



Sentencia 1138 de 2012 Consejo de Estado

DEBIDO PROCESO - Vulneración por defecto orgánico

El debido proceso es una garantía instituida en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial. Es también una garantía a favor del Estado mismo, en cuanto que tiene el derecho y la obligación de dictar las providencias conforme con los contenidos del debido proceso para preservar la legitimidad de las autoridades. En efecto, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos. Uno tiene que ver con el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio, esto es, según las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. El otro elemento tiene que ver con el derecho a ser juzgado por lo que se conoce como el juez natural, esto es, por el juez o tribunal competente y, finalmente, aparece el importante elemento del derecho de defensa. Como se vio, el derecho a ser juzgado por el juez natural del caso es uno de los elementos esenciales del debido proceso. Si el juez que estudia el caso es incompetente para tramitarlo y decidirlo, es evidente que se configuró el defecto orgánico.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 29

DEFECTO ORGANICO - Nulidad de fallo disciplinario que sanciona con destitución es competencia privativa del Consejo de Estado

Es evidente que si la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo pretendía la nulidad del fallo disciplinario que la destituyó del cargo y la sancionó con destitución e inhabilidad general por el término de doce años, el estudio del proceso correspondía a la Sección Segunda del Consejo de Estado, en única instancia y de manera privativa, aunque la cuantía estuviera tasada en cien salarios mínimos. Entonces, como el juez natural del caso, en el sub examine es el Consejo de Estado, es evidente que se configuró el defecto orgánico alegado por la Procuraduría General de la Nación y, en consecuencia, se impone confirmar la sentencia de la primera instancia.

FUENTE FORMAL: ARTICULO 36 DE LA LEY 446 DE 1998 / ARTICULO 144 C.P.C.

NOTA DE RELATORIA: ver, Consejo de Estado, sentencia del 18 de mayo del 2011, Expediente N° 2010-020 (0145-10), M.P Victor Hernando Alvarado Ardila. Sobre defecto orgánico, ver Corte Constitucional sentencia T - 929 del 19 de septiembre de 2008, M.P Dr. Rodrigo Escobar Gil y sentencia T-302 de 2011.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-25-000-2012-01138-01(AC)

Actor: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Demandado: JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo, tercera interesada en el resultado de la acción de tutela, contra la sentencia del 31 de mayo de 2012, proferida por la Sección Segunda - Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió:

“PRIMERO: CONCEDER la tutela del derecho fundamental al debido proceso invocado por la entidad accionante.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo contra la Procuraduría General de la Nación, radicado No. 2005-5382, desde el auto admisorio de la demanda, el cual cursa en el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, incluso la sentencia proferida en primera instancia dentro del proceso No. 2005-5382, por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá el diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR a la Jueza Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, la remisión de la demanda de nulidad y restablecimiento No. 2005-5382, al H. Consejo de Estado, a la mayor brevedad posible.”

I. ANTECEDENTES

Pretensiones

La Procuradora 80 Judicial I Administrativo de Bogotá presentó acción de tutela contra el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

Las pretensiones se formularon de la siguiente manera:

“(…) que se tutele el derecho al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación, afectado por los Autos de septiembre 3 de 2010, 29 de febrero de 2012, mediante los cuales se resolvió el incidente de nulidad procesal formulado por la Procuraduría 80 judicial I Administrativa de Bogotá; por el Auto del 13 de abril de 2012, mediante el cual el Despacho judicial resolvió no reponer la decisión de negar la nulidad procesal y rechazó por considerar improcedente el recurso de apelación, y, por la sentencia de primera instancia de 19 de diciembre de 2011, providencias todas proferidas por el Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Bogotá, y que en consecuencia se declare la nulidad de lo actuado en el proceso de la referencia, desde el auto admisorio de la demanda, inclusive, y se ordene al Juzgado 13 Administrativo del Circuito de Bogotá remitir el asunto por competencia a la Sección Segunda del Honorable Consejo de Estado, lo cual implicará la revocatoria y pérdida de efectos de la sentencia de primera instancia del diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), proferida por el (sic) dicho Despacho.

Igualmente, y en aras de evitar un desgaste innecesario de la Administración de Justicia, solicito se ordene al Despacho Judicial demandado, suspender la audiencia de conciliación programada en el proceso para el próximo 24 de mayo de 2012 a las 10:30 a.m.”

Hechos

De los hechos narrados por la demandante, son relevantes los siguientes:

Que la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de que se declarara la nulidad de la decisión que la sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos, por el término de 12 años, por la comisión de una falta disciplinaria en el ejercicio del cargo de Asesora, Grado 24, adscrito al despacho del Procurador General de la Nación.

Que de la demanda conoció el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, que, mediante auto del 20 de junio de 2007, admitió la demanda y adelantó el trámite procesal correspondiente.

Que, mediante escrito del 26 de marzo de 2010, la Procuradora 80 Judicial I Administrativa solicitó al Juzgado Trece Administrativo de Bogotá

que declarara la nulidad de la actuación surtida en el proceso, con fundamento en que ese despacho no era competente para tramitar el proceso, pues, de conformidad con las providencias del 12 de octubre de 2006 y del 27 de marzo de 2009, proferidas por el Consejo de Estado, los asuntos relacionados con actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias, que implican la destitución o la suspensión del cargo, proferidos por autoridades del orden nacional, correspondían, en forma privativa, a la Sección Segunda de esta Corporación.

Que, mediante auto del 3 de septiembre de 2010, el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá negó la solicitud de nulidad propuesta por el Ministerio Público porque dicha nulidad era improcedente. Dijo el juzgado que, conforme con el artículo 134, literal b), numeral 2° del Código Contencioso Administrativo y los artículos 140 numeral 2 y 144 del Código de Procedimiento Civil, ese despacho era competente para conocer del asunto, por tratarse de un asunto de carácter laboral, cuya cuantía no excedía de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Adujo que, mediante sentencia del 19 de diciembre de 2011, el juzgado accedió a las pretensiones de la demanda, anuló el fallo de única instancia proferido el 1° de febrero de 2005, por el señor Procurador General de la Nación y ordenó el reintegro de la demandante al cargo que ocupaba en la entidad, sin solución de continuidad.

Que, notificada la sentencia, el Ministerio Público, mediante escrito del 2 de febrero de 2012, solicitó nuevamente la nulidad del proceso, por las mismas razones esgrimidas en el escrito del 26 de marzo de 2010.

Que, mediante auto del 29 de febrero de 2012, la Juez Trece Administrativo de Bogotá se estuvo a lo resuelto en el auto del 3 de septiembre de 2010. Que la Procuradora 80 Judicial I Administrativa presentó recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, que fueron negados en auto del 13 de abril de 2012.

Que las decisiones del 19 de diciembre de 2011, del 29 de febrero de 2012 y del 13 de abril de 2012 incurrieron en vía de hecho por defecto orgánico, toda vez que la competencia para conocer del asunto es privativa del Consejo de Estado. Que, conforme con los artículos 140 numeral 2 y 144 del Código de procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la nulidad es insubsanable. Que, en consecuencia, se debe amparar el debido proceso de la entidad demandante.

Que, la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo interpuso otra acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación. Que esa acción cursó en el Juzgado 28 Administrativo de Bogotá, pero que fue remitida al Consejo de Estado, por competencia.

Intervención de la autoridad judicial demandada - Juzgado 13 Administrativo de Bogotá

La juez Yanira Perdomo Osuna se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Adujo que el auto del 3 de septiembre de 2010, proferido por ese despacho, en el que se negó la nulidad pedida por la Procuraduría General de la Nación, no fue objeto del recurso de apelación, pese a que fue notificado en debida forma.

Que, posteriormente, ese despacho dictó la sentencia del 19 de diciembre de 2011. Que la Procuraduría General de la Nación presentó recurso de apelación y una nueva solicitud de nulidad, con los mismos argumentos del escrito del 26 de marzo de 2010.

Dijo que, mediante auto del 29 de febrero de 2012, ese despacho se atuvo a lo resuelto en el auto del 3 de septiembre de 2010, toda vez que *“en esa decisión se había efectuado un pronunciamiento razonado y objetivo, no solo sobre los criterios específicos de orden legal, sino adicionalmente de las razones generales de la lógica jurídica de carácter constitucional (garantía de la doble instancia) por las cuales se consideró que el legislador había radicado en el C.C.A., la competencia de los procesos en comento en los Juzgados Administrativos.”*

Dijo que si bien la Procuraduría General de la Nación interpuso los recursos de reposición y de apelación contra el auto del 29 de febrero de 2012, también pudo interponer el recurso de queja si consideró mal denegada la apelación.

Que, mediante auto del 27 de abril de 2012, el juzgado citó a las partes a audiencia de conciliación para el 24 de mayo de 2012, audiencia que fue aplazada a solicitud del Agente del Ministerio Público. Que, por ende, se fijó nueva fecha para el 12 de junio de 2012, audiencia en la que también se decidirá la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011.

Que, en consecuencia, la acción de tutela es improcedente ante la existencia de otros mecanismos de defensa, pues aún está pendiente de que se decida la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de la primera instancia.

Intervención de Adriana Maribeth Fedullo Rumbo - tercera con interés directo

La tercera interviniente dijo que la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario, que procede, excepcionalmente, una vez se han agotado todos los mecanismos de defensa que el legislador ha establecido para la protección de los derechos.

Dijo que el auto del 3 de septiembre de 2010 pudo ser controvertido por la Procuraduría General de la Nación. Que, sin embargo, pese a que se notificó en debida forma, el representante de la entidad demandada no interpuso ningún recurso contra esa decisión.

Que la Procuraduría General de la Nación tampoco pidió la nulidad de la actuación en la contestación de la demanda ni en las etapas procesales siguientes, sino con posterioridad al vencimiento del término para alegar de conclusión en primera instancia.

Que, además, la entidad demandante, con el ejercicio de la acción de tutela, pretende desvirtuar la presunción de legalidad de la que están revestidas las sentencias, cuestión improcedente.

Que la tutela tampoco cumple con el requisito de la inmediatez, pues el auto que negó la nulidad propuesta por la Procuraduría General de la Nación fue proferido el 3 de septiembre de 2010 y que la acción de tutela se interpuso después de transcurridos más de 18 meses, circunstancia que desvirtúa el perjuicio irremediable que presuntamente se causó con la decisión del Juzgado 13 Administrativo de Bogotá.

Adujo que la entidad demandante quiere confundir al juez de tutela al mencionar la otra demanda que interpuso contra la Procuraduría General de la Nación. Que esa demanda cursaba en el Juzgado 28 Administrativo de Bogotá, pero que el expediente fue remitido al Consejo de Estado porque el asunto no tenía cuantía. Que, por el contrario, en este caso sí hay una cuantía razonada y, conforme con las reglas de competencia, el estudio del caso le corresponde a los juzgados administrativos.

Que cada demanda trata sobre hechos diferentes y que, de hecho, las circunstancias de tiempo, modo y lugar son distintas. Que, en efecto, las fechas de las destituciones en cada caso son distintas, pues en el *sub examine* la destitución se produjo el 10 de junio de 2005 y, en el proceso que cursa actualmente en el Consejo de Estado, la destitución se produjo el 31 de mayo de 2007, fecha en la que llevaba desvinculada 23 meses y que, por ende, no se pudo estimar razonadamente la cuantía.

En consecuencia, pidió que se negaran las pretensiones de la demanda.

El fallo impugnado

La Sección Segunda - Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 31 de mayo de 2012, amparó el derecho fundamental al debido proceso de la Procuraduría General de la Nación. En consecuencia, declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo contra la Procuraduría General de la Nación, que cursa en el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, y, en su lugar, ordenó la remisión del expediente al Consejo de Estado, por competencia.

Hizo una breve alusión a la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos de las personas jurídicas y dijo que, en el *sub examine*, se configuró un defecto orgánico por falta absoluta de competencia del Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, pues la competencia privativa para conocer de las solicitudes de nulidad presentadas contra sanciones disciplinarias y las suspensiones en el ejercicio del cargo, dictadas por autoridades del orden nacional, con o sin cuantía, recaen exclusivamente en el Consejo de Estado, conforme con el numeral 13 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998.

Que, además, esa posición fue acogida por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el auto del 27 de marzo de 2009¹ y reiterada en autos

del 18 de mayo de 2010² y del 4 de agosto de 2010³, de la misma Sección Segunda.

Que, en consecuencia, era procedente declarar la nulidad de la actuación seguida ante el Juzgado 13 Administrativo de Bogotá, por falta de competencia funcional.

La impugnación

La señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo, tercera interesada en la acción de tutela, impugnó la sentencia del 31 de mayo de 2012, proferida por la Sección Segunda - Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Adujo que la sentencia de primera instancia no hizo un estudio minucioso del requisito de la subsidiariedad de la acción de tutela, pues omitió que aún está pendiente de resolverse la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011, proferida por el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá. Para sustentar la improcedencia de la acción de tutela citó las sentencias T-008 de 1998, T-820 de 1999, T-658 de 1998, T-504 de 2000, SU-159 de 2000, SU-1219 de 2001, T-315 de 2005, C-590 de 2005, T-993 de 2005, T-315 de 2010, entre muchas otras, y dijo que existe un precedente constitucional que debe ser respetado por los jueces de tutela, que señala la incompetencia de los mismos para inmiscuirse en los trámites judiciales en curso.

Dijo que el argumento esgrimido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que dijo que, por economía procesal, amparaba el debido proceso de la entidad demandante, es un argumento “*peligroso*”, pues la rapidez de la acción de tutela no es un criterio de procedibilidad. Que, de aceptarse lo contrario, se obviarían todos los procedimientos establecidos en la ley, con fundamento en que la acción de tutela es más rápida.

Insistió en que la entidad demandante fue negligente en la interposición de los recursos contra el auto del 3 de septiembre de 2010. Que, además, la sentencia que invoca la demandante (Sección Segunda, Sentencia del 4 de agosto de 2010, M.P. Gerardo Arenas Monsalve) pudo haber sido invocada con anterioridad, como un hecho nuevo, en el año 2010 o antes de la sentencia de la primera instancia del 11 de diciembre de 2011.

Que la actitud de la entidad demandante fue completamente pasiva y ahora pretende remediarla mediante la acción de tutela. Que, entonces, mal haría el juez de tutela en conceder las pretensiones y remediar la incuria de la parte demandante.

Que la tesis de la competencia exclusiva adoptada por la Sección Segunda del Consejo de Estado viola el principio de la doble instancia y, por ende, el debido proceso de los trabajadores sancionados o destituidos por autoridades del orden nacional.

Por último, pidió que se negaran las pretensiones de la acción de tutela.

CONSIDERACIONES

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴ y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha desarrollado una uniforme y reiterada jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de tutela contra decisiones adoptadas en providencias judiciales.

En efecto, la Corte Constitucional ha dicho que los funcionarios judiciales son autoridades públicas, pero, aún así, pueden ser demandados en ejercicio de la acción de tutela cuando las decisiones que adopten desconozcan los derechos fundamentales de las personas.

Entonces, en los casos en los que las autoridades judiciales profieren determinaciones carentes de cualquier mínimo de razonabilidad jurídica o son fruto de un actuar caprichoso y arbitrario, es procedente la protección mediante este mecanismo de amparo constitucional.

Mediante auto del 13 de junio de 2006⁵, la Sala Plena del Consejo de Estado determinó que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales, en razón de que la acción no fue así establecida en el artículo 86 de la Constitución Política y, además, porque el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, que reguló la acción de tutela, que la permitía, fue declarado inexecutable por la sentencia C-543 de 1992.

Sin embargo, debido al carácter subsidiario y residual que reviste la acción de tutela, la procedencia contra providencias judiciales ha sido aceptada de manera excepcional. Vale decir, cuando exista una flagrante violación de derechos fundamentales, posición que, en términos generales, en algunos casos, ha adoptado esta Sala, pues la acción de tutela no puede convertirse en una especie de última instancia de los procesos judiciales. Los principios de seguridad jurídica y el respeto al debido proceso no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones judiciales, como sería el caso de admitir la acción de tutela contra sentencias sin mayores excepciones.

Para aceptar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales enunciados en la sentencia C-590 de 2005, a saber: *(i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.*

Además, una vez la petición de tutela supera el estudio de las causales anteriores, llamadas genéricas, el juez puede conceder la tutela siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente, y (viii) violación directa de la constitución.

Es de esa manera que podría abordarse el estudio de una providencia judicial mediante el mecanismo excepcional de la tutela.

El caso concreto

En el caso concreto, la Procuraduría General de la Nación, mediante la Procuradora 80 Judicial Administrativo I de Bogotá, pidió la protección del derecho fundamental al debido, que consideró violado por las siguientes providencias: (i) el auto del 3 de septiembre de 2010 y del 29 de febrero de 2012, que resolvieron el incidente de nulidad procesal presentado por la entidad; (ii) el auto del 13 de abril de 2012, mediante el que se resolvió no reponer la decisión de negar la nulidad procesal y se rechazó por improcedente el recurso de apelación, y, (iii) la sentencia de primera instancia de 19 de diciembre de 2011, providencias todas proferidas por el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo.

A juicio de la entidad demandante, el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá violó el derecho fundamental al debido proceso, pues incurrió en vía de hecho por defecto orgánico, toda vez que carecía de competencia absoluta para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo.

La Juez Trece Administrativo de Bogotá, por su parte, sostuvo que sí era competente para conocer del asunto, conforme lo establece el numeral 1° del artículo 134D del Decreto 01 de 1984. Que, además, el auto del 3 de septiembre de 2010 era susceptible de apelación, pero que la Procuraduría General de la Nación no interpuso el recurso. Que si bien la Procuraduría General de la Nación interpuso los recursos de reposición y, en subsidio de apelación, contra el auto del 29 de febrero de 2012, que resolvió la segunda nulidad planteada contra la actuación, la entidad pudo interponer el recurso de queja, si consideró mal negada la apelación. Agregó, por último, que aún no se ha decidido sobre la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011.

La señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo, tercera interesada en la acción de tutela, por su parte, sostuvo que la acción de tutela desconoce el requisito de subsidiariedad porque el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá está pendiente de decidir la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011.

La sentencia de primera instancia amparó el debido proceso de la entidad demandante, pues consideró probado el defecto orgánico.

Con fundamento en los anteriores supuestos, la Sala determinará si la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela y, de ser así, se estudiará el defecto orgánico alegado.

Lo primero que advierte la Sala es que la acción de tutela cumple con el requisito de la inmediatez, pues los recursos de reposición y de apelación interpuestos contra el auto del 29 de febrero de 2012, que negó la última solicitud de nulidad presentada por la Procuraduría General de la Nación, se resolvieron en el auto del 13 de abril de 2012. Incluso, el juzgado había fijado audiencia de conciliación para el 12 de junio de 2012, en la que, además, se decidiría la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011.

La parte demandante indicó, con claridad, los hechos que dieron lugar a la vulneración del derecho invocado. La acción de tutela no se dirige contra una sentencia de tutela. La irregularidad procesal fue alegada desde el año 2010, en la solicitud de nulidad planteada por la Procuraduría General de la Nación, y reiterada con posterioridad a la sentencia de la primera instancia. El asunto es de evidente relevancia constitucional, pues se trata de la protección al derecho fundamental al debido proceso.

Por último, contra lo que dice la impugnante, la Sala considera que la acción de tutela sí cumple con el requisito de la subsidiariedad. En efecto, si bien la impugnante aduce que aún no se ha decidido la procedencia de la apelación interpuesta contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011, proferida por el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, las solicitudes de nulidad ya fueron resueltas en el auto del 13 de abril de 2012 y, por ende, la audiencia de conciliación programada versaría sobre la procedencia del recurso de apelación, no respecto de la nulidad propuesta.

Entonces, como se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, la Sala procederá a estudiar si se configuró el defecto orgánico alegado por la Procuraduría General de la Nación.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia⁶, ha definido el defecto orgánico como aquel que se configura cuando la autoridad responsable de la providencia objeto de tutela no era la competente para conocer del asunto. Sobre el particular, en sentencia T-446 de 2007⁷, la Corte Constitucional señaló:

“Este criterio de procedibilidad se configura cuando la autoridad que dictó la providencia carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer de un asunto. Así entonces, es necesario precisar que cuando los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues no constituyen más que una violación al debido proceso.”

Igualmente, la Corte Constitucional, en sentencia T-929 de 2008, adujo que si se comprueba la incompetencia del funcionario judicial que emitió la providencia objeto de tutela, se configura un defecto orgánico que afecta el derecho al debido proceso, en tanto *“el grado de jurisdicción correspondiente a un juez, tiene por finalidad delimitar el campo de acción de la autoridad judicial para asegurar así el principio de seguridad jurídica que “representa un límite para la autoridad pública que administra justicia, en la medida en que las atribuciones que le son conferidas sólo las podrá ejercer en los términos que la Constitución y la ley establecen”⁸”*. Y advirtió:

“la extralimitación de la esfera de competencia atribuida a un juez quebranta el debido proceso y, entre otros supuestos, se produce cuando “los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde”¹⁰ y también cuando adelantan alguna actuación o emiten pronunciamiento por fuera de los términos jurídicamente dispuestos para que se surtan determinadas actuaciones.”¹¹

En el *sub examine*, la Procuraduría General de la Nación aduce que el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá violó el derecho fundamental al debido proceso, pues no era el competente para tramitar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo, conforme con el numeral 13 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998.

Sobre este punto conviene decir que el debido proceso es una garantía instituida en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial. Es también una garantía a favor del Estado mismo, en cuanto que tiene el derecho y la obligación de dictar las providencias conforme con los contenidos del debido proceso para preservar la legitimidad de las autoridades.

En efecto, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos. Uno tiene que ver con el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio, esto es, según las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. El otro elemento tiene que ver con el derecho a ser juzgado por lo que se conoce como el juez natural, esto es, por el juez o tribunal competente y, finalmente, aparece el importante elemento del derecho de defensa.

Como se vio, el derecho a ser juzgado por el juez natural del caso es uno de los elementos esenciales del debido proceso. Si el juez que estudia el caso es incompetente para tramitarlo y decidirlo, es evidente que se configuró el defecto orgánico.

En efecto, la nulidad por falta de competencia funcional, establecida en el numeral 2° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, no es saneable, conforme con el numeral 6, inciso 2, del artículo 144 de la misma compilación normativa.

Ahora bien, la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra *“el fallo de única instancia de fecha 1° de febrero de 2005, proferido dentro del expediente radicado con el número 001-89709-2003, por medio del cual el Procurador General de la Nación me declaró disciplinariamente responsable, me sancionó con destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años y tomó otras determinaciones y la Resolución 058 del 1° de marzo de 2005, por medio de la cual el mismo funcionario hizo efectiva la anterior sanción y tomó igualmente otras determinaciones.”*¹² A título de perjuicios morales, solicitó el reconocimiento de una indemnización en cuantía de cien salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Conforme con el auto del 4 de agosto de 2010¹³, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, la competencia para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, en las que se controviertan sanciones disciplinarias que impliquen destituciones y suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía, es privativa, en única instancia, del Consejo de Estado. Sobre el particular, esta Corporación sostuvo:

“De tal manera que, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, con o sin cuantía, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro definitivo del servicio, esto es, la destitución del cargo, corresponde en UNICA INSTANCIA al Consejo de estado.

La competencia en única instancia del Consejo de Estado, sobre el control de legalidad de esta clase de actos administrativos, en los que se impone la sanción de destitución, la cual, como lo ha señalado la jurisprudencia, es la máxima sanción disciplinaria que puede imponerse a un servidor público, constituye garantía para los derechos fundamentales de los administrados, en la medida en que, en primer lugar, se concede un trato igual respecto del juez del proceso, pues el objeto recae sobre el mismo asunto, y en segundo lugar, si bien el legislador atribuye el conocimiento en única instancia de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvierten sanciones disciplinarias administrativas distintas al retiro definitivo del servicio a los Tribunales Administrativos, tratándose de actos que imponen destitución por las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima, cuya imposición implica la terminación de la relación del servidor con la administración, sin importar el vínculo, y la imposibilidad de ejercer la función pública por el término señalado, se justifica que el juez de la legalidad del acto, dada la especificidad del asunto, sea el máximo órgano de lo contencioso administrativo.”

Esa posición fue reiterada en la sentencia del 18 de mayo de 2011¹⁴, proferida por la Sección Segunda, subsección B del Consejo de Estado, que, al respecto, dispuso:

“En consecuencia, la Sala complementa el auto de 4 de agosto de 2010, en el sentido de determinar que los actos administrativos del orden nacional relacionados con las sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio, esto es, destituciones y suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía serán de competencia del Consejo de Estado en única instancia. Según lo antes considerado, la Sala, con el fin de resolver el problema jurídico planteado y definir la regla de competencia para el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen suspensión en el ejercicio del cargo, acomete el análisis que el presente caso amerita. De acuerdo con la línea del precedente judicial desarrollado por la Sección, en aplicación de lo previsto en el numeral 13 del artículo 128 del CCA., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, el conocimiento de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se controviertan sanciones disciplinarias administrativas proferidas por autoridades nacionales, que impliquen el retiro temporal del servicio, están asignados en única instancia al Consejo de Estado. Teniendo en cuenta que el Consejo de Estado, asumió la competencia para conocer de las sanciones disciplinarias administrativas relacionadas con el retiro temporal o definitivo del servicio, esto es, de las destituciones y suspensiones en el ejercicio del cargo, cuando éstas provengan de una autoridad del orden nacional, con abstracción de la cuantía, estarán viciadas de nulidad todas las actuaciones

proferidas por los juzgados o tribunales administrativos.”

En consecuencia, es evidente que si la señora Adriana Maribeth Fedullo Rumbo pretendía la nulidad del fallo disciplinario que la destituyó del cargo y la sancionó con destitución e inhabilidad general por el término de doce años, el estudio del proceso correspondía a la Sección Segunda del Consejo de Estado, en única instancia y de manera privativa, aunque la cuantía estuviera tasada en cien salarios mínimos.

Entonces, como el juez natural del caso, en el *sub examine* es el Consejo de Estado, es evidente que se configuró el defecto orgánico alegado por la Procuraduría General de la Nación y, en consecuencia, se impone confirmar la sentencia de la primera instancia.

Por último, conviene decir que, mediante oficio del 4 de junio de 2012, el Juzgado Trece Administrativo de Bogotá, en cumplimiento de la sentencia de tutela de la primera instancia, proferida por la Sección Segunda Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 31 de mayo de 2012, remitió el expediente No. 2005-05382¹⁵ al Consejo de Estado, para su estudio.

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

FALLA

CONFIRMASE la sentencia impugnada, por las razones expuestas.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Presidente de la Sección

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Expediente No. 47001-23-31-000-2001-00933-01. M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

2 Expediente No. 2010-020 (0145-10). M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

3 Expediente No. 11001-03-25-000-2010-00163-00 (1203-2010) M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

4 Pacto de San José.

5 Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 13 de junio de 2006. Exp. IJ-03194. C.P. Ligia López Díaz.

6 Ver, entre otras, las sentencias T-162 de abril 30 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-1057 de diciembre 2 de 2002 M.P. Jaime Araújo Rentarías, T-359 de mayo 7 de 2003 M.P. Jaime Araújo Rentarías, T-1293 de diciembre 7 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-086 de febrero 8 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-009 de enero 19 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-446 de mayo 30 de 2007, T-1150 de noviembre 25 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-743 de julio 24 de 2008 M.P. . Manuel José Cepeda Espinosa, T-310 de abril 30 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-757 del 27 de octubre de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

7 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

8 Cfr. Sentencia T-1057 de 2002. M. P. Jaime Araújo Rentarías.

9 Sentencia T-929 del 19 de septiembre de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

1⁰ Cfr. Sentencia T-446 del 30 de mayo de 2007. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

1¹ Sentencia T-929 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

1² Folio 56.

1³ Expediente No. 11001-03-25-000-2010-00163-00 (1203-2010). M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

1⁴ Expediente No. 2010-020 (0145-10). M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

1⁵ Demandante: Adriana María Fedullo Rumbo. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:42:08