÃ³ claramente que dicha situaciÃ³n se originaba en el Acuerdo No. 016 de 2002 y no se le mencionÃ³ la existencia de actos administrativos adicionales. Esta situaciÃ³n reviste gran trascendencia en el presente asunto, en la medida en que, en aplicaciÃ³n del principio de confianza legÃtima, el actor demandÃ³ el acto que la Entidad le dijo habÃa tenido la virtualidad de suprimir su cargo. Adicionalmente, el Ãºnico mecanismo por el cual el actor se enterÃ³ de dicha situaciÃ³n fue el Oficio, sin que pueda exigÃrsele ante estas circunstancias una labor de investigaciÃ³n tendiente a encontrar los demÃ¡s actos que se pudieron proferir como consecuencia del Acuerdo No. 016 de 2002 para que los demandara todos, pues ello equivaldrÃa a atravesarle talanqueras para el ejercicio efectivo de su derecho de acciÃ³n, mÃ¡xime si Ã©ste tiene un tÃ©rmino de caducidad de 4 meses."*

5.1.2.2.3. Posteriormente, mediante Sentencia del 16 de febrero de 2012,[151] la SecciÃ³n Segunda de dicho Tribunal tuvo conocimiento del caso de un servidor que, en las mismas circunstancias que los accionantes, fue desvinculado de la planta de personal del Departamento de BoyacÃ¡. En esta oportunidad, al proceso no se allegÃ³ informaciÃ³n de los actos de incorporaciÃ³n ni mucho menos de su notificaciÃ³n, razÃ³n mÃ¡s que suficiente, segÃºn el Consejo de Estado, para considerar que el acto que habÃa particularizado los efectos de la supresiÃ³n habÃa sido el oficio.[152]

5.1.2.2.4. En otro pronunciamiento mÃ¡s reciente,[153] sin embargo, la misma CorporaciÃ³n, aunque aceptÃ³ el hecho de que se demandara el oficio como acto integrador del acto general en tanto aquÃ©l le daba eficacia a Ã©ste;[154] no le reconociÃ³ independencia como acto particular y concreto. *"En ese orden de ideas, no procede en el sub-lite la decisiÃ³n inhibitoria respecto del Oficio impugnado, que viene a integrar el acto definitivo y que correrÃa su misma suerte. Se precisa aquÃ que a la accionante le bastaba solicitar la nulidad del referido Decreto pero que, el hecho de que haya demandado tambiÃ©n el Oficio, no conduce a una decisiÃ³n inhibitoria respecto de Ã©ste Ãºltimo."*

AsÃ, dado que el oficio no representaba una decisiÃ³n particular ni definitiva, el Consejo de Estado siguiÃ³ considerando que eran los actos de incorporaciÃ³n los que debÃan demandarse sin hacer referencia a su notificaciÃ³n: *"No obstante lo anterior, la accionante omitiÃ³ demandar los actos administrativos de incorporaciÃ³n a la planta de personal de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡ establecida mediante el Decreto 1844 (los cuales obran a folios 197 y 213 del expediente), si se tiene en cuenta que fueron estos actos los que determinaron su retiro del servicio y los que efectivamente le afectaron su "derecho", en tanto que de los mismos se siguiÃ³ la supresiÃ³n real del cargo que desempeÃ±aba. AsÃ entonces, la accionante debiÃ³ impugnar los citados actos de incorporaciÃ³n mÃ¡xime cuando el Oficio demandado no fue el que determinÃ³ su retiro del servicio."*

5.2. En ese orden de ideas, la Corte observa que el Consejo de Estado ha adoptado posiciones diversas frente al tema de la demandabilidad de oficios en procesos de supresiÃ³n parcial (en un mismo acto general se suprime toda la planta pero se crean cargos bajo la misma denominaciÃ³n en una nueva planta de personal) cuando los actos de incorporaciÃ³n no han sido puestos en conocimiento de los servidores afectados. *(i)* De un lado, ha asumido posturas que no han tenido en cuenta la ausencia de notificaciÃ³n de los actos de incorporaciÃ³n, pese a que los jueces de instancia los han catalogado como definitorios de la situaciÃ³n de los servidores. *(ii)* Del lado contrario, tambiÃ©n ha considerado que bajo el amparo del principio de confianza legÃtima, a los servidores desvinculados no debe exigÃrseles enjuiciar actos que no conocen ni que tampoco fueron exhibidos por la entidad como los causantes de su retiro. Finalmente, *(iii)* ha llegado ha plantear otras tesis como la posibilidad de demandar los oficios pero sÃ³lo como actos integradores del acto general, es decir como actos de ejecuciÃ³n, lo que implica que no tengan un contenido definitivo por sÃ solos ni sean los que originan la desvinculaciÃ³n del empleado. Esto Ãºltimo por ejemplo, podrÃa impedir que los oficios fuesen ser blanco de vicios distintos a los alegados en relaciÃ³n con el acto general.

6. Procedencia de la acciÃ³n de tutela contra providencias judiciales

6.1. En reiterada jurisprudencia, esta CorporaciÃ³n ha sostenido que la procedencia de la acciÃ³n de tutela contra providencias judiciales es de carÃ¡cter excepcional. Entre otras razones, porque tales decisiones estÃ¡n revestidas por los efectos de la cosa juzgada, una de las instituciones que expresa la garantÃa de seguridad jurÃdica en un Estado democrÃ¡tico, y adicionalmente, porque la intangibilidad de aquellas representa el respeto por la autonomÃa e independencia de los jueces, asÃ como del proceso, entendido como uno de los escenarios jurÃdicos de reconocimiento y realizaciÃ³n de los derechos fundamentales.

Sin embargo, en consideraciÃ³n a que en algunos eventos las decisiones judiciales pueden incurrir en manifestaciones abiertamente contrarias al ordenamiento jurÃdico o pueden ser proferidas *"(...) en flagrante violaciÃ³n de los derechos fundamentales de las personas"*, la Corte ha llegado a la conclusiÃ³n que de que la acciÃ³n de tutela puede resultar procedente, siempre que se acredite el cumplimiento de un estricto haz de presupuestos generales y especÃficos.

6.2. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado, en primer lugar, los requisitos de carÃ¡cter general orientados a asegurar el ejercicio razonable del principio de subsidiariedad de la acciÃ³n en sentido amplio -requisitos de procedencia- y, en segundo lugar, los de carÃ¡cter especÃfico, relacionados propiamente con los defectos de las actuaciones judiciales -requisitos de prosperidad-.

6.2.1. Respecto de los requisitos de procedencia (generales), la jurisprudencia constitucional ha establecido que el juez de tutela debe constatar que (i) el asunto tenga relevancia constitucional; (ii) el peticionario haya agotado los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir a la acciÃ³n constitucional, salvo que se trate de un perjuicio irremediable iusfundamental; (iii) la demanda cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) si se tratare de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisiÃ³n que presuntamente resulta lesiva de los derechos fundamentales; (v) el accionante identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violaciÃ³n y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible y; (vi) el fallo cuestionado no sea de tutela.

6.2.2. Ãnicamente si los anteriores requisitos de procedibilidad son acreditados, el juez podrÃ¡ continuar con su anÃ¡lisis y verificar si se configura alguno de los vicios o causales para la prosperidad del amparo que han sido singularizados por la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n en defectos de naturaleza orgÃ¡nica, sustantiva o material, procedimental, fÃ¡ctica o por consecuencia; aquellos relacionados con una decisiÃ³n sin motivaciÃ³n, los generados por desconocimiento del precedente judicial o por violaciÃ³n directa a la ConstituciÃ³n.

6.2.2.1. *Defecto sustantivo.* Particularmente, este Tribunal ha precisado que el defecto sustantivo se configura como un error manifiesto y trascendental proveniente de una irregular interpretaciÃ³n o aplicaciÃ³n de las normas jurÃdicas con que se pretende analizar o solucionar un caso sometido a conocimiento judicial. Para que dicho defecto dÃ© lugar a la prosperidad del amparo debe tratarse de una alteraciÃ³n tal, que lleve a la emisiÃ³n de un fallo que obstaculice o lesione el ejercicio de derechos constitucionales.[155]

En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional ha identificado la configuraciÃ³n de este defecto en diversas hipÃ³tesis, en relaciÃ³n con las cuales cabe destacar las siguientes, cuando *(i)* la norma que deberÃa aplicarse al caso es inadvertida por el juez o simplemente no la tiene en cuenta; *(ii)* el funcionario judicial funda su decisiÃ³n en una norma evidentemente inaplicable al caso bajo estudio, bien sea, porque estÃ¡ derogada y ya no produce ningÃºn efecto en el ordenamiento jurÃdico, o ha sido declarada inexequible, o, resultando claramente inconstitucional, el juez no dejÃ³ de aplicarla en ejercicio del control de constitucionalidad difuso o, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecÃºa a la circunstancia fÃ¡ctica a la cual se aplicÃ³; *(iii)* el juez desconoce las sentencias con efectos *erga omnes* y, finalmente; *(iv) "(...) la aplicaciÃ³n de la norma jurÃdica derivada interpretativamente de una disposiciÃ³n normativa, es inaceptable por ser producto de una hermenÃ©utica abiertamente errÃ³nea o irrazonable."*[156]

6.2.2.2. *Defecto por desconocimiento del precedente.* De forma constante, este Tribunal ha advertido que el asunto del manejo de los precedentes judiciales cobra relevancia constitucional cuando con el desconocimiento de los mismos, y sirviÃ©ndose inapropiadamente del principio de independencia judicial, se violenta el derecho a la igualdad y se adoptan decisiones disÃmiles frente a casos semejantes.[157]

6.2.2.2.1. Reconociendo la autonomÃa e independencia de los jueces como instituciones de un altÃsimo valor jurÃdico para el ordenamiento constitucional y para la realizaciÃ³n de los derechos, la jurisprudencia de esta Corte tambiÃ©n ha procurado precisar que los funcionarios judiciales en su actividad de interpretaciÃ³n y aplicaciÃ³n de la ley deben ajustarse a ciertos lÃmites. En este sentido, *"(...) la actividad de los jueces estarÃa condicionada por: (i) la posibilidad de que el juez superior controle la interpretaciÃ³n del juez inferior mediante los mecanismos procesales de apelaciÃ³n y consulta; (ii) el recurso de casaciÃ³n cuya finalidad es la unificaciÃ³n de la jurisprudencia nacional. En el caso de la Corte Suprema de Justicia, la CorporaciÃ³n se encarga de revisar la interpretaciÃ³n propuesta y aplicada por los jueces y de determinar "la manera en que los jueces han de interpretar determinadas disposiciones."; (iii) la sujeciÃ³n al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relaciÃ³n con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y (iv) al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez –individual o colegiado- en casos decididos con anterioridad."*[158]

6.2.2.2.2. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que los jueces no puedan vÃ¡lidamente apartarse de los criterios desarrollados en el precedente *horizontal o vertical*.[159] En efecto, pueden hacerlo siempre que observen el deber de transparencia y de suficiencia en su decisiÃ³n. El primero hace referencia a la necesidad de que en su providencia, el juez enuncie expresamente todas las tendencias del precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos similares, pues *"sÃ³lo puede admitirse una revisiÃ³n de un precedente si se es consciente de su existencia"*.[160] El segundo cometido, por su parte, hace referencia a la responsabilidad de exponer razones suficientes y vÃ¡lidas legal y constitucionalmente. Asimismo, de poner en evidencia *"(...) los supuestos fÃ¡cticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta vÃ¡lido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo."*[161]

En ese orden de ideas, cabe concluir que si estos deberes son satisfechos por el juez, en criterio de la Corte, *"(...) se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades y garantizada la autonomÃa e independencia de los operadores judiciales."*[162] En el caso contrario, si alguno de estos dos requisitos se pasa por alto, se incurrirÃa en una violaciÃ³n del derecho al debido proceso, susceptible de protecciÃ³n a travÃ©s de la acciÃ³n de tutela.

6.2.2.2.3. AsÃ entonces, el aislamiento judicial de un precedente fijado por superiores jerÃ¡rquicos (precedente vertical), debe estar plenamente

justificado, para lo cual se requiere *(i)* referirse al precedente del cual se aparta, *(ii)* exponer claramente su esencia, razÃ³n de ser y los hechos relevantes a los que se aplica y *(iii)* una manifestaciÃ³n abierta sobre el apartamiento voluntario y la exposiciÃ³n de sus razones para hacerlo. *"Esas razones, a su turno, pueden consistir en que 1) la sentencia anterior no se aplica al caso concreto porque existen elementos nuevos que hacen necesaria la distinciÃ³n; 2) el juez superior no valorÃ³, en su momento, elementos normativos relevantes que alteren la admisibilidad del precedente para el nuevo caso; 3) por desarrollos dogmÃ¡ticos posteriores que justifiquen una posiciÃ³n distinta; 4) la Corte Constitucional o la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hayan pronunciado de manera contraria a la interpretaciÃ³n del superior jerÃ¡rquico; o que 5) sobrevengan cambios normativos que hagan incompatible el precedente con el nuevo ordenamiento jurÃdico."*[163]

7. Conclusiones sobre la postura de la Corte y del Consejo de Estado en relaciÃ³n con la demandabilidad de oficios de comunicaciÃ³n en procesos de supresiÃ³n parcial donde no se publican o no se notifican los actos de incorporaciÃ³n. AmpliaciÃ³n de la conducta vulneradora judicial frente a la configuraciÃ³n de un defecto sustantivo por inobservancia de las normas que prescriben la forma de divulgar las decisiones de la administraciÃ³n -artÃculos 65 a 73 del CPACA-.[164] Efectos de la decisiÃ³n segÃºn los cargos, pretensiones y actos demandados.

7.1. A lo largo de los capÃtulos IV y V de esta providencia, la Sala ha hecho un esfuerzo por precisar su objeto de estudio. En efecto, no se trata de construir una subregla aplicable a todas las dificultades generadas en torno a la demandabilidad de los oficios de comunicaciÃ³n. La razÃ³n de la decisiÃ³n tiene como principio una hipÃ³tesis determinada: la declaratoria de inhibiciÃ³n judicial en el marco de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho frente al oficio que comunica la desvinculaciÃ³n de un empleado cuyo fundamento no es otro que un proceso de supresiÃ³n parcial dado a partir de un acto general y otros *actos de incorporaciÃ³n que no son notificados* a aquÃ©l, aunque resulte, implÃcitamente, afectado con dichas determinaciones. Justamente, la Sala debe responder si la decisiÃ³n inhibitoria en tales condiciones desencadena una vulneraciÃ³n del derecho al debido proceso y si, en consecuencia, el oficio de comunicaciÃ³n, pese a no contener en *estricto sentido* la decisiÃ³n que extingue la relaciÃ³n subjetiva del empleado con la entidad dado que ello estÃ¡ implÃcitamente en los actos de incorporaciÃ³n de otros, puede ser una de las decisiones demandables con efectos materiales sobre la situaciÃ³n laboral del servidor afectado.

7.2. En ese orden de ideas, este Tribunal conviene en reiterar lo dicho por sus diversas salas de revisiÃ³n en las sentencias T-446 de 2013, T-146 de 2014, T-153 de 2015, T-464 de 2015 y T-228 de 2016, particularmente, sobre el asunto de que la exigencia judicial de demandar actos que no han sido puestos en conocimiento de los afectados resulta violatorio de los cÃ¡nones que instituyen el derecho al debido proceso. En la misma lÃnea, las decisiones inhibitorias de los jueces en las hipÃ³tesis planteadas provocan el desconocimiento del principio de confianza legÃtima bajo el que han obrado los empleados desvinculados, en la medida en que Ã©stos demandan los actos con fundamento en los cuales la entidad les informa que serÃ¡n retirados del servicio –acto general informado a travÃ©s del oficio-, conducta que es la previsible y apenas lÃ³gica de parte del administrado, motivo por el que los jueces, de acuerdo a tales particularidades dentro del proceso de supresiÃ³n, no pueden esperar otra cosa.

7.3. En esas circunstancias, el oficio de comunicaciÃ³n debe ser considerado, en conjunto con el acto general, un acto administrativo demandable, y aunque es la declaratoria de nulidad de los actos de incorporaciÃ³n-exclusiÃ³n (acto bifronte) la que producirÃa, en principio, el verdadero efecto jurÃdico sobre la relaciÃ³n subjetiva del servidor, lo cierto es que *al afectado sÃ³lo le es exigible la demanda de los actos conocidos*, es decir, el acto general y el oficio.

7.3.1. AsÃ, en estricto sentido el oficio de comunicaciÃ³n no puede considerarse como un simple acto de informaciÃ³n de la administraciÃ³n, se trata en realidad, como en la teorÃa del acto integrador, de un acto que le da eficacia al principal, puesto que particulariza la situaciÃ³n jurÃdica del servidor desvinculado y le da la oportunidad de conocer el acto principal para, en conjunto con la decisiÃ³n general de restructuraciÃ³n, demandarlo.

En otras palabras, el oficio de comunicaciÃ³n como acto integrador de uno general, le permite a la supresiÃ³n "innominada" ser eficaz, pues sÃ³lo a partir de aquel acto complementario es posible indicarle al afectado si su cargo fue suprimido o, segÃºn el caso, si permanece. En ese sentido, tal comunicaciÃ³n materializa de cara al administrado su derecho a conocer que mediante el acto principal, antes abstracto, se adoptÃ³ la decisiÃ³n de suprimir su cargo, lo que, entre otras cosas, tiene importantes implicaciones procesales, pues sÃ³lo a partir de allÃ podrÃa considerarse el parÃ¡metro para el cÃ¡lculo de la caducidad de la acciÃ³n en la justicia contenciosa.
Â
7.3.2. Es por lo anterior, que en estos casos una decisiÃ³n inhibitoria no tiene cabida en relaciÃ³n con el oficio, pues este hace parte del acto definitivo integrado y corre su misma suerte, en tÃ©rminos de demandabilidad.

7.4. Estas conclusiones ya habÃan sido desarrolladas por el Consejo de Estado en un fallo - Sentencia del 4 de noviembre de 2010,[165] - que no fue tenido en cuenta por los jueces administrativos al momento de declararse inhibidos en relaciÃ³n con el oficio de comunicaciÃ³n. Dicha situaciÃ³n, necesariamente genera la omisiÃ³n del deber de transparencia judicial. Tal como se estudiÃ³ en el capÃtulo anterior, si un funcionario resuelve apartarse de una tendencia en el precedente, sin hacer referencia a otros de los criterios con los que mÃ¡s jueces han resuelto casos anÃ¡logos, se configura una vulneraciÃ³n del derecho al debido proceso por desconocimiento del precedente, susceptible de amparo constitucional.

7.4.1. En todo caso, la Sala no pierde de vista que las posiciones del Consejo de Estado en relaciÃ³n con la soluciÃ³n de estos casos han sido disÃmiles y que no existe una doctrina imperante al respecto. Por ello, destaca la Corte la necesidad de que dicha CorporaciÃ³n Judicial emplee las herramientas a su disposiciÃ³n segÃºn los deberes de aplicaciÃ³n uniforme de las normas y la jurisprudencia.[166]

Pero, precisamente, por esta misma disparidad de criterios judiciales es que resulta aÃºn mÃ¡s valioso y respetuoso de los derechos de quienes acuden a la administraciÃ³n de justicia, que los funcionarios pongan de manifiesto la dimensiÃ³n del debate a partir de sus posibles soluciones.

7.5. Con todo, el Pleno de esta CorporaciÃ³n debe hacer una consideraciÃ³n adicional. Si bien conviene en que en estos casos se configura un defecto por desconocimiento del precedente al obviarse el presupuesto de trasparencia judicial, lo cierto es que las decisiones inhibitorias de los jueces contencioso administrativos, al exigir la demanda de actos de incorporaciÃ³n no notificados a los servidores afectados, tambiÃ©n configuran una vulneraciÃ³n del derecho al debido proceso por la inobservancia de las normas que, desde el punto de vista sustantivo y procesal, regulan la divulgaciÃ³n de las decisiones administrativas.

En los casos estudiados, los actos de incorporaciÃ³n son manifestaciones unilaterales y concretas de la administraciÃ³n cuyo propÃ³sito es vincular a un determinado servidor a un cargo especÃfico. Estos actos, contienen unos efectos explÃcitos para el servidor entrante y otros implÃcitos para el saliente, pues al seleccionar a alguien para el cargo o los cargos disponibles no sÃ³lo se le nombra allÃ sino que ademÃ¡s se excluye al empleado antiguo que tenÃa la expectativa de reincorporarse en un cargo de la misma denominaciÃ³n en el que se encontraba en la planta anterior.

A partir de la hipÃ³tesis estudiada y de las decisiones de los funcionarios accionados, la existencia y validez de dichos actos de incorporaciÃ³n son presupuestos suficientes para considerar su demandabilidad y por lo mismo, para hacer la exigencia a los demandantes de pedir su nulidad en el proceso. Sin embargo, olvidan los jueces que dichos actos nunca fueron puestos en conocimiento de los servidores desvinculados, motivo por el cual no pueden ser la causa por la que no logren acceder a la administraciÃ³n de justicia.

En efecto, imponer la carga del control jurisdiccional de dichos actos a los servidores desvinculados cuando los mismos no han sido puestos en su conocimiento, no sÃ³lo constituye una vulneraciÃ³n al debido proceso y el derecho de defensa, sino que, ademÃ¡s, desconoce por completo el principio de publicidad cuya aplicaciÃ³n, por las mismas particularidades del proceso de restructuraciÃ³n que se estudia, fue precario y confuso para quienes resultaron afectados. (ArtÃculo 3Âº, numeral 9, del CPACA)[167]. Al respecto, debe recordarse que la publicidad de un acto administrativo es un presupuesto bÃ¡sico para lograr su demandabilidad, pues mientras no se dÃ© a conocer es naturalmente incontrovertible por los medios procedentes.

7.5.1. Por esta razÃ³n, la exigencia de los jueces administrativos de demandar actos que no fueron puestos en conocimiento de los servidores desvinculados, tambiÃ©n configura un defecto sustantivo por inadvertencia de la norma a aplicar (artÃculos 65 a 73 del CPACA sobre la forma de divulgar las decisiones de la administraciÃ³n), pues de hacerse, los funcionarios entenderÃan que *los empleados afectados no tienen tal carga de demandabilidad* y que si la misma existe sÃ³lo es posible predicarla de los actos conocidos, es decir, del general y del oficio, los que juntos constituyen la voluntad perfeccionada de la administraciÃ³n, la de la supresiÃ³n parcial y la de la selecciÃ³n para no ser reincorporado en la nueva planta de personal.

7.6. Finalmente, es necesario plantear algunas aclaraciones en relaciÃ³n con la naturaleza del oficio de comunicaciÃ³n en los casos particulares de reestructuraciÃ³n que se estudian. Si bien es cierto que no se trata de un mero acto informativo por las razones desarrolladas, tampoco tiene un contenido decisivo, autÃ³nomo o definitivo por sÃ sÃ³lo. En efecto, a la luz del proceso de restructuraciÃ³n en su integridad, es materialmente la consecuencia de una decisiÃ³n de incorporaciÃ³n anterior[168] que, al haber resuelto expresa y positivamente la situaciÃ³n laboral de los vinculados, excluyÃ³ implicitamente a los no llamados y de allÃ se derivÃ³ que luego estos Ãºltimos fueran informados de tal determinaciÃ³n. En ese sentido, y pese a que a las personas perjudicadas no se les hubiesen comunicado los actos de incorporaciÃ³n que, fueron los que en principio afectaron su situaciÃ³n laboral, el oficio de comunicaciÃ³n no puede tomarse como un acto administrativo insubordinado, puesto que la lÃ³gica de la restructuraciÃ³n narra un acontecer distinto. Quiere decir esto que a travÃ©s del oficio de comunicaciÃ³n no se ordenÃ³ la no incorporaciÃ³n del servidor, puesto que tal voluntad administrativa ya se habÃa completado con el acto general y los actos de incorporaciÃ³n. Cosa distinta es que el oficio, a la luz de la situaciÃ³n de cada afectado y en conjunto con el acto general de supresiÃ³n-creaciÃ³n, conllevara la eficacia de la decisiÃ³n.

Este planteamiento propone una consecuencia importante: el oficio de comunicaciÃ³n no debÃa estar expedido necesariamente por la autoridad nominadora, dado que la decisiÃ³n supresiÃ³n-creaciÃ³n-incorporaciÃ³n ya se habÃa producido. La entrega de este oficio en este caso, sÃ³lo se trataba de una consecuencia lÃ³gica frente a los servidores que no habÃan sido llamados a las incorporaciones de los nuevos cargos creados. Por lo tanto, sostener que la desincorporaciÃ³n del afectado se produjo con fundamento en el oficio y que dicha determinaciÃ³n la adoptÃ³, como en los casos bajo estudio, el “Director de Talento Humano” de la entidad, resultarÃa ser un argumento artificioso.

Ahora, lo anterior no quiere decir que la Corte avale la exigencia que hacen los jueces administrativos de demandar los actos de incorporaciÃ³n para lograr una decisiÃ³n de fondo. En primer lugar, porque para la alegaciÃ³n de un vicio por presunta desviaciÃ³n de poder en las circunstancias de restructuraciÃ³n estudiadas no se requiere necesariamente buscar la nulidad de los actos de incorporaciÃ³n de otras personas, pues no es de interÃ©s del demandante la impugnaciÃ³n del nombramiento de un sujeto X [a menos que esa sea su pretensiÃ³n], sino la acreditaciÃ³n de que el mantenimiento del cargo que el actor ocupaba en la entidad, por sus excelentes calidades profesionales, contribuÃa con el mejoramiento del servicio mÃ¡s que los cargos que se conservaron en la nueva planta y fueron ocupados por personas menos competentes. AsÃ, bastarÃa con demostrar, por ejemplo, los mejores mÃ©ritos que tenÃa para la Ã©poca el demandante cuyo cargo fue suprimido en relaciÃ³n con las personas que conservaron sus cargos, con el propÃ³sito de justificar que la supresiÃ³n de su cargo no obedeciÃ³ al mejoramiento del servicio o, en otras palabras, que la desapariciÃ³n de su cargo no se justificaba en la medida en que su desempeÃ±o dentro del mismo habÃa sido mÃ¡s sobresaliente que el de los demÃ¡s que se mantuvieron en los cargos para la nueva planta y no contribuyeron a modernizar o acrecentar la eficiencia en la prestaciÃ³n del servicio pÃºblico.

En ese sentido, si la alegaciÃ³n del demandante en el proceso contencioso es *relacional*, esto es, que acuse los nombramientos de otros como de precario derecho en relaciÃ³n con el suyo, no necesariamente estÃ¡ obligado a buscar la nulidad de aquellas incorporaciones, sÃ³lo serÃa necesario traer probatoriamente aquellos casos para demostrar, en sede judicial, que el cargo que ocupaba con su altas y mejores calidades profesionales debiÃ³ ser conservado para el mejoramiento del servicio en la nueva planta de personal.

AsÃ, considerando que el estudio de las pretensiones de la demanda estÃ¡ circunscrito a los cargos o violaciones alegadas, los jueces administrativos, en los casos bajo estudio, deben agotar todos los anÃ¡lisis pertinentes sin lugar a proponer limitaciones como las ya expuestas. Esto es, sin lugar a limitar el acceso a la justicia de los demandantes, exigiÃ©ndoles el cuestionamiento de los actos de incorporaciÃ³n en nulidad cuando la peticiÃ³n de la demanda no estÃ¡ encaminada necesariamente a atacar dichos nombramientos. Desde luego, tal anÃ¡lisis judicial incorpora todos los elementos sustantivos o de puro derecho que resulten relevantes en el proceso, asÃ como la activaciÃ³n judicial de los *poderes probatorios oficiosos de juez*[169] cuando ello sea considere necesario para indagar sobre el vicio alegado. En otras palabras, la causal de nulidad por desviaciÃ³n de poder debe entenderse de forma mÃ¡s general y abarcante, a la luz de las pretensiones y acusaciones formuladas, asÃ como de la propuesta probatoria oficiosa y no oficiosa obrante en el proceso.

ConclusiÃ³n. En relaciÃ³n con el servidor cuyo cargo se suprime, el efecto jurÃdico surge del acto complejo constituido por a. el acto de supresiÃ³n, b. el acto de incorporaciÃ³n y c. la comunicaciÃ³n. *(i)* Sin embargo, dado que el acto de incorporaciÃ³n no le ha sido comunicado, al afectado sÃ³lo le bastarÃa con demandar los otros dos en orden a demostrar que con la supresiÃ³n de su cargo no se mejorÃ³ el servicio y todo obedeciÃ³ a una desviaciÃ³n de poder. Desde luego, este anÃ¡lisis no sÃ³lo requiere juicios estrictamente legales de los actos administrativos sino ademÃ¡s los que se deriven de todos los elementos probatorios obrantes en el proceso y tendientes a demostrar el vicio alegado. Una eventual nulidad en ese sentido, sÃ³lo tendrÃa efectos sobre la supresiÃ³n de su cargo y el restablecimiento del derecho equivaldrÃa a volver a crearlo sin afectar los actos de incorporaciÃ³n de otros, dado que no han sido demandados. *(ii)* En todo caso, si el servidor desvinculado decide demandarlos acusando que deberÃa estar en uno de esos cargos en lugar de otra persona que fue nombrada allÃ por los actos de incorporaciÃ³n, la cuestiÃ³n serÃa distinta. En otras palabras, el restablecimiento de su derecho en consonancia con su pretensiÃ³n, no darÃa como resultado que se le incorporara a la nueva planta autÃ³nomamente con la creaciÃ³n de su cargo sino que dicha incorporaciÃ³n se adelantara con el propÃ³sito de ocupar aquÃ©l cargo demandado a manera de “sustituciÃ³n”.
Â
2. Caso Concreto

2.1. Caso I. Expediente T-5.445.666.

Cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acciÃ³n de tutela presentada por la seÃ±ora Dora Clemencia Corredor Medina contra La Sala de DescongestiÃ³n del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ y el Juzgado 11 Administrativo de DescongestiÃ³n de Tunja y como vinculado el Departamento de BoyacÃ¡.

8.1.1. En primer lugar, la Sala observa que el asunto bajo anÃ¡lisis reviste una evidente significaciÃ³n constitucional, como quiera que se decide sobre la eventual vulneraciÃ³n del nÃºcleo bÃ¡sico del derecho fundamental al debido proceso y al acceso a la administraciÃ³n de justicia

8.1.2. Respecto del segundo requisito, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial -ordinarios y extraordinarios- al alcance de la persona afectada, se observa que el mismo se satisface, como quiera que contra la providencia judicial proferida por el tribunal accionado no existe la posibilidad de interponer recursos. Esto, por cuanto los argumentos presentados por el accionante, no se encuentran incluidos en las causales taxativas contempladas para acudir al recurso extraordinario de revisiÃ³n (Ley 1437 de 2011, art. 248 s.s. CPACA o art. 188 del Decreto 01 de 1984, segÃºn sea el caso), lo cual habilita al juez constitucional para abordar el fondo del asunto.

8.1.3. En tercer lugar, la Corte debe analizar si se cumple con el requisito de inmediatez, esto es, que la demanda de tutela se hubiere presentado en un tÃ©rmino razonable y proporcionado a partir del hecho que originÃ³ la presunta vulneraciÃ³n, en este caso se trata de la Sentencia del 17 de junio de 2015 proferida por Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-.

Precisamente, la finalidad de la tutela como vÃa judicial de protecciÃ³n expedita de derechos fundamentales, demanda del juez constitucional la verificaciÃ³n del tiempo transcurrido entre el hecho generador de la solicitud y la peticiÃ³n de amparo, pues un lapso irrazonable puede llegar a revelar que la protecciÃ³n que se reclama no se requiere con prontitud, y por tal virtud, alterar el carÃ¡cter preferente y sumario para el que estÃ¡ reservado la acciÃ³n.

La Sentencia atacada fue proferida el 9 de julio de 2015 y la acciÃ³n de tutela se presentÃ³ el 12 de agosto del mismo aÃ±o, un poco mÃ¡s de un mes despuÃ©s de la conducta cuestionada. AsÃ las cosas, la Sala encuentra que entre ambos momentos existe un tÃ©rmino proporcionado y razonable, por cuanto dichas semanas de diferencia representan un periodo de diligencia promedio para acudir a la justicia constitucional, considerando que los peticionarios debieron aprovisionarse probatoria y jurÃdicamente.

8.1.4. En relaciÃ³n con el cuarto requisito, la Sala advierte que en el caso estudiado no se reprocha la ocurrencia de alguna irregularidad procesal, por lo que su anÃ¡lisis no aplica para la causa de los demandantes.

8.1.5. Ahora, respecto del quinto presupuesto, los hechos que generaron la presunta vulneraciÃ³n se encuentran razonablemente identificados y son manifiestos en la acciÃ³n de tutela. Para la Sala es claro que tales hechos estÃ¡n referidos a la presunta vulneraciÃ³n del derecho al debido proceso frente a la exigencia del Tribunal accionado de demandar actos que la peticionaria no conocÃa –los de incorporaciÃ³n-. Asimismo, la Sala encuentra claro que la seÃ±ora Corredor Medina alega que los jueces accionados no sÃ³lo “denegaron justicia” con su decisiÃ³n inhibitoria sino que ademÃ¡s quebrantaron el principio de igualdad en la dispensa judicial al haber desconocido el precedente fijado por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional en las sentencias T-446 de 2013, T-146 de 2014 y T-153 de 2015.

8.1.6. Finalmente, la providencia que se cuestiona por esta vÃa no es una sentencia de tutela, como quiera que fue proferida en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-.

HabiÃ©ndose cumplido, en el caso concreto, los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, pasa la Sala a analizar si existe algÃºn defecto sustantivo manifiesto en las decisiones y atribuible a la respectiva autoridad accionada.

ConfiguraciÃ³n de un defecto por desconocimiento del precedente judicial al haberse obviado el deber de transparencia. Asimismo se configura un defecto sustantivo por inadvertencia de la norma a aplicar.

8.1.7. Considerando que el Pleno de esta CorporaciÃ³n fue lo suficientemente claro en el capÃtulo VII de esta providencia cuando precisÃ³ los alcances de las vulneraciones por decisiones inhibitorias en los casos de supresiÃ³n parcial que ahora se estudian, el anÃ¡lisis serÃ¡ muy breve.

En el caso de la seÃ±ora Corredor Medina, el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n- al resolver el recurso de apelaciÃ³n en el proceso de nulidad y restablecimiento, modificÃ³ la decisiÃ³n del a quo, indicando que si bien se negaban las pretensiones frente al Decreto 1844 de 2001, se declaraba inhibido para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio del 27 de diciembre del mismo aÃ±o. Para fundamentar esta ÃºltimaideterminaciÃ³n, explicÃ³ que cada proceso de supresiÃ³n era Ãºnico, motivo por el que para individualizar el acto administrativo que habÃa afectado la situaciÃ³n de la actora era necesario tener en cuenta los parÃ¡metros que habÃa desarrollado el Consejo de Estado sobre el tema, particularmente en el sentencia del 18 de febrero de 2010: *"La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diÃ¡fano el escenario; deben analizarse las situaciones fÃ¡cticas y jurÃdicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo: 1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporaciÃ³n que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicaciÃ³n; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relaciÃ³n laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicaciÃ³n, porque es un simple acto de la administraciÃ³n, o de ejecuciÃ³n. 2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporaciÃ³n, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicaciÃ³n se convierte en un acto administrativo que extingue la situaciÃ³n laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable (...)"*. En ese sentido, el Tribunal advirtiÃ³ que dentro del plenario sÃ obraban diversos decretos de incorporaciÃ³n de otros funcionarios a cargos de "profesional universitario" como el que ocupaba la accionante, motivo por el que eran estos los susceptibles de demandarse y no el oficio de comunicaciÃ³n, pese a que Ã©stos no se habÃan puesto en conocimiento de la seÃ±ora Corredor Medina. AgregÃ³ que el mÃ¡ximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya habÃa estudiado, en dos oportunidades, el tema de las desvinculaciones originadas en la reestructuraciÃ³n ordenada por el Decreto 1844 de 2001 expedido por el Gobernador de BoyacÃ¡, en las que habÃa precisado que el oficio no era el acto que afectaba la situaciÃ³n jurÃdica de los servidores, en tanto el Director de Talento Humano no tenÃa la competencia para desvincular a ningÃºn funcionario y su labor se reducÃa a comunicar, precisamente, la determinaciÃ³n del Gobernador relacionada no sÃ³lo con la supresiÃ³n de los cargos sino con las incorporaciones de otras personas a aquellos, siendo estas Ãºltimas las decisiones enjuiciables por contener la desvinculaciÃ³n real del empleado.

8.1.8. Visto lo anterior, es posible concluir que estamos frente a la declaratoria de inhibiciÃ³n judicial en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho frente al oficio que comunica la desvinculaciÃ³n de una empleada cuyo fundamento no es otro que un proceso de supresiÃ³n parcial dado a partir de un acto general y otros actos de incorporaciÃ³n que no son notificados a la accionante, aunque resulte, implÃcitamente, afectada con dichas determinaciones. Justamente, en esta oportunidad se debe responder si la decisiÃ³n inhibitoria en tales condiciones desencadena una vulneraciÃ³n del derecho al debido proceso y si, en consecuencia, el oficio de comunicaciÃ³n debe ser tomado como el acto que extingue la relaciÃ³n subjetiva del empleado con la entidad y por lo tanto, una de las decisiones demandables en aras de garantizar el acceso a la administraciÃ³n de justicia.

8.1.9. De conformidad con las subreglas agrupadas en el capÃtulo VII de esta providencia, tanto el derecho al debido proceso como el de acceso a la justicia de la accionante fueron quebrantados. Esto, en tanto se configurÃ³ no sÃ³lo un defecto por desconocimiento del precedente sino ademÃ¡s, desde el plano sustantivo, por inadvertencia de la norma a aplicar.

En primer lugar, el pronunciamiento atacado del 17 de junio de 2015, al resolver el caso, obviÃ³ mencionar las otras tendencias del precedente bajo las cuales, el mismo Consejo de Estado, ya habÃa resuelto casos semejantes –Sentencia 4 de noviembre de 2010-, sin olvidar que tambiÃ©n para la Ã©poca de su emisiÃ³n -17 de junio de 2015- esta CorporaciÃ³n ya contaba con una triada de pronunciamientos uniformes -T-446 de 2013, T-146 de 2014, T-153 de 2015- ampliamente coincidentes con el citado fallo del Alto Tribunal Contencioso.

Esta omisiÃ³n del deber de transparencia, impidiÃ³ que el Tribunal evaluara la magnitud del debate a partir de otras posibles soluciones ya empleadas por el Consejo de Estado y por esta Corte, debilitando con ello, todo el escenario de discusiÃ³n y el ejercicio del derecho de acciÃ³n de quienes, como la accionante, acuden a la institucionalidad a la espera un (sic) respuesta de fondo del aparato judicial. Justamente, esto ocasionÃ³ que alegaciones como la del principio de confianza legÃtima no fueran estudiadas, una de las principales bases argumentativas en que se fundaron los fallos que desestimaron la inhibiciÃ³n y, por el contrario, consideraron que los jueces sÃ debÃan pronunciarse de fondo.

8.2.0. Igualmente, la Sala observa que el Tribunal, con el pronunciamiento enjuiciado, incurriÃ³ en un defecto sustantivo por inadvertencia de la norma a aplicar (artÃculos 65 a 73 del CPACA). Esto, como quiera que si dicha CorporaciÃ³n hubiese tenido en cuenta las normas sobre divulgaciÃ³n de decisiones de la administraciÃ³n, necesariamente hubiese comprendido que la seÃ±ora Corredor Medina no estaba obligada a demandar los actos de incorporaciÃ³n que, de acuerdo con el juez, habÃan afectado su situaciÃ³n, justamente porque nunca le fueron informados.

Asimismo, para el caso concreto, resulta inviable que el Tribunal hubiese asegurado que la demandante debÃa enjuiciar tales actos de incorporaciÃ³n si se tiene en cuenta que debÃa adelantar la bÃºsqueda de mÃ¡s de 180 actos administrativos a travÃ©s de los que, segÃºn el Departamento, se habÃan vinculado personas en el cargo de la denominaciÃ³n que ella ocupaba y por lo tanto, eran las decisiones que le afectaban.[170] Sin lugar a dudas, esto resulta una carga completamente desproporcionada que desdibuja cualquier respeto por la garantÃa del derecho al debido proceso y al principio de confianza legÃtima.

En ese sentido, la Sala debe concluir que la Ãºnica carga de la accionante era demandar los actos que le habÃan sido notificados, es decir, el Decreto 1844 de 2001 y el oficio del 27 de diciembre del mismo aÃ±o, puesto que los mismos fueron los Ãºnicos oponibles.

En consecuencia, la decisiÃ³n de Tribunal de inhibirse frente al estudio del oficio fue injustificada y configuratoria del defecto sustantivo por inadvertencia de la norma a aplicar y, en el plano del precedente, por el desconocimiento de este.

2.2. Caso II. Expediente T-5.448.252.

Tal como se advirtiÃ³ en el planteamiento de los casos (supra 2.2.2.), en relaciÃ³n con la acciÃ³n de tutela interpuesta por el seÃ±or Carlos Otto PÃ©rez Oviedo la Sala debe estudiar dos aspectos de procedencia, una presunta cosa juzgada y un asunto de inmediatez de la acciÃ³n.

No se configura cosa juzgada. En primer lugar, si bien en este caso ya se habÃa presentado una acciÃ³n de tutela anterior contra el mismo Tribunal por la misma sentencia, la Sala no encuentra coincidencia con las identidades procesales que se plantean en esta nueva acciÃ³n, dado que el objeto no es el mismo. Mientras que ahora se plantea una alegaciÃ³n por desconocimiento del precedente judicial frente a la demandabilidad de oficios de comunicaciÃ³n en procesos de supresiÃ³n parcial donde no fueron notificados los actos de incorporaciÃ³n, en la acciÃ³n de 2013 se planteÃ³ un tema relacionado con la configuraciÃ³n de defectos procedimentales y sustanciales por la concesiÃ³n de un recurso. En ese sentido, no se configura cosa juzgada constitucional.

No se cumple con el presupuesto de inmediatez. Debe la Sala analizar si se cumple con el requisito de inmediatez, esto es, que la demanda de tutela se hubiere presentado en un tÃ©rmino razonable y proporcionado a partir del hecho que originÃ³ la presunta vulneraciÃ³n, en este caso se trata de la Sentencia del 8 de julio de 2014 proferida por Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-.

Precisamente, la finalidad de la tutela como vÃa judicial de protecciÃ³n expedita de derechos fundamentales, demanda del juez constitucional la verificaciÃ³n del tiempo transcurrido entre el hecho generador de la solicitud y la peticiÃ³n de amparo, pues un lapso irrazonable puede llegar a revelar que la protecciÃ³n que se reclama no se requiere con prontitud, y por tal virtud, alterar el carÃ¡cter preferente y sumario para el que estÃ¡ reservado la acciÃ³n.

La Sentencia atacada fue proferida el 8 de julio de 2014 y la acciÃ³n de tutela que ahora se revisa se presentÃ³ el 10 de septiembre de 2015, un aÃ±o y dos meses despuÃ©s de la conducta cuestionada. La Sala considera que dicho periodo de tiempo es irrazonable para acudir al mecanismo de amparo, aun cuando el actor seÃ±ale que el mismo debe acortarse en razÃ³n de la nueva acciÃ³n pues, a su juicio el requisito de inmediatez debe estudiarse a partir de la expediciÃ³n de la sentencia T-153 de 2015 que fue el fallo que fijÃ³ el precedente en relaciÃ³n con el proceso de restructuraciÃ³n del Departamento de BoyacÃ¡.

No aceptar el “acortamiento” del periodo para analizar la inmediatez bajo el argumento de la expediciÃ³n de la T-153 de 2015, se debe a una razÃ³n fundamental. Tal como se demostrÃ³ en los capÃtulos III y IV de esta providencia, la sentencia T-153 de 2015 no constituye un *hecho nuevo* dado que la *ratio decidenci* de la misma fue extraÃda en su integridad de la T-446 de 2013. Por este motivo, no es justificable que el accionante haya presentado esta nueva acciÃ³n de tutela con fundamento en lo desarrollado por la sentencia de 2015, cuando dichas consideraciones ya existÃan, inclusive, antes de que la sentencia atacada del 8 de julio de 2014 fuera expedida.

Debe recordarse que no por la sola circunstancia de que la primera vez que se analizara la desvinculaciÃ³n de un servidor del Departamento de BoyacÃ¡ fuera en la sentencia T-153 de 2015 sin ninguna otra particularidad relevante, puede llegarse a la conclusiÃ³n de que aquella sea un *hecho nuevo*. En efecto, asÃ como no lo es por el tipo de providencia y su alcance –factor indicativo-, por sus consideraciones tampoco. La *ratio decidendi* de la sentencia de 2015 es idÃ©ntica a la de 2013 y, aunque los procesos de restructuraciÃ³n se originaron por causas y entidades pÃºblicas distintas, los elementos “base necesaria de la decisiÃ³n” son los mismos.

Ambas sentencias estudiaron procesos de restructuraciÃ³n de supresiÃ³n parcial cuyas semejanzas fueron las relevantes para estudiar el caso: la existencia de un acto general comunicado a travÃ©s de un oficio, los cuales fueron demandados conjuntamente en nulidad y restablecimiento del derecho pero los jueces se declararon inhibidos para pronunciarse respecto del Ãºltimo porque simplemente era un acto de ejecuciÃ³n y no contenÃa decisiÃ³n de fondo quÃ© enjuiciar. A su paso, seÃ±alaron que los actos demandables eran los de incorporaciÃ³n de otros servidores, los cuales no fueron notificados a los empleados salientes. En ambas sentencias se considerÃ³ exactamente lo mismo: los jueces contencioso administrativos, al declararse inhibidos para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio de comunicaciÃ³n, estaban desconociendo uno de los precedentes del Consejo de Estado depositado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Ello, por cuanto aplicaron a los casos otra subregla tambiÃ©n desarrollada por dicho Tribunal en otras sentencias pero sin mencionar, en virtud del presupuesto de transparencia, aquÃ©l fallo.

Desvirtuando que la Sentencia T-153 de 2015 fuera un *hecho nuevo* y por esa razÃ³n encontrando que el accionante pudo haber acudido con anterioridad al amparo constitucional dado que ya tenÃa los elementos de derecho, como las sentencias T-446 de 2013 o T-146 de 2014, la Sala concluye que la espera prolongada para accionar no se justificÃ³.
Â
En ese orden de ideas, se declararÃ¡ la improcedencia de esta acciÃ³n en tanto que no cumple con uno de los presupuestos generales de tutela contra providencia judicial: el de la inmediatez.

2.3. Caso III. Expediente T-5.451.035.

Este tercer caso, tambiÃ©n tiene una dificultad de procedencia relacionada con la cosa juzgada constitucional. En efecto, ambas acciones de tutela son idÃ©nticas; tanto las partes y la *causa petendi* como el objeto, son los mismos.

No existe un hecho nuevo por la emisiÃ³n de la sentencia T-153 de 2015. El argumento del accionante para presentar una nueva demanda radica en la posibilidad de entender como un hecho nuevo, la expediciÃ³n de la sentencia T- 153 de 2015, dado que, a su juicio este fue el primer precedente idÃ©nticamente aplicable a su caso por tratarse del proceso de restructuraciÃ³n del Departamento de BoyacÃ¡.

Sin embargo, tal como fue expuesto y aclarado en los capÃtulos III y IV de esta providencia, la sentencia T-153 de 2015 no constituye un hecho nuevo dado que la *ratio decidenci* de la misma fue extraÃda en su integridad de la T-446 de 2013. Por este motivo, no es justificable que el accionante haya presentado esta nueva acciÃ³n de tutela con fundamento en lo desarrollado por la sentencia de 2015, cuando dichas consideraciones ya existÃan, inclusive, tanto conocÃa el actor dicha jurisprudencia que la primera acciÃ³n de tutela presentada fue con base en los argumentos de la T-446 de 2013.

Debe recordarse que no por la sola circunstancia de que la primera vez que se analizara la desvinculaciÃ³n de un servidor del Departamento de BoyacÃ¡ fuera en la sentencia T-153 de 2015 sin ninguna otra particularidad relevante, puede llegarse a la conclusiÃ³n de que aquella sea un *hecho nuevo*. En efecto, asÃ como no lo es por el tipo de providencia y su alcance –factor indicativo- , por sus consideraciones tampoco. La *ratio decidendi* de la sentencia de 2015 es idÃ©ntica a la de 2013 y, aunque los procesos de restructuraciÃ³n se originaron por causas y entidades pÃºblicas distintas, los elementos “base necesaria de la decisiÃ³n” son los mismos.

Ambas sentencias estudiaron procesos de restructuraciÃ³n de supresiÃ³n parcial cuyas semejanzas fueron las relevantes para estudiar el caso: la existencia de un acto general comunicado a travÃ©s de un oficio, los cuales fueron demandados conjuntamente en nulidad y restablecimiento del derecho pero los jueces se declararon inhibidos para pronunciarse respecto del Ãºltimo porque simplemente era un acto de ejecuciÃ³n y no contenÃa decisiÃ³n de fondo quÃ© enjuiciar. A su paso, seÃ±alaron que los actos demandables eran los de incorporaciÃ³n de otros servidores, los cuales no fueron notificados a los empleados salientes. En ambas sentencias se considerÃ³ exactamente lo mismo: los jueces contencioso administrativos, al declararse inhibidos para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio de comunicaciÃ³n, estaban desconociendo uno de los precedentes del Consejo de Estado depositado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Ello, por cuanto aplicaron a los casos otra subregla tambiÃ©n desarrollada por dicho Tribunal en otras sentencias pero sin mencionar, en virtud del presupuesto de transparencia, aquÃ©l fallo.

Considerando que no existe el alegado *hecho nuevo*, la Sala observa que sÃ se configura una cosa juzgada constitucional, motivo por el se declararÃ¡ la improcedencia de esta acciÃ³n de tutela.

2.4. Caso IV. Expediente T-5.456.222.

Finalmente, la Sala encuentra que en este caso tambiÃ©n existe una dificultad de procedencia de la acciÃ³n relacionada con el presupuesto de inmediatez.

No se cumple el requisito de inmediatez. Al analizar si se cumple con el mismo, esto es, que la demanda de tutela se hubiere presentado en un tÃ©rmino razonable y proporcionado a partir del hecho que originÃ³ la presunta vulneraciÃ³n, la Sala llega a una conclusiÃ³n negativa.

Precisamente, la finalidad de la tutela como vÃa judicial de protecciÃ³n expedita de derechos fundamentales, demanda del juez constitucional la verificaciÃ³n del tiempo transcurrido entre el hecho generador de la solicitud y la peticiÃ³n de amparo, pues un lapso irrazonable puede llegar a revelar que la protecciÃ³n que se reclama no se requiere con prontitud, y por tal virtud, alterar el carÃ¡cter preferente y sumario para el que estÃ¡ reservado la acciÃ³n.

La Sentencia atacada fue proferida el 4 de febrero de 2014 y la acciÃ³n de tutela que ahora se revisa se presentÃ³ el 14 de octubre de 2015, casi dos aÃ±os despuÃ©s de la conducta cuestionada. La Sala considera que dicho periodo de tiempo es irrazonable para acudir al mecanismo de amparo, si ademÃ¡s se tiene en cuenta que la peticionaria no justificÃ³ su tardanza en ninguna situaciÃ³n particular ni ofreciÃ³ razones que demostraran algÃºn impedimento para presentar el amparo con anterioridad.

No existe un hecho nuevo por la emisiÃ³n de la sentencia T-153 de 2015. En todo caso, de concederse que la acciÃ³n se presentÃ³ con fundamento en los argumentos de la sentencia T-153 de 2015, y que su fecha de expediciÃ³n debe tomarse como punto de estudio para la inmediatez, la Sala tampoco lo considera justificable.

AsÃ como se ha seÃ±alado en los casos anteriores, esta conclusiÃ³n se debe a una razÃ³n fundamental. Tal como se demostrÃ³ en los capÃtulos III y IV de esta providencia, la sentencia T-153 de 2015 no constituye un *hecho nuevo* dado que la *ratio decidenci* de la misma fue extraÃda en su integridad de la T-446 de 2013. Por este motivo, no es justificable que la accionante haya presentado tardÃamente la acciÃ³n, sÃ³lo con fundamento en la expediciÃ³n de la sentencia de 2015, cuando dichas consideraciones ya existÃan, inclusive, antes de que la sentencia atacada del 4 de febrero de 2014 fuera expedida.

Debe recordarse que no por la sola circunstancia de que la primera vez que se analizara la desvinculaciÃ³n de un servidor del Departamento de BoyacÃ¡ fuera en la sentencia T-153 de 2015 sin ninguna otra particularidad relevante, puede llegarse a la conclusiÃ³n de que aquella sea un *hecho nuevo*. En efecto, asÃ como no lo es por el tipo de providencia y su alcance –factor indicativo- , por sus consideraciones tampoco. La *ratio decidendi* de la sentencia de 2015 es idÃ©ntica a la de 2013 y, aunque los procesos de restructuraciÃ³n se originaron por causas y entidades pÃºblicas distintas, los elementos “base necesaria de la decisiÃ³n” son los mismos.

Ambas sentencias estudiaron procesos de restructuraciÃ³n de supresiÃ³n parcial cuyas semejanzas fueron las relevantes para estudiar el caso: la existencia de un acto general comunicado a travÃ©s de un oficio, los cuales fueron demandados conjuntamente en nulidad y restablecimiento del derecho pero los jueces se declararon inhibidos para pronunciarse respecto del Ãºltimo porque simplemente era un acto de ejecuciÃ³n y no

contenÃa decisiÃ³n de fondo quÃ© enjuiciar. A su paso, seÃ±alaron que los actos demandables eran los de incorporaciÃ³n de otros servidores, los cuales no fueron notificados a los empleados salientes. En ambas sentencias se considerÃ³ exactamente lo mismo: los jueces contencioso administrativos, al declararse inhibidos para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio de comunicaciÃ³n, estaban desconociendo uno de los precedentes del Consejo de Estado depositado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Ello, por cuanto aplicaron a los casos otra subregla tambiÃ©n desarrollada por dicho Tribunal en otras sentencias pero sin mencionar, en virtud del presupuesto de transparencia, aquÃ©l fallo.

Desvirtuando que la Sentencia T-153 de 2015 fuera un *hecho nuevo* y por esa razÃ³n encontrando que la accionante pudo haber acudido con anterioridad al amparo constitucional dado que ya tenÃa los elementos de derecho, como las sentencias T-446 de 2013 o T-146 de 2014, la Sala concluye que la espera prolongada para accionar no se justificÃ³.
Â
En ese orden de ideas, se declararÃ¡ la improcedencia de esta acciÃ³n en tanto que no cumple con uno de los presupuestos generales de tutela contra providencia judicial: el de la inmediatez.

2.5. Caso V. Expediente T-5.685.087.

Tal como se advirtiÃ³ en el planteamiento de los casos (supra 2.2.2.), en relaciÃ³n con la acciÃ³n de tutela interpuesta por el seÃ±or Gustavo Avellaneda Leal la Sala debe estudiar, de forma conectada, dos aspectos de procedencia, la presunta cosa juzgada y el asunto de inmediatez de la acciÃ³n.

No se configura cosa juzgada. En primer lugar, si bien en este caso ya se habÃa presentado una acciÃ³n de tutela anterior contra el mismo Tribunal por la misma sentencia, la Sala no encuentra una necesaria coincidencia con las identidades procesales que se plantean en esta nueva acciÃ³n, dado que el objeto no es el mismo. Mientras que ahora se plantea una alegaciÃ³n por desconocimiento del precedente judicial frente a la demandabilidad de oficios de comunicaciÃ³n en procesos de supresiÃ³n parcial donde no fueron notificados los actos de incorporaciÃ³n con base en la expediciÃ³n de la sentencia T-153 de 2015, en la acciÃ³n de 2013 se planteÃ³, de manera esencial, un tema relacionado con la configuraciÃ³n de un defecto fÃ¡ctico por el indebido anÃ¡lisis de las pruebas que, a juicio del accionante, permitÃan concluir que en su caso el acto definitivo y por lo tanto demandable era el oficio de comunicaciÃ³n y no los de incorporaciÃ³n, al no habÃ©rsele notificado estos Ãºltimos. En ese sentido, no se configura cosa juzgada constitucional.

No se cumple con el presupuesto de inmediatez desde el alegado hecho nuevo de la expediciÃ³n de la T-153 de 2015. Debe la Sala analizar si se cumple con el requisito de inmediatez, esto es, que la demanda de tutela se hubiere presentado en un tÃ©rmino razonable y proporcionado a partir del hecho que originÃ³ la presunta vulneraciÃ³n, en este caso se trata de la Sentencia del 2 de abril de 2013 proferida por Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-.

Precisamente, la finalidad de la tutela como vÃa judicial de protecciÃ³n expedita de derechos fundamentales, demanda del juez constitucional la verificaciÃ³n del tiempo transcurrido entre el hecho generador de la solicitud y la peticiÃ³n de amparo, pues un lapso irrazonable puede llegar a revelar que la protecciÃ³n que se reclama no se requiere con prontitud, y por tal virtud, alterar el carÃ¡cter preferente y sumario para el que estÃ¡ reservado la acciÃ³n.

La Sentencia atacada fue proferida el 2 de abril de 2013 y la acciÃ³n de tutela que ahora se revisa se presentÃ³ el 5 de octubre de 2015, mÃ¡s de dos aÃ±os despuÃ©s de la conducta cuestionada. La Sala considera que dicho periodo de tiempo es irrazonable para acudir al mecanismo de amparo, aun cuando el actor seÃ±ale que el mismo debe acortarse en razÃ³n de la nueva acciÃ³n pues, a su juicio el requisito de inmediatez debe estudiarse a partir de la expediciÃ³n de la sentencia T-153 de 2015 que fue el fallo que fijÃ³ el precedente en relaciÃ³n con el proceso de restructuraciÃ³n del Departamento de BoyacÃ¡.

No aceptar el “acortamiento” del periodo para analizar la inmediatez bajo el argumento de la expediciÃ³n de la T-153 de 2015, se debe a una razÃ³n fundamental. Tal como se demostrÃ³ en los capÃtulos III y IV de esta providencia, la sentencia T-153 de 2015 no constituye un *hecho nuevo* dado que la *ratio decidendi* de la misma fue extraÃda en su integridad de la T-446 del 11 de julio de 2013. Por este motivo, no es justificable que el accionante haya presentado esta nueva acciÃ³n de tutela con fundamento en lo desarrollado por la sentencia de 2015, cuando dichas consideraciones ya existÃan de tiempo atrÃ¡s, especÃficamente desde el 11 de junio de 2013, fecha de expediciÃ³n de la sentencia T-446.

Debe recordarse que no por la sola circunstancia de que la primera vez que se analizara la desvinculaciÃ³n de un servidor del Departamento de BoyacÃ¡ fuera en la sentencia T-153 de 2015 sin ninguna otra particularidad relevante, puede llegarse a la conclusiÃ³n de que aquella sea un *hecho nuevo*. En efecto, asÃ como no lo es por el tipo de providencia y su alcance –factor indicativo- , por sus consideraciones tampoco. La *ratio decidendi* de la sentencia de 2015 es idÃ©ntica a la de 2013 y, aunque los procesos de restructuraciÃ³n se originaron por causas y entidades pÃºblicas distintas, los elementos “base necesaria de la decisiÃ³n” son los mismos.

Ambas sentencias estudiaron procesos de restructuraciÃ³n de supresiÃ³n parcial cuyas semejanzas fueron las relevantes para estudiar el caso: la existencia de un acto general comunicado a travÃ©s de un oficio, los cuales fueron demandados conjuntamente en nulidad y restablecimiento del derecho pero los jueces se declararon inhibidos para pronunciarse respecto del Ãºltimo porque simplemente era un acto de ejecuciÃ³n y no contenÃa decisiÃ³n de fondo quÃ© enjuiciar. A su paso, seÃ±alaron que los actos demandables eran los de incorporaciÃ³n de otros servidores, los cuales no fueron notificados a los empleados salientes. En ambas sentencias se considerÃ³ exactamente lo mismo: los jueces contencioso administrativos, al declararse inhibidos para pronunciarse en relaciÃ³n con el oficio de comunicaciÃ³n, estaban desconociendo uno de los precedentes del Consejo de Estado depositado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Ello, por cuanto aplicaron a los casos otra subregla tambiÃ©n desarrollada por dicho Tribunal en otras sentencias pero sin mencionar, en virtud del presupuesto de transparencia, aquÃ©l fallo.

Desvirtuando que la Sentencia T-153 de 2015 fuera un *hecho nuevo* y por esa razÃ³n encontrando que el accionante pudo haber acudido con anterioridad al amparo constitucional dado que ya tenÃa los elementos de derecho, como las sentencias T-446 de 2013 o T-146 de 2014, la Sala concluye que la espera prolongada para accionar no se justificÃ³.
Â
En ese orden de ideas, se declararÃ¡ la improcedencia de esta acciÃ³n en tanto que no cumple con uno de los presupuestos generales de tutela contra providencia judicial: el de la inmediatez.

III. DECISIÃN

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Tercera de RevisiÃ³n de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la ConstituciÃ³n PolÃtica,

RESUELVE:

PRIMERO.- Respecto del expediente T-5.445.666, REVOCAR la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, del 4 de julio de 2016, que confirmÃ³ la Sentencia de la misma CorporaciÃ³n – Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Primera – del 8 de octubre de 2015, mediante la cual se negÃ³ el amparo constitucional para, en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso de la seÃ±ora Dora Clemencia Corredor Medina.
Â
SEGUNDO.- Respecto del expediente T-5.445.666, DEJAR SIN EFECTOS la sentencia del Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ –Sala de DescongestiÃ³n- del 17 de junio 2015 que modificÃ³, a su vez, la sentencia del Juzgado 11Âº Administrativo del Circuito Judicial de Tunja –BoyacÃ¡- del 4 de junio de 2009.
Â
TERCERO.- Respecto del expediente T-5.445.666, ORDENAR al Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ –Sala de DescongestiÃ³n- que, en un tÃ©rmino no superior a quince (15) dÃas contados a partir de la notificaciÃ³n de esta providencia, emita un nuevo pronunciamiento de fondo segÃºn los hechos, la valoraciÃ³n probatoria y los fundamentos jurÃdicos pertinentes, teniendo en cuenta los fundamentos de esta sentencia, particularmente los consignados en el *CapÃtulo VII* y *supra 8.1* de la misma.

CUARTO-. Respecto del expediente T-5.448.252, CONFIRMAR la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Quinta, del 4 de febrero de 2016, que confirmÃ³ la Sentencia de la misma CorporaciÃ³n – Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Cuarta – del 12 de noviembre de 2015, mediante la cual se declarÃ³ IMPROCEDENTE la acciÃ³n constitucional de conformidad con los fundamentos de esta sentencia, particularmente los consignados en *supra 8.2* de la misma.

QUINTO.- Respecto del expediente T-5.451.035, CONFIRMAR la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Quinta, del 18 de febrero de 2016, que confirmÃ³ la Sentencia de la misma CorporaciÃ³n – Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Cuarta – del 19 de noviembre de 2015, mediante la cual se declarÃ³ IMPROCEDENTE la acciÃ³n constitucional de conformidad con los fundamentos de esta sentencia, particularmente los consignados en *supra 8.3* de la misma.

SEXTO.- Respecto del expediente T-5.456.222, CONFIRMAR la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Quinta, del 18 de febrero de 2016, que confirmÃ³ la Sentencia de la misma CorporaciÃ³n – Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Cuarta – del 16 de diciembre de 2015, mediante la cual se declarÃ³ IMPROCEDENTE la acciÃ³n constitucional de conformidad con los fundamentos de esta sentencia, particularmente los consignados en *supra 8.4* de la misma.

SÃPTIMO.- Respecto del expediente T-5.685.087, MODIFICAR la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, del 30 de junio de 2016, que confirmÃ³ la Sentencia de la misma CorporaciÃ³n – Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Primera – del 17 de marzo del mismo aÃ±o, mediante la cual se negÃ³ la acciÃ³n constitucional para, en su lugar, declararla IMPROCEDENTE de conformidad con los fundamentos de esta sentencia, particularmente los consignados en *supra 8.5* de la misma.

OCTAVO.- ORDENAR que, por SecretarÃa General, se libren las comunicaciones a que se refiere el artÃculo 36 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÃQUESE, COMUNÃQUESE Y CÃMPLASE.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÃREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÃ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Ausente en comisiÃ³n

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÃ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÃOS

Magistrado

MARTHA SÃCHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÃGINA

[1] Acta Individual de Reparto. Folio 125 del cuaderno principal.

[2] VinculaciÃ³n al Departamento de BoyacÃ¡ a travÃ©s del Auto del 18 de agosto de 2015 emitido por la SecciÃ³n Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de primera instancia en la acciÃ³n de tutela. Folios 127 y 128 del cuaderno principal.

[3] Decreto nÃºmero 1844 de 21 de diciembre de 2001 expedido por el gobernador de BoyacÃ¡, *"por el cual se establece la planta de personal de la administraciÃ³n central del Departamento de BoyacÃ¡ y se dictan otras disposiciones"*, se suprimen 214 cargos de tal categorÃa de la planta global y 3 de la secretarÃa de educaciÃ³n tambiÃ©n de profesional universitario cÃ³digo 340 grado 11. Folios 4 al 10 del cuaderno principal.

[4] IbÃdem.

[5] Oficio del 27 de diciembre de 2001 signado por el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡. Folio 11 del cuaderno principal.

[6] Requisito exigido, segÃºn la demanda, por el artÃculo 148 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998 y por el artÃculo 41 de la Ley 443 de 1998.

[7] Estuvo vinculada desde el 3 de febrero de 1992 hasta el 2 de enero de 2002, fecha en la cual se le comunicÃ³ el oficio de 27 de diciembre de 2001. Folio 20 del cuaderno principal.

[8] Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el departamento de BoyacÃ¡. Folios 12 al 46 del cuaderno principal.

[9] *"ARTÃCULO 177. CARGA DE LA PRUEBA. <ArtÃculo derogado por el literal c) del artÃculo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en forma gradual, en los tÃ©rminos del numeral 6) del artÃculo 627> Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurÃdico que ellas persiguen. (...)"*

[10] Sentencia de primera instancia dentro de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Dora Clemencia Corredor Medina contra el Departamento de BoyacÃ¡, Rad. 2002-1445. Folios 47 al 75 del cuaderno principal.

[11] Folio 76 a 87 del cuaderno principal.

[12] Pero esta vez bajo argumentos distintos a los del *a quo*.

[13] Consejo de Estado. SecciÃ³n Segunda. RadicaciÃ³n No. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-08). Consejero Ponente: Gustavo GÃ³mez Aranguren.

[14] Decretos calendados el 21 de diciembre de 2001.

[15] Fue la Directora de GestiÃ³n de Talento Humano del Departamento que allegÃ³ dichos actos de incorporaciÃ³n al proceso, los cuales estÃ¡n contenidos en los Decretos 1961 a 2144 del 21 de diciembre de 2001. Sin embargo, nunca se precisÃ³ si los mismos habÃan sido notificados a la accionante. En efecto, lo siguiente es lo que manifiesta el Tribunal en su sentencia: *"No obstante lo anterior, dentro del plenario obran Decretos de incorporaciÃ³n del 21 de diciembre de 2001, del cargo de Profesional Universitario CÃ³digo 340 Grado 11, igualmente la Directora de GestiÃ³n*

de Talento Humano allegÃ³ documento en donde manifiesta que "revisado el tomo de los decretos del 1847 -2279 de 2002, se encontraron las incorporaciones de los profesionales universitarios, cÃ³digo 340 grado 11, los cuales estÃ¡n contenidos en los decretos 1961 al 2144 del 21 de diciembre de 2011", pruebas documentales que permiten inferir que el Oficio de comunicaciÃ³n del 27 de diciembre de 2001, fue posterior a los actos de incorporaciÃ³n del 27 de diciembre de 2001, fue posterior a los actos de incorporaciÃ³n efectuados en la planta global del Departamento de BoyacÃ¡. // SituaciÃ³n que pone de manifiesto que estamos frente a la primera tesis formulada por el MÃ¡ximo Tribunal de los Contencioso desarrollada en la sentencia del 18 de febrero de 2010, segÃºn la cual en el evento de que exista un acto general que defina la planta (Decreto No. 1844 de 2001); un acto de incorporaciÃ³n que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario (Decretos de incorporaciÃ³n Nos. 1961 a 2144del 21 de diciembre de 2001) y finalmente una comunicaciÃ³n (Oficio del 27 de diciembre de 2001); debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relaciÃ³n laboral subjetiva y no la comunicaciÃ³n, porque es un simple acto de la administraciÃ³n, o de ejecuciÃ³n." Folio 96 del cuaderno principal.

[16] Consejo de Estado. Sentencia del 21 de octubre de 2009. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-01326-01 (2336-08). Consejero Ponente: Alfonso Vargas RincÃ³n. Consejo de Estado. Sentencia del 28 de junio de 2012. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-02444-01 (2163-09). Consejera Ponente: Bertha LucÃa RamÃrez de PÃ¡ez.

[17] Sentencia de segunda instancia dentro de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Dora Clemencia Corredor Medina contra el Departamento de BoyacÃ¡, Rad. 2002-1445-01. Folios 88 a 106 del cuaderno principal.

[18] Consejo de Estado. Sentencia del 16 de febrero de 2012. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-01804-01. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Consejo de Estado. Sentencia del 15 de noviembre de 2012. RadicaciÃ³n No. 11001-03-15-000-2012-01949-00. Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[19] Sobre el particular, se citÃ³ la Sentencia del 7 de junio de 2012.RadicaciÃ²n No. 2002-01595-02 (1717-09). Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[20] Al respecto, se seÃ±alÃ³ que estas decisiones habÃan recogido la postura del Consejo de Estado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[21] Al respecto, se indicÃ³ que se trataba de una sentencia proferida dentro del proceso con Radicado No. 2002-1514-01, sin referir el magistrado ponente.

[22] Al respecto, se indicÃ³ que se trataba de una sentencia proferida dentro del proceso con Radicado No. 15001-3133-004-2003-00403-01, Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

[23] Folios 133 a 138 del cuaderno principal.

[24] Folios 145 a 149 del cuaderno principal.

[25] Folios 167 a 172 del cuaderno principal.

[26] Folios 176 a 193 del cuaderno principal.

[27] Rad. No. 2015-01755-00. C.P. MarÃa Elizabeth GarcÃa GonzÃ¡lez.

[28] Consejo de Estado. Sentencias del 29 de abril de 2010 (Rad. 2002-01304. C.P. Alfonso Vargas RincÃ³n); 1Â° de septiembre de 2011 (Rad. 2002-01865. C.P. Gerardo Arenas Monsalve) y; 16 de febrero de 2012 (Rad. 2002-01804. C.P. Gerardo Arenas Monsalve).

[29] Consejo de Estado. Sentencias del 15 de noviembre de 2012 (Rad. 2012-01949. C.P. VÃctor Hernando Alvarado Ardila); 16 de febrero de 2009 (Rad. 2003-00403. C.P. Clara Elisa Cifuentes) y; 16 de febrero de 2012 (Rad. 2002-01804. C.P. Gerardo Arenas Monsalve).

[30] Folios 198 y 218 a 299 del cuaderno principal.

[31] RadicaciÃ³n No. 11001-03-15-000-2012-01949-00. Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[32] RadicaciÃ³n No. 15001-31-33-004-2003-00403-01. Consejera Ponente: Clara Elisa Cifuentes.

[33] Acta Individual de Reparto. Folio 217 del cuaderno principal.

[34] VinculaciÃ³n al Departamento de BoyacÃ¡ a travÃ©s del Auto del 11 de septiembre de 2015 emitido por la SecciÃ³n Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de primera instancia en la acciÃ³n de tutela. Folios 219 y 220 del cuaderno principal.

[35] VinculaciÃ³n al Departamento de BoyacÃ¡ a travÃ©s del Auto del 11 de septiembre de 2015 emitido por la SecciÃ³n Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de primera instancia en la acciÃ³n de tutela. Folio 219 del cuaderno principal.

[36] Decreto nÃºmero 1844 de 21 de diciembre de 2001 expedido por el gobernador de BoyacÃ¡, *“por el cual se establece la planta de personal de la administraciÃ³n central del Departamento de BoyacÃ¡ y se dictan otras disposiciones”*, se suprimen 73 cargos de tal categorÃa de la planta global y 6 de la secretarÃa de educaciÃ³n tambiÃ©n de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 45. Folios 6 al 8 del cuaderno principal.

[37] Oficio del 28 de diciembre de 2001 signado por el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡. Folios 12 y 13 del cuaderno principal.

[38] Requisito exigido, segÃºn la demanda, por el artÃculo 148 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998 y por el artÃculo 41 de la Ley 443 de 1998.

[39] Estuvo vinculado desde el 28 de enero de 1992 hasta el 3 de enero de 2002, fecha en la cual se le comunicÃ³ el oficio de 28 de diciembre de 2001. Folio 22 del cuaderno principal.

[40] Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el departamento de BoyacÃ¡. Folios 14 al 48 del cuaderno principal.

[41] 200110589-01. GÃ³mez Aranguren

[42] Sentencia de primera instancia dentro de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Carlos Otto PÃ©rez Oviedo contra el Departamento de BoyacÃ¡, Rad. 2007-0187. Folios 49 al 67 del cuaderno principal.

[43] Consejo de Estado. RadicaciÃ³n No. 25000-23-25-000-2001-10992-01 (0850-09). Consejero Ponente: Gustavo GÃ³mez Aranguren.

[44] Decretos calendados el 21 de diciembre de 2001.

[45] Para fundamentar esto, el Tribunal citÃ³ un pronunciamiento del Consejo de Estado del 21 de octubre de 2009 (Radicado No. 15001-23-31-000-2002-01326-01) sobre el mismo tema de restructuraciÃ³n en el Departamento de BoyacÃ¡ a travÃ©s del Decreto 1844 de 2001.

[46] Sentencia de primera instancia en el proceso de tutela Rad. No. 11001-03-15-000-2014-02666-00, adelantado por el seÃ±or Carlos Otto PÃ©rez Oviedo contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-. Folios 98 a 104 del cuaderno principal.

[47] Sentencia de segunda instancia en el proceso de tutela Rad. No. 11001-03-15-000-2014-02666-01, adelantado por el seÃ±or Carlos Otto PÃ©rez Oviedo contra el Tribunal Administrativo de BoyacÃ¡ -Sala de DescongestiÃ³n-. Folios 105 a 113 del cuaderno principal.

[48] Consejo de Estado. Sentencia del 16 de febrero de 2012. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-01804-01. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Consejo de Estado. Sentencia del 15 de noviembre de 2012. RadicaciÃ³n No. 11001-03-15-000-2012-01949-00. Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[49] Al respecto, se seÃ±alÃ³ que estas decisiones habÃan recogido la postura expuesta por el Consejo de Estado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010. SecciÃ³n Segunda, Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[50] Folios 230 a 234 del cuaderno principal.

[51] Folios 237 a 241 del cuaderno principal.

[52] SeÃ±alÃ³ el Consejo de Estado que *"[e]n efecto, en la primera oportunidad el accionante alegÃ³ falta de competencia de la autoridad judicial que conociÃ³ el recurso de apelaciÃ³n, (...) mientras que en la segunda acciÃ³n solicitÃ³ que se revocara la sentencia de segunda instancia, peticiÃ³n que sustentÃ³ en el fallo T-153 del 14 de abril de 2015"*. Folio 240 del cuaderno principal.

[53] Folios 248 a 267 del cuaderno principal.

[54] Folios 268 a 277 del cuaderno principal.

[55] Acta Individual de Reparto. Folio 292 del cuaderno principal.

[56] VinculaciÃ³n al Departamento de BoyacÃ¡ y a la Agencia Nacional para la Defensa JurÃdica del Estado a travÃ©s del Auto del 11 de septiembre de 2015 emitido por la SecciÃ³n Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de primera instancia en la acciÃ³n de tutela. Folios 294 y 295 del cuaderno principal.

[57] Decreto nÃºmero 1844 de 21 de diciembre de 2001 expedido por el gobernador de BoyacÃ¡, *"por el cual se establece la planta de personal de la administraciÃ³n central del Departamento de BoyacÃ¡ y se dictan otras disposiciones"*, se suprimen 16 cargos de categorÃa ayudante CÃ³digo 610 grado 01 de la planta global. Folios 4 a 10 del cuaderno principal.

[58] Oficio del 28 de diciembre de 2001 signado por el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡. Folio 11 del cuaderno principal.

[59] Requisito exigido, segÃºn la demanda, por el artÃculo 148 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998 y por el artÃculo 41 de la Ley 443 de 1998.

[60] De conformidad con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, el seÃ±or Parra PeÃ±a permaneciÃ³ en el servicio por dicho lapso. Folio 20 del cuaderno principal.

[61] Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el departamento de BoyacÃ¡. Folios 14 al 48 del cuaderno principal.

[62] Sentencia de primera instancia dentro de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Edgar Humberto Parra PeÃ±a contra el Departamento de BoyacÃ¡, Rad. 2002-1086. Folios 47 al 57 del cuaderno principal.

[63] Escrito de impugnaciÃ³n. Folios 58 a 80 del cuaderno principal.

[64] Sentencia de segunda instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho Rad. No. 15001-23-31-000-2002-01086-02, adelantado por el seÃ±or Edgar Humberto Parra PeÃ±a contra el Departamento de BoyacÃ¡. Folios 98 a 117 del cuaderno principal.

[65] IbÃdem.

[66] Contra esta sentencia se presentÃ³ una solicitud de nulidad que fue rechazada de plano por auto del 27 de mayo de 2011. Luego, contra el auto que resolviÃ³ tal solicitud se presentÃ³ recurso de sÃºplica, el cual tambiÃ©n fue rechazado por improcedente mediante providencia del 6 de diciembre de 2012. Folios 118 a 140 del cuaderno principal.

[67] Folios 142 a 152 del cuaderno principal.

[68] Folios 153 a 157 del cuaderno principal.

[69] Consejo de Estado. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09). Consejo de Estado. Sentencia del 7 de noviembre de 2012. RadicaciÃ³n No. 2002-01595-02. Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 22 de noviembre de 2012 Rad. 2000-01407-01 Exp. 24872 C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[70] Al respecto, se seÃ±alÃ³ que estas decisiones habÃan recogido la postura del Consejo de Estado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[71] Folio 305 del cuaderno principal.

[72] Folios 308 a 311 del cuaderno principal.

[73] Folios 325 a 329 del cuaderno principal.

[74] Folios 347 a 356 del cuaderno principal.

[75] Folios 388 a 395.

[76] Acta Individual de Reparto. Folio 176 del cuaderno principal.

[77] VinculaciÃ³n al Departamento de BoyacÃ¡ y a la Agencia Nacional para la Defensa JurÃdica del Estado a travÃ©s del Auto del 22 de octubre de 2015 emitido por la SecciÃ³n Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de primera instancia en la acciÃ³n de tutela. Folio 178 del cuaderno principal.

[78] Decreto nÃºmero 1844 de 21 de diciembre de 2001 expedido por el gobernador de BoyacÃ¡, "por el cual se establece la planta de personal de la administraciÃ³n central del Departamento de BoyacÃ¡ y se dictan otras disposiciones", se suprimen 69 cargos de tal categorÃa de la planta global y 9 de la SecretarÃa de EducaciÃ³n tambiÃ©n de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 05. Folios 5 y 6 del cuaderno principal.

[79] Oficio del 27 de diciembre de 2001 signado por el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡. Folios 10 del cuaderno principal.

[80] Requisito exigido, segÃºn la demanda, por el artÃculo 148 del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998 y por el artÃculo 41 de la Ley 443 de 1998.

[81] Estuvo vinculada desde el 30 de mayo de 1991 hasta el 31 de diciembre de 2001. Folio 19 del cuaderno principal.

[82] Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el departamento de BoyacÃ¡. Folios 11 al 46 del cuaderno principal.

[83] Sentencia de primera instancia dentro de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Segunda Eloisa Abril Valcarcel contra el Departamento de BoyacÃ¡, Rad. 2002-1371-00. Folios 47 al 63 del cuaderno principal.

[84] Consejo de Estado. SecciÃ³n Segunda. RadicaciÃ³n No. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-08). Consejero Ponente: Gustavo GÃ³mez Aranguren.

[85] Decretos calendados el 21 de diciembre de 2001.

[86] Consejo de Estado. Sentencia del 21 de octubre de 2009. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-01326-01 (2336-08). Consejero Ponente: Alfonso Vargas RincÃ³n. Consejo de Estado. Sentencia del 28 de junio de 2012. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-02444-01 (2163-09). Consejera Ponente: Bertha LucÃa RamÃrez de PÃ¡ez.

[87] Sentencia de segunda instancia dentro de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Segunda Eloisa Abril ValcÃ¡rcel contra el Departamento de BoyacÃ¡, Rad. 2002-1371-01. Folios 69 a 94 del cuaderno principal.

[88] Consejo de Estado. Sentencia del 16 de febrero de 2012. RadicaciÃ³n No. 15001-23-31-000-2002-01804-01. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Consejo de Estado. Sentencia del 15 de noviembre de 2012. RadicaciÃ³n No. 11001-03-15-000-2012-01949-00. Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[89] Sobre el particular, se citÃ³ la Sentencia del 7 de junio de 2012. RadicaciÃ³n No. 2002-01595-02 (1717-09). Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[90] Al respecto, se seÃ±alÃ³ que estas decisiones habÃan recogido la postura del Consejo de Estado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[91] Folios 183 a 186 del cuaderno principal.

[92] Folios 188 a 198 del cuaderno principal.

[93] Folios 208 a 212 del cuaderno principal.

[94] Folios 208 a 212 del cuaderno principal.

[95] Folios 228 a 234 del cuaderno principal.

[96] Folios 240 a 252 del cuaderno principal.

[97] Folios 262 a 266.

[98] Acta Individual de Reparto. Folio 204 del cuaderno principal.

[99] VinculaciÃ³n al Departamento de BoyacÃ¡ a travÃ©s del Auto del 26 de enero de 2016 emitido por la SecciÃ³n Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de primera instancia en la acciÃ³n de tutela. Folios 206 y 207 del cuaderno principal.

[100] VinculaciÃ³n de la Agencia Nacional para la Defensa JurÃdica del Estado a travÃ©s del Auto del 26 de enero de 2016 emitido por la SecciÃ³n Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de primera instancia en la acciÃ³n de tutela. IbÃdem.

[101] Decreto nÃºmero 1844 de 21 de diciembre de 2001 expedido por el gobernador de BoyacÃ¡, *"por el cual se establece la planta de personal de la administraciÃ³n central del Departamento de BoyacÃ¡ y se dictan otras disposiciones"*, se suprimen 114 cargos de tal categorÃa de la planta global y 5 de la secretarÃa de educaciÃ³n tambiÃ©n de auxiliar administrativo cÃ³digo 550 grado 24.

[102] Oficio del 27 de diciembre de 2001 signado por el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡. Folios 2 del cuaderno principal.

[103] Estuvo vinculado desde el 16 de septiembre de 1994 hasta el 31 de diciembre de 2001. Folio 7 del cuaderno principal.

[104] Antecedentes de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el departamento de BoyacÃ¡ en la sentencia de primera instancia del proceso contencioso administrativo. Folios 5 al 8 del cuaderno principal.

[105] Sentencia de primera instancia dentro de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Gustavo Avellaneda Leal contra el Departamento de BoyacÃ¡, Rad. 2002-1110-00. Folios 3 al 27 del cuaderno principal.

[106] AcÃ¡pite del "Recurso de ApelaciÃ³n" de la sentencia de segunda instancia. Folios 36 y 37 del cuaderno principal.

[107] IbÃdem.

[108] Consejo de Estado. RadicaciÃ³n No. 25000-23-25-000-2001-10589-01 (1712-08). Consejero Ponente: Gustavo GÃ³mez Aranguren.

[109] Folios 28 a 65 del cuaderno principal.

[110] Folios 66 a 72 del cuaderno principal.

[111] Folios 73 a 82 del cuaderno principal.

[112] Consejo de Estado. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09). Consejo de Estado. Sentencia del 7 de noviembre de 2012. RadicaciÃ³n No. 2002-01595-02. Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 22 de noviembre de 2012 Rad. 2000-01407-01 Exp. 24872 C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[113] Al respecto, se seÃ±alÃ³ que estas decisiones habÃan recogido la postura del Consejo de Estado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Segunda, Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila.

[114] Folios 214 a 218 del cuaderno principal.

[115] Folios 226 del cuaderno principal.

[116] Folios 223 a 244 del cuaderno principal.

[117] Folios 279 a 290 del cuaderno principal.

[118] Folios 292 a 300 del cuaderno principal.

[119]Consejero ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila. RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09).

[120] Estas definiciones fueron construidas en la sentencia T-975 de 2011. M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

[121] Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[122] T-975 de 2011. M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

[123] Si bien en esta cita se menciona que una sentencia con alcance de unificaciÃ³n es un elemento que puede evitar la configuraciÃ³n de una temeridad, al estudiar integralmente dicha sentencia -T-113 de 2010-, tal referencia se emplea simplemente para ejemplificar que si una pronunciamiento de unificaciÃ³n puede excluir la configuraciÃ³n de la temeridad, con mayor razÃ³n, una sentencia de constitucionalidad -con efectos erga omnes- no sÃ³lo excluye dicha sanciÃ³n sino ademÃ¡s se constituye en un hecho completamente nuevo que puede desdibujar la cosa juzgada constitucional de un fallo de tutela anterior.

[124] La Sala Primera de RevisiÃ³n de esta Corte, a travÃ©s de la sentencia T-183 de 2012, analizÃ³ el caso de un accionante que presentÃ³ una nueva demanda laboral solicitando la indexaciÃ³n de la primera mesada pensional, pues considerÃ³ que, con respecto a su caso, habÃa surgido un nuevo hecho, teniendo en cuenta que por ese entonces la jurisprudencia mÃ¡s reciente de la Corte Constitucional habÃa establecido el carÃ¡cter universal del derecho a la indexaciÃ³n. En esa ocasiÃ³n su pretensiÃ³n fue negada, pues los jueces laborales acogieron la excepciÃ³n de cosa juzgada. Sin embargo, en sede de revisiÃ³n la Sala Primera dejÃ³ sin efecto las decisiones judiciales que declararon probada la excepciÃ³n de cosa juzgada, considerando que las autoridades accionadas habÃan incurrido en un desconocimiento del precedente constitucional. Luego, la Sala Cuarta de RevisiÃ³n, a travÃ©s de la sentencia T-1086 de 2012, estudiÃ³ varios expedientes acumulados dentro de los cuales se destacaron casos fÃ¡cticamente similares al que hoy ocupa nuestra atenciÃ³n, en los que distintas personas, luego de que adujeran un cambio en la lÃnea jurisprudencial sobre la materia, instauraron una nueva demanda ordinaria laboral solicitando por segunda vez en la jurisdicciÃ³n ordinaria la indexaciÃ³n de su primera mesada pensional, con el agravante de que dichas pretensiones fueros desatendidas al declararse probada la excepciÃ³n de cosa juzgada, precisamente por el hecho de haber promovido, en una ocasiÃ³n anterior, proceso ordinario laboral con el mismo propÃ³sito. Igualmente, en la sentencia T-529 de 2014 la Sala Tercera de RevisiÃ³n de la Corte Constitucional, al fallar siete expedientes acumulados, estudiÃ³ un caso en el que el actor habÃa presentado una segunda demanda ordinaria laboral solicitando la indexaciÃ³n de su primera mesada, al estimar que debÃa aplicarse lo dispuesto en las sentencias C-862 y C-891A de 2006, en las que se seÃ±alÃ³ que dicho reajuste pensional aplica de igual manera para las pensiones de jubilaciÃ³n y sanciÃ³n. No obstante, dicha acciÃ³n fue desestimada por los jueces laborales, quienes encontraron probada la excepciÃ³n de cosa juzgada, pues en el aÃ±o 2000 el actor habÃa desistido de la misma pretensiÃ³n en otro proceso ordinario, y dicho desistimiento fue aceptado por la autoridad judicial.

[125] Sentencia T- 183 de 2012. M.P. MarÃa Victoria Calle Correa.

[126] Sentencia T-975 de 2011. M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

[127] *"(…) la Corte ha decidido en varios casos emplear la figura de los efectos inter comunis para modular sus fallos con el fin de extender las decisiones adoptadas en procesos de tutela a personas que, estando en situaciÃ³n equiparable a la de los demandantes, no han instaurado la acciÃ³n respectiva, acudieron a la tutela y obtuvieron respuestas dispares, o acudieron a un procedimiento separado. En este orden, si bien por regla general los efectos de la tutela son inter partes, la Corte ha modulado los efectos de sus sentencias para asegurar el derecho a la igualdad de quienes hacen parte de un universo objetivo de personas que se encuentran en la misma situaciÃ³n de los demandantes.// En esta hipÃ³tesis, las personas que se encuentran en la misma situaciÃ³n que los peticionarios en un proceso en el que el amparo fue concedido con efectos inter comunis, pueden optar por impulsar la garantÃa de sus derechos ante el juez encargado de asegurar el cumplimiento de la sentencia, o, acudir a una nueva acciÃ³n de tutela. En ambos eventos la autoridad judicial debe contrastar la situaciÃ³n del solicitante con los supuestos fÃ¡cticos y jurÃdicos de la sentencia que dictÃ³ los efectos comunes y, en caso de encontrar acreditada la identidad entre un caso y otro, dar aplicaciÃ³n a las medidas de proteccciÃ³n ordenadas en dicha decisiÃ³n."* Sentencia T-272 de 2014. M.P. MarÃa Victoria Calle Correa.

[128] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[129] Consejero ponente: Gustavo Eduardo GÃ³mez Aranguren (No.1712-2008)

[130] Consejero ponente: Victor Hernando Alvarado Ardila. RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09).

[131] Consejero Ponente: Gustavo Eduardo GÃ³mez Aranguren. No.1712-2008.

[132] M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

[133] M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

[134] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[135] M.P. Jorge IvÃ¡n Palacio.

[136] En dichas oportunidades, la Corte ordenÃ³ a las autoridades judiciales demandadas, emitir un nuevo pronunciamiento de fondo segÃºn los hechos, la valoraciÃ³n probatoria y los fundamentos jurÃdicos pertinentes de cada proceso teniendo en cuenta la posibilidad de demandar los oficios de comunicaciÃ³n.

[137] Consejero ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila. RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09).

[138] Sobre el concepto de actos administrativos mixtos: *"La prÃ¡ctica jurÃdica ha dado lugar a que se reconozca la existencia de actos administrativos que contienen simultÃ¡neamente decisiones con efectos generales y con efectos particulares o concretos, de donde ha optado por denominarlos actos administrativos mixtos".* Berrocal Guerrero, Luis Enrique*. "Manual del Acto Administrativo"*. SÃ©ptima EdiciÃ³n. Editorial ABC, BogotÃ¡, 2016. PÃ¡gs. 161 y 162.

[139] SecciÃ³n Segunda, auto de SecciÃ³n. Consejero Ponente: JoaquÃn Barreto RuÃz, expediente nÃºmero 9176.

[140] Consejo De Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda. SubsecciÃ³n "A". Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. BogotÃ¡, D.C., Dieciocho (18) De Febrero De Dos Mil Diez (2010). RadicaciÃ³n NÃºmero: 25000-23-25-000-2001-10589-01(1712-08). Actor: Hugo Nelson LeÃ³n Rozo. Demandado: Municipio De La Calera.

[141] IbÃdem.

[142] Sobre esta denominaciÃ³n, traÃda por Berrocal Guerrero del tratadista GarcÃa- Trevijano Fos, hace referencia a aquÃ©l acto *"(…) que tiene un doble efecto para varias personas, favorable para una y de gravamen para otra".* Berrocal Guerrero, Luis Enrique*. "Manual del Acto Administrativo"*. SÃ©ptima EdiciÃ³n. Editorial ABC, BogotÃ¡, 2016. PÃ¡g. 164.

[143] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda. SubsecciÃ³n "A". Consejero Ponente: Alfonso Vargas RincÃ³n. BogotÃ¡, D.C., Dos (2) De Octubre De Dos Mil Ocho (2008). RadicaciÃ³n NÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01557-01 (0558-08). Actor: Constanza Elena Yepes MartÃnez. Demandado: CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional De Cundinamarca.

[144] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda- SubsecciÃ³n "A". Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo GÃ³mez Aranguren. BogotÃ¡ D. C., VeintisÃ©is (26) De Febrero De Dos Mil Nueve (2009). Autoridades Departamentales. ApelaciÃ³n Sentencia.

RadicaciÃ³n: NÂº 25000-23-25-000-2003-91672-01(0166-08). Actor: Martha Del Pilar Zuluaga MejÃa. Demandado: CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional De Cundinamarca Car.

[145] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda- SubsecciÃ³n "B". Consejera Ponente: Doctora Bertha LucÃa RamÃrez De PÃ¡ez. BogotÃ¡ D.C., Once (11) De Junio De Dos Mil Nueve (2009). Referencia No. 25000-23-25-000-2003-01734-02. Expediente No. 0609-2008. Actor: Alberto Camilo Maldonado Mosquera. Autoridades Departamentales

[146] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda. SubsecciÃ³n "A". Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. BogotÃ¡, D.C., Marzo VeintidÃ³s (22) De Dos Mil Doce (2012). RadicaciÃ³n NÃºmero: 70001-23-31-000-1998-00428-01(0536-11). Actor: ÃlvaroDe JesÃºs Contreras HernÃ¡ndez. Demandado: Municipio De Santiago De TolÃº.

[147] IbÃdem. *"Para el aÃ±o 1998 el burgomaestre expidiÃ³ el Decreto No. 022 del 30 de enero, "Por el cual se expide la Planta de Personal y se fija la remuneraciÃ³n de los cargos de la AlcaldÃa Municipal de Santiago de TolÃº", soportado ademÃ¡s de las normas citadas en el aserto anterior, en el artÃculo 14 del Acuerdo No. 01 del 31 de diciembre de 1997, emanado del Concejo Municipal. En ese acto administrativo, suprimiÃ³ entre otras dependencias, de la SecciÃ³n de Recursos FÃsicos y Servicios Generales, 59 cargos de Auxiliares de Servicios Generales, que era la oficina a la cual pertenecÃa el actor conforme al Acuerdo 024/97 (fls. 15- 25), y dejÃ³ segÃºn consta a folio 32, en el artÃculo 3.01 "DIVISIÃN DE RECURSOS HUMANOS Y SERVICIOS GENERALES", 5 auxiliares de servicios generales, cÃ³digo 0670, grado 01. No incluyÃ³ nombres y apellidos en la supresiÃ³n, es decir, no identificÃ³ a ninguno de los empleados, lo hizo numÃ©ricamente, de la misma manera que a renglÃ³n seguido estableciÃ³ la nueva estructura, particularizando los cargos por el cÃ³digo, grado y cantidad, lo que enmarca el decreto de acuerdo a su naturaleza, en un tÃpico acto general (fl. 32)."*

[148] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda - SubsecciÃ³n "A". Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas RincÃ³n. BogotÃ¡, D.C., Veintiuno (21) De Octubre De Dos Mil Nueve (2009). No. De Referencia: 150012331000200201326 01. No. Interno: 2336-08. Actor: Ana Isabel Montoya Pacheco.

[149] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda. SubsecciÃ³n "B". Consejero Ponente: Victor Hernando Alvarado Ardila. BogotÃ¡, D.C., Cuatro (4) De Noviembre De Dos Mil Diez (2010). RadicaciÃ³n NÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09). Actor: Armando Diago Medina. Demandado: CorporaciÃ³n AutÃ³noma Regional De Cundinamarca -CARC-.

[150] Se cita la idea completa expuesta en la sentencia: *"Ahora bien, tampoco comparte la Sala la decisiÃ³n de inhibiciÃ³n frente al Oficio de 15 de noviembre de 2002, pues en reciente jurisprudencia esta CorporaciÃ³n, SecciÃ³n Segunda, SubsecciÃ³n B, ha sostenido que dicho acto, en la medida en que comunique la decisiÃ³n de supresiÃ³n, es un acto integrador del principal, por cuanto, en primer lugar, es el medio que le permite a la supresiÃ³n ser eficaz; y, en segundo lugar, porque a travÃ©s del mismo se le materializa al actor el derecho de conocer el acto principal, a travÃ©s del cual se adoptÃ³ la decisiÃ³n de suprimirle el cargo, a mÃ¡s de constituirse en un parÃ¡metro para efectos de establecer el tÃ©rmino de caducidad. // Por tal motivo, se ha sostenido que no puede considerarse que frente a los Oficios opere la inhibiciÃ³n del juez para efectuar un pronunciamiento de fondo, pues ellos integran el acto principal y corren su misma suerte.// En estos casos la comunicaciÃ³n de la decisiÃ³n no comporta una mera prueba del conocimiento de la decisiÃ³n principal, sino que le da eficacia y validez al acto administrativo definitivo. Es decir, que sin los actos integradores la voluntad de la administraciÃ³n no es completa, por ello, puede ser objeto de la acciÃ³n contenciosa, el acto de ejecuciÃ³n que se viene como el denominado acto integrador del principal. //Se insiste, el acto administrativo no se limita, Ãºnicamente, a la voluntad consiente y explicitada de la "administraciÃ³n" sino que, tambiÃ©n, la integran las actuaciones que tienden a la concreciÃ³n de su voluntad; en otras palabras, debe reconocerse que esta manifestaciÃ³n de la voluntad no se integra sÃ³lo por la voluntad exteriorizada para la produccIÃ³n de un acto administrativo, sino tambiÃ©n por otros aspectos que no necesariamente son producto de la voluntad declarada pero que si contribuyen a su ejecuciÃ³n.// En otras palabras, el control de la jurisdicciÃ³n no se somete o limita a la mera manifestaciÃ³n de voluntad explicitada, sino que tambiÃ©n, comprende su actividad, respecto de las actuaciones que impidan continuar con la actuaciÃ³n o, como en nuestro caso, de aquellas actuaciones que se integran al acto principal para lograr su cumplimiento."*

[151] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda. SubsecciÃ³n B. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. BogotÃ¡ D.C., DiecisÃ©is (16) De Febrero De Dos Mil Doce (2012). RadicaciÃ³n NÃºmero: 15001-23-31-000-2002-01804-01(0976-09). Actor: JosÃ© Del Carmen SÃ¡nchez LÃ³pez. Demandado: GobernaciÃ³n De BoyacÃ¡.

[152] "En este orden de ideas considera la Sala oportuno seÃ±alar que el recurso de apelaciÃ³n se limita a controvertir la legalidad del acto particular y concreto que decidiÃ³ retirar del servicio al demandante, en cuanto considera que no se tuvo en cuenta el mejor derecho que el actor tenÃa para permanecer al servicio de la entidad y la no supresiÃ³n efectiva del cargo que venÃa desempeÃ±ando, por lo tanto, el anÃ¡lisis de legalidad que a continuaciÃ³n se realizarÃ¡ versarÃ¡ Ãºnicamente sobre el acto que afecta la situaciÃ³n laboral del actor, y que no es otro que el oficio suscrito por el Director de Talento Humano de la GobernaciÃ³n de BoyacÃ¡."

[153] Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. SecciÃ³n Segunda SubseccciÃ³n "B". Consejero Ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila. BogotÃ¡, D.C., Siete (7) De Junio De Dos Mil Doce (2012). RadicaciÃ³n NÃºmero: 15001-23-31-000-2002-01595-02(1717-09). Actor: Martha Isabel Palacios LÃ³pez. Demandado: Departamento De BoyacÃ¡.

[154] *"Ahora bien, existe una categorÃa de acto administrativo "el integrador", que supone la existencia de por lo menos dos actos administrativos, uno de los cuales es definitivo y el otro (de ejecuciÃ³n) materializa la decisiÃ³n contenida en aquÃ©l, es decir, lo hace oponible, eficaz, viabiliza la producciÃ³n de sus efectos. Si bien la validez del acto definitivo no estÃ¡ supeditada a la existencia del acto de ejecuciÃ³n, sin Ã©ste Ãºltimo no producirÃa ningÃºn efecto. AsÃ las cosas, el acto administrativo nace a la vida jurÃdica una vez que la administraciÃ³n ha adoptado la decisiÃ³n y existe una vez se hayan reunido plenamente los elementos esenciales de su legalidad. La obligaciÃ³n que surge para la administraciÃ³n es la de publicitarlo, para que surta sus efectos sobre el particular, vale la pena precisar que esta CorporaciÃ³n ha sostenido que los actos que comunican la decisiÃ³n de suprimir los cargos, no comportan una mera prueba del conocimiento de la decisiÃ³n principal, sino que le dan eficacia al acto administrativo definitivo. Es decir, que sin aquÃ©llos actos [integradores], la voluntad de la administraciÃ³n no es completa, y por ello pueden ser objeto de la acciÃ³n contenciosa."*

[155] El defecto sustantivo, como causal genÃ©rica de procedencia de la acciÃ³n de tutela ha sido ampliamente estudiado por la Corte. Para una exposiciÃ³n completa del tema, ver los fallos SU-159 de 2002 (Manuel JosÃ© Cepeda), C-590 de 2005 (M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o), T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-018 de 2008 (M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o), T-757 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

[156] Sentencia T-832A de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[157] La importancia de este problema fue puesta de presente en la sentencia T-698 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes: *"Este fenÃ³meno de la contradicciÃ³n en sede judicial, a pesar de que se considere por algunos como una reflexiÃ³n meramente fÃºtil o parte de un anecdotario judicial, es en realidad una circunstancia grave para una comunidad que se precia de buscar la seguridad jurÃdica. No debe olvidarse que de los fallos judiciales superiores, dependerÃ¡n evidentemente otras definiciones judiciales en otras instancias, al igual que el "estado del arte" sobre un tema especÃfico o sobre la aplicaciÃ³n normativa en casos concretos, aspectos que involucra no sÃ³lo a las partes, sino a los jueces inferiores, los demÃ¡s operadores jurÃdicos, los litigantes, la doctrina e incluso la jurisprudencia futura de un organismo judicial. Es decir, los fallos de las autoridades llamadas a asegurar la proteccciÃ³n de los derechos de las personas, o llamadas a definir la interpretaciÃ³n normativa para casos concretos, delimitan parte del engranaje del ordenamiento jurÃdico. De allÃ que, sentencias contradictorias de las autoridades judiciales en circunstancias en que aparentemente deberÃa darse un trato igualitario, generan indefiniciÃ³n en elementos del ordenamiento y favorecen la contradicciÃ³n o el desconocimiento del derecho a la igualdad de los asociados."*

[158] Sentencia T-446 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Esta enunciaciÃ³n, ha sido reitera en varias sentencias, entre ellas, la T-808 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino), T-302 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-698 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes) y T-468 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

[159] En relaciÃ³n con este punto, cabe recordar cuÃ¡les son los elementos del precedente que vinculan particularmente al juez. Al respecto es necesario preciar que *"(...) las sentencias judiciales estÃ¡n compuestas por tres partes: la parte resolutiva o decisum, que generalmente sÃ³lo obliga a las partes en litigio; la ratio decidendi que puede definirse como "la formulaciÃ³n general, mÃ¡s allÃ¡ de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razÃ³n general que constituyen la base de la decisiÃ³n judicial especÃfica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutiva."; y los obiter dicta o dictum que son "toda aquella reflexiÃ³n adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisiÃ³n, por lo cual son opiniones mÃ¡s o menos incidentales en la argumentaciÃ³n del funcionario." En consecuencia, es la ratio decidenci que es la base jurÃdica directa de la sentencia, el precedente judicial que, en virtud del derecho a la igualdad, tiene efectos vinculantes y debe ser aplicado para resolver casos similares, esto por cuanto ella constituye el conjunto de argumentos jurÃdicos que permiten solucionar el problema debatido en el caso y explicar la decisiÃ³n adoptada a la luz de los hechos que lo fundamentan. De manera que la ratio decidendi expresada en el precedente judicial constituye un importante lÃmite a la autonomÃa judicial que no puede ser desconocido por los jueces."* IbÃdem.

[160] Sentencia T-688 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. AdemÃ¡s, en esta oportunidad se sostuvo: "El ciudadano tiene derecho a que sus jueces tengan en mente las reglas judiciales fijadas con anterioridad, pues ello garantiza que sus decisiones no son producto de apreciaciones ex novo, sino que recogen una tradiciÃ³n jurÃdica que ha generado expectativas legÃtimas. Proceder de manera contraria, esto es, hacer caso omiso, sea de manera intencional o por desconocimiento, introduce un margen de discrecionalidad incompatible con el principio de seguridad jurÃdica, ahora sÃ, producto de decisiones que han hecho trÃ¡nsito a cosa juzgada y que han definido ratio decidendi, que los ciudadanos legÃ-timamente siguen."

[161] Sentencia T-446 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[162] Sentencia T-918 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[163] Sentencias T-698 de 2004. M. P. Rodrigo Uprimny Yepes y T-934 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[164] El contenido de estos artÃculos en anÃ¡logo al existente en los artÃculos 43 a 48 del antiguo CÃ³digo Contencioso Administrativo.

[165] Consejero ponente: VÃctor Hernando Alvarado Ardila. RadicaciÃ³n nÃºmero: 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09).

[166] *"ArtÃculo 10. Deber de aplicaciÃ³n uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarÃ¡n las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fÃ¡cticos y jurÃdicos. Con este propÃ³sito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberÃ¡n tener en cuenta las sentencias de unificaciÃ³n jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas."*

[167] *ARTÃCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberÃ¡n interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la ConstituciÃ³n PolÃtica, en la Parte Primera de este CÃ³digo y en las leyes especiales. // Las actuaciones administrativas se desarrollarÃ¡n, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participaciÃ³n, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinaciÃ³n, eficacia, economÃa y celeridad. (...) 9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darÃ¡n a conocer al pÃºblico y a los interesados, en forma sistemÃ¡tica y permanente, sin que medie peticiÃ³n alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologÃas que permitan difundir de manera masiva tal informaciÃ³n de conformidad con lo dispuesto en este CÃ³digo. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicaciÃ³n, esta no podrÃ¡ exceder en ningÃºn caso el valor de la misma."* En el antiguo CÃ³digo Contencioso Administrativo lo referente al principio de publicidad era del siguiente tenor: "*En virtud del principio de publicidad, las autoridades darÃ¡n a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este cÃ³digo y la ley."*

[168] Esta conclusiÃ³n se aplica siempre que el orden de las determinaciones administrativas sea: acto general, actos de incorporaciÃ³n y oficios de comunicaciÃ³n, y no la inversiÃ³n de estos Ãºltimos.

[169] Frente a este asunto, en concreto, esta CorporaciÃ³n ha reiterado que al menos en materia civil o administrativa, *"el decreto oficioso de pruebas, (…) no es una atribuciÃ³n o facultad postestativa del Juez: es un verdadero deber legal, [por lo que de no hacerse podrÃa incurrirse en un defecto fÃ¡ctico]. En efecto, el funcionario deberÃ¡ decretar pruebas oficiosamente siempre que, a partir de los hechos narrados por las partes y de los medios de prueba que estas pretendan hacer valer [es decir, a partir de lo insinuado en el plenario], surja en el funcionario la necesidad de esclarecer espacios oscuros de la controversia; cuando la ley le marque un claro derrotero a seguir; o cuando existan fundadas razones para considerar que su inactividad puede apartar su decisiÃ³n del sendero de la justicia material."* Originalmente, este pronunciamiento fue hecho en la sentencia T-264 de 2009 y ha sido reiterado sucesivamente, por sentencias como la T-950 de 2011; T- 775 de 2014; SU-768 de 2014; T-599 de 2009 y T-591 de 2011.

[170] SegÃºn la informaciÃ³n aportada por el Departamento de BoyacÃ¡ al proceso, en los decretos del 1847 al 2279 de 2002, se encontraron las incorporaciones de los profesionales universitarios, cÃ³digo 340 grado 11, (cargo que ocupaba la actora) los cuales estÃ¡n contenidos, a su vez, en los decretos 1961 al 2144 del 21 de diciembre de 2011.

Fecha y hora de creación: 2024-05-20 04:17:40