



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2021-03441-00
Demandante: LINDA VENUS MANCILLA VALENCIA
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Temas: Contra providencia judicial que denegó pretensiones de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Defecto fáctico y desconocimiento del precedente judicial.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por la señora Linda Venus Mancilla Valencia contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela, la señora Linda Venus Mancilla Valencia pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, que estimó vulnerados por la sentencia del 11 de febrero de 2021, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En concreto, formuló la siguiente pretensión:

Como fundamento en los hechos expuestos solicito el amparo de mis derechos fundamentales, al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia que fueron vulnerados por el ente accionado y, en consecuencia, solicito se deje sin efecto la providencia del 11 de febrero de 2021, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el número de radicación 2016-00046-01.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. La señora Linda Venus Mancilla Valencia estuvo vinculada a la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito de Buenaventura, mediante sucesivos contratos de prestación de servicios, desde el 2 de mayo de 2013 al 31 de octubre de 2015.

2.2. El 3 de diciembre de 2015, la señora Mancilla Valencia solicitó a la Alcaldía Distrital de Buenaventura y a la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito de Buenaventura el pago de las prestaciones sociales y demás derechos laborales, como consecuencia de la relación laboral que adujo sostener con dicha entidad. Mediante oficios del 14 de diciembre de 2015 y 28 de enero de 2016, las entidades denegaron la solicitud, porque



la vinculación ocurrió mediante contratos de prestación de servicios en los que no existió relación laboral.

2.3. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la actora demandó la nulidad de los oficios del 14 de diciembre de 2015 y 28 de enero de 2016 y, a título de restablecimiento del derecho, pidió: (i) que se declarara que entre la señora Mancilla Valencia y el Distrito de Buenaventura - Secretaría de Tránsito y Transporte, existió una relación laboral entre el 2 de mayo de 2013 y el 31 de octubre de 2015, (ii) que se reconociera y pagara las acreencias laborales a que tenía derecho, producto de la relación laboral que existió, (iii) el pago de los aportes correspondientes al sistema de seguridad social, en la proporción que correspondiera al empleador, y (iv) el pago de la indemnización por despido sin justa causa y la sanción moratoria por el pago tardío del auxilio de cesantía.

2.4. La demanda correspondió al Juzgado 1° Administrativo de Buenaventura, que, por sentencia del 20 de noviembre de 2017, accedió a las pretensiones. En concreto, la autoridad judicial estimó que se cumplieron los requisitos exigidos para demostrar la existencia de una verdadera relación laboral (prestación personal del servicio, remuneración y subordinación o dependencia administrativa), pues la señora Linda Venus Mancilla Valencia estuvo vinculada a la Secretaria de Tránsito y Transporte del Distrito desde el año 2013 al 2015, cuyo objeto principal era la prestación de un servicio personal y continuo para la regulación de la movilidad vial y peatonal, con dependencia y con una remuneración.

2.5. La entidad presentó recurso de apelación contra la anterior decisión y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por sentencia del 11 de febrero de 2021, la revocó y, en su lugar, denegó las pretensiones. En síntesis, el tribunal señaló que si bien se probaron los requisitos de prestación personal del servicio y remuneración, no sucedió lo mismo con el de subordinación, pues no se acreditó “(...) *por algún medio de prueba (documental, testimonial o interrogatorio de parte) que la actividad prevista en el objeto de los contratos de prestación de servicios, la ejecutó con sujeción al cumplimiento de horarios y jornadas de trabajo fijas, reglamentos, directrices, memorandos y órdenes impuestas por sus superiores en cualquier momento (...)*”.

3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. La señora Linda Venus Mancilla Valencia, de manera preliminar, manifestó que la solicitud de amparo cumple los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, la actora alegó que la sentencia del 11 de febrero del 2021, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca vulneró los derechos fundamentales invocados por las siguientes razones:

3.2.1. Que la providencia acusada incurrió en **defecto fáctico**, pues, a su juicio, no se valoraron en debida forma las pruebas que demostraban la configuración de la subordinación. Que esas pruebas son: (i) copia de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la actora y la Secretaria de Tránsito y Transporte de Buenaventura; (ii) certificación de tiempo de servicio, certificación de la existencia del cargo, informes de actividades que la actora presentaba a la Secretaria de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura, sobre regulación y control del tránsito vehicular,



atención de accidentes de tránsito, comparendos y operativos; (iii) las constancias sobre el cumplimiento a satisfacción de los contratos de prestación de servicios, y (iv) los antecedentes administrativos que especifican las funciones del cargo de agente de tránsito establecidas en el Manual de Funciones y competencias laborales, lo que demostraba que se trataba de un cargo de la planta de personal de la entidad.

3.2.2. Que también incurrió en **defecto sustantivo** por desconocimiento del precedente vertical del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en cuanto al principio de la primacía de la realidad sobre las formas y los elementos para la configuración de una verdadera relación laboral: prestación personal del servicio, remuneración o salario y subordinación. Para el efecto citó (i) la sentencia C-614 de 2009, (ii) el concepto del 20 de septiembre de 2007, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, expediente 11001030600020070004000 y (iii) la sentencia del 5 de agosto de 2004, de la Sección Segunda de esta Corporación, expediente 73001233100020000037501.

3.2.3. Que, específicamente, respecto a la subordinación el tribunal demandado no tuvo en cuenta que con las pruebas aportadas se cumplieron con los criterios establecidos por el Consejo de Estado, toda vez que las funciones desempeñadas por la demandante corresponden al giro ordinario de la entidad, además de que fueron desarrolladas en forma permanente, con lo que se probaba la existencia de una verdadera relación laboral.

4. Trámite procesal

4.1. Por auto del 9 de junio de 2021, el Despacho Sustanciador admitió la demanda de tutela y, entre otras cosas, ordenó notificar, en calidad de demandados, a los magistrados del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, como tercero con interés, al alcalde del Distrito de Buenaventura.

4.2. En cumplimiento de la anterior orden, la Secretaría de esta Corporación practicó las notificaciones correspondientes por correos electrónicos enviados el 16 de junio de 2021¹.

5. Intervenciones

5.1. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el alcalde del Distrito de Buenaventura no intervinieron, pese a que, como se vio, fueron notificados de la admisión de la demanda de tutela.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014³, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

¹ Índice 7 de Samai.

² Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

³ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.



1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(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.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»⁴.

2. Planteamiento y solución del problema jurídico

2.1. La Sala estima que la demanda de tutela cumple los requisitos generales para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En consecuencia, se resolverá el asunto de fondo.

2.2. Siendo así, corresponde a la Sala determinar si la sentencia del 11 de febrero de 2021, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, incurrió (i) en defecto fáctico, por omitir la valoración de las pruebas que, a juicio de la actora, daban cuenta del elemento de subordinación y (ii) en desconocimiento de las reglas establecidas en las sentencias C-614 de 2009, dictadas por la Corte Constitucional, y del 5 de agosto de 2004, de la Sección Segunda de esta Corporación, expediente 73001233100020000037501. Además, del concepto del 20 de septiembre de 2007, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, expediente 11001030600020070004000.

3. Solución al problema jurídico planteado

3.1. En cuanto al defecto fáctico, vale decir que, en términos generales, se configura cuando la decisión adoptada por el juez carece de los elementos probatorios adecuados para soportarla.

3.1.1. El defecto fáctico puede configurarse por acción o por omisión. En un pronunciamiento reciente la Corte Constitucional, en sentencia T-324 de 2013, se refiere

⁴ SU-573 de 2017.



a dos conductas constitutivas del defecto fáctico: «i) **defecto fáctico por omisión:** cuando el juez se niega a dar por probado un hecho que aparece en el proceso, lo que se origina porque el funcionario: a) niega, ignora o no valora las pruebas solicitadas y b) tiene la facultad de decretar la prueba y no lo hace por razones injustificadas, y ii) **defecto fáctico por acción:** se da cuando a pesar de que las pruebas reposan en el proceso, hay: a) una errónea interpretación de ellas, bien sea porque se da por probado un hecho que no aparece en el proceso, o porque se estudia de manera incompleta, o b) cuando las valoró siendo ineptas o ilegales, o c) fueron indebidamente practicadas o recaudadas, vulnerando el debido proceso y el derecho de defensa de la contraparte; entonces, es aquí cuando entra el juez constitucional a evaluar si en el marco de la sana crítica, la autoridad judicial desconoció la realidad probatoria del proceso».

3.1.2. La Corte Constitucional también ha dicho que en el defecto fáctico se pueden identificar dos dimensiones: una negativa y otra positiva. La primera hace alusión a las omisiones del juez en la valoración de pruebas que pueden resultar determinantes para establecer la veracidad de los hechos narrados. «La segunda corresponde a una dimensión positiva que se presenta cuando el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas y al hacerlo se desconoce la Constitución»⁵.

3.1.3. En lo que corresponde al defecto fáctico por indebida valoración probatoria, la Corte Constitucional ha dicho que se presenta «cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva»⁶.

3.1.4. En todo caso, para que se configure el defecto fáctico es necesario que el error en la valoración de la prueba sea determinante en el sentido de la decisión, es decir, que de haberse valorado adecuadamente la prueba el resultado del proceso hubiere sido distinto. Al respecto, la jurisprudencia constitucional precisó que «el error en el juicio valorativo de la prueba “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia»⁷.

3.2. Con la finalidad de establecer si la sentencia controvertida incurrió en el defecto fáctico endilgado, conviene traer, en lo pertinente, el análisis probatorio que efectuó la autoridad judicial demandada, sobre los elementos de la relación laboral:

Quedando claro que es a la parte demandante a quien le corresponde asumir la carga de la prueba en estos casos, procede la Sala a valorar las pruebas del plenario a fin de establecer, si en este caso, la actora acreditó de manera específica, la concurrencia de todos los elementos esenciales del contrato de trabajo como requisito necesario para la configuración de la verdadera relación laboral.

⁵ Sentencia T-274 de 2012.

⁶ Sentencia T-781 de 2011.

⁷ Ibídem.



Al respecto, encuentra la Sala que la actora estuvo vinculada a la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura, mediante los siguientes contratos de prestación de servicios entre el 02 de mayo de 2013 al 31 de octubre de 2015:

(...)

Mediante certificación de fecha 28 de octubre de 2015, suscrita por el Asesor Financiero de la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura hace constar que, la demandante prestó sus servicios como Agente de Tránsito y Transporte en dicha Secretaría mediante contratos de prestación de servicios desde el 02 de mayo de 2013 hasta la fecha de dicha certificación, con una asignación mensual, por valor de \$1.852.000.

También obran en el plenario los informes de actividades que la demandante presentaba a la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura, sobre regulación y control del tránsito vehicular en diferentes sitios de la ciudad, atención de accidentes de tránsito, comparendos y operativos; y las constancias sobre el cumplimiento a satisfacción del objeto de los anteriores contratos de prestación de servicios, es decir, las funciones asignadas como Agente de Tránsito Distrital.

Con los antecedentes administrativos se aportaron al plenario las funciones específicas del cargo de AGENTE DE TRANSITO, establecidas en el Manual de Funciones y competencias laborales para el personal de planta de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito de Buenaventura, las cuales, entre otras son:

- Realizar operativos de tránsito, controlando el flujo vehicular del Distrito, haciendo cumplir las normas respectivas.
- Diligenciar los informes de accidente de tránsito y comparendos.
- Colaborar con los conductores y pasajero en caso de emergencias viales y de accidentes.
- Aplicar las infracciones de tránsito cometidas.
- Decomisar vehículos, de acuerdo a las órdenes judiciales.
- Regular el flujo vehicular en el Distrito.
- Mantener en buen estado los elementos de dotación y otros que le sean asignados para cumplir las funciones propias del cargo.
- Acudir de manera rápida y segura a los sitios donde le sea informado se presente un accidente de tránsito.
- Rendir los informes solicitados acerca de las actividades desarrolladas.
- Cumplir de acuerdo a los servicios programados diariamente actividades que le sean asignadas ya sean éstas de regulación en las vías, control a las normas de tránsito, educación vial, supervisión del personal operativo, control al transporte público, atención a quejas ciudadanas.
- Desempeñar las demás funciones asignadas por la autoridad competente.

Mediante certificación de fecha octubre de 2016, la Directora Administrativa de Recursos Humanos y Servicios Básicos del Distrito de Buenaventura, certificó que en la planta de cargos de la Alcaldía Distrital existía el cargo de Agente de Tránsito, Código 340- Grado 06, con una asignación básica mensual de \$2.426.891.

Para resolver la controversia aquí planteada debe tenerse en cuenta que, para que se configure una verdadera relación laboral dentro del marco de la apariencia de un contrato de prestación de servicios, debe la parte demandante, acreditar dentro del trámite judicial, que la actividad era realizada de forma personal, con continua subordinación o dependencia respecto a quien le prestaba el servicio – Secretaria de Tránsito y Transporte del Distrito de Buenaventura – es decir, el cumplimiento de órdenes, directrices, reglamentos, jornadas de trabajo durante todo el tiempo de duración del vínculo, la retribución del servicio a través de un salario y la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta.

(...)

Precisado lo anterior y teniendo en cuenta el recaudo probatorio, en el caso concreto debe señalarse que, de los contratos de prestación de servicios suscritos por la actora y la Secretaria de Tránsito y Transporte del Distrito de Buenaventura se encuentran demostrados los siguientes elementos:

i. La PRESTACIÓN PERSONAL Y CONTINUA de los servicios en calidad de AGENTE DE TRANSITO en el Distrito de Buenaventura entre el 02 de mayo de 2013 al 31 de octubre de 2015,



de acuerdo con las cláusulas de los contratos de prestación de servicios aportados al plenario y sus respectivas constancias de satisfacción del servicio asignado.

ii. PAGO DE UNA REMUNERACIÓN por los servicios prestados, que en los términos de las cláusulas contractuales se pagaban de forma mensual.

iii. PERMANENCIA. Sobre el particular debe mencionarse que, de conformidad con la certificación de la Directora de Recursos Humanos y Servicios Básicos de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, dentro de la planta de cargos de la administración existía el cargo de Agente de Tránsito Código 340, grado 06.

De otro lado, de una comparación entre las funciones específicas de los Agentes de Tránsito contenidas en el manual de funciones y competencias laborales para el personal de planta de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Distrito de Buenaventura y las obligaciones de la actora como Agente de Tránsito del Distrito de Buenaventura en desarrollo del objeto de los contratos de prestación de servicios objeto del presente medio de control se advierte que son en esencia las mismas, las cuales se encuentran relacionadas con operativos, regulación y control de tráfico vehicular en el Distrito y diligenciamiento de informes de tránsito y comparendos.

No obstante lo anterior, debe señalar la Sala que en este caso en particular, no se acreditó una relación de SUBORDINACIÓN, como elemento integrante de la relación laboral, es decir, no acreditó la parte demandante, por algún medio de prueba (documental, testimonial o interrogatorio de parte) que la actividad prevista en el objeto de los contratos de prestación de servicios, la ejecutó con sujeción al cumplimiento de horarios y jornadas de trabajo fijas, reglamentos, directrices, memorandos y órdenes impuestas por sus superiores en cualquier momento.

3.2.1. A partir de lo anterior, la Sala advierte que, contrario a lo manifestado por la demandante, el tribunal demandado sí tuvo en cuenta y valoró en debida forma los contratos de prestación de servicios; las certificaciones de tiempo de servicio y de la existencia del cargo; los informes de actividades; las constancias sobre el cumplimiento de los contratos y el manual de funciones y competencias laborales de la entidad.

3.2.2. Justamente, fueron esas pruebas las que permitieron al tribunal demandado encontrar acreditado que la actora prestó de manera personal el servicio y que recibió una remuneración por el mismo. Otra cosa es que el tribunal concluyera que esas circunstancias, por sí solas, no acreditaban la configuración del elemento de subordinación o dependencia continuada, requisito necesario para establecer el vínculo laboral entre las partes y que no se entiende implícito, como lo sugiere la demandante. La subordinación, como elemento de la relación laboral, es *“el poder de dirección en la actividad laboral y la potestad disciplinaria que el empleador ejerce sobre sus trabajadores para mantener el orden y la disciplina en su empresa”*⁸, elemento que debe probarse para tener por acreditada la existencia de la relación laboral.

3.2.3. Siendo así, la sentencia objeto de tutela no incurrió en defecto fáctico, por indebida valoración probatoria, pues, como se vio, además de que se tuvieron en cuenta las pruebas aludidas por la demandante, para la Sala la valoración realizada por el tribunal fue razonable ya que esas pruebas no demostraron la subordinación, que es un elemento fundamental para probar la existencia de una verdadera relación laboral. Fíjese, que, incluso el juez de segunda instancia advierte que, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en estos asuntos la carga de la prueba es del demandante, y que, en este caso la actora no aportó ni solicitó la práctica de pruebas (documental, testimonial o interrogatorio de parte) para acreditar el elemento de la subordinación.

⁸ Sentencia C-934 de 2004.



3.2.4. El simple desacuerdo de los sujetos procesales con la valoración de las pruebas y consideraciones de una decisión no es constitutivo de defectos o vicios de fondo que hagan procedente el amparo de derechos fundamentales, pues, de lo contrario, el juez de tutela se convertiría en el permanente revisor de la actividad hermenéutica de los jueces ordinarios, circunstancia que, sin duda, es contraria a los principios de autonomía e independencia judicial.

3.3. Por otra parte, la Sala tampoco encuentra que se haya configurado el desconocimiento de las reglas fijadas en sentencias de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado. En primer lugar, la sentencia C-614 de 2009 estudió la constitucionalidad del inciso 4º del artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el Decreto Ley 3074 de 1968, respecto de la prohibición legal para celebrar contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones de carácter permanente en la administración pública, es decir, no se trata de un asunto con hechos o supuestos semejantes al aquí analizado, que permita entender que existe una regla de interpretación fijada en esa sentencia.

3.3.1. Y, en cuanto a la sentencia del Consejo de Estado, en la que, según la actora, se explicaron los criterios establecidos para probar la existencia de un contrato realidad, la Sala advierte que la demandante no aportó ninguna información sobre el proceso (número, partes o fecha de la providencia), circunstancia que impide que se realice un análisis y pronunciamiento de fondo. Igual sucede con la sentencia del Consejo de Estado del 5 de agosto de 2004 (citada por la actora), pues si bien en este caso se aportaron los datos del proceso, no se aportó la sentencia y, a pesar de la búsqueda realizada en los sistemas de consulta, no fue posible encontrarla.

3.3.2. Finalmente, respecto del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, invocado por la demandante, en el que se analizó la procedencia de los contratos de prestación de servicios para cumplir actividades de agentes de tránsito, baste decir que esos conceptos no tienen la capacidad de modificar ninguna situación jurídica concreta, debido a que no resultan vinculantes.

3.3.2.1. En efecto, el artículo 112 de la Ley 1437 de 2011⁹ prevé que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no toma parte en el ejercicio de las funciones

⁹ ARTÍCULO 112. *INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL.* La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro (4) Magistrados. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.

La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

1. Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo.
2. Revisar o preparar a petición del Gobierno Nacional proyectos de ley y de códigos. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director del Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso de la República.
3. Preparar a petición de la Sala Plena del Consejo de Estado o por iniciativa propia proyectos de acto legislativo y de ley.
4. Revisar a petición del Gobierno los proyectos de compilaciones de normas elaborados por este para efectos de su divulgación.
5. Realizar los estudios que sobre temas de interés para la Administración Pública la Sala estime necesarios para proponer reformas normativas.
6. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política.



jurisdiccionales y emite conceptos que no son vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario¹⁰.

3.3.2.2. En general, las funciones que cumple son las de absolver consultas del gobierno nacional; revisar o preparar proyectos de ley o códigos, a solicitud del gobierno nacional o de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; realizar los estudios sobre temas de interés para la administración pública para proponer reformas normativas; conceptuar sobre contratos estatales para efectuar el control fiscal de la administración nacional; rendir concepto frente a las controversias en las que esté involucrada una autoridad del orden nacional, con el fin de precaver un eventual litigio; verificar y certificar si un candidato a la presidencia de la república cumple con los requisitos legales, entre otras. Las decisiones que adopte la Sala de Consulta y Servicio sobre esos asuntos no pueden servir de precedente para los procesos judiciales, en los que sí se ejerce funciones jurisdiccionales.

3.4. Queda resuelto, entonces, el problema jurídico planteado: la sentencia del 11 de febrero de 2021, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, no incurrió en defecto fáctico ni en desconocimiento del precedente. En consecuencia, la Sala denegará las pretensiones de la solicitud de amparo.

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

1. Denegar las pretensiones de la acción de tutela promovida por la Linda Venus Mancilla Valencia, conforme con lo expuesto en esta providencia.

7. Emitir concepto a petición del Gobierno Nacional, en relación con las controversias que se presenten entre entidades del nivel nacional o entre estas y entidades del nivel territorial, con el fin de precaver un eventual litigio.

8. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.

9. Ejercer control previo de legalidad de los Convenios de Derecho Público Interno con las Iglesias, Confesiones y Denominaciones Religiosas, sus Federaciones y Confederaciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

11. Presentar anualmente un informe público de labores.

12. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

PARÁGRAFO 1o. Los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil estarán amparados por reserva legal de seis (6) meses. Esta podrá ser prorrogada hasta por cuatro (4) años por el Gobierno Nacional. Si transcurridos los seis (6) meses a los que se refiere este párrafo el Gobierno Nacional no se ha pronunciado en ningún sentido, automáticamente se levantará la reserva.

En todo caso, el Gobierno Nacional podrá levantar la reserva en cualquier tiempo.

PARÁGRAFO 2o. A invitación de la Sala, los Ministros, los Jefes de Departamento Administrativo, y los funcionarios que unos y otros requieran, podrán concurrir a las deliberaciones del Consejo de Estado cuando este haya de ejercer su función consultiva, pero la votación de los Magistrados se hará una vez que todos se hayan retirado. La Sala realizará las audiencias y requerirá las informaciones y documentación que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

¹⁰ De tenor similar era el artículo 98 del Decreto 01 de 1984, que disponía:

ARTÍCULO 98. INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro Consejeros. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que corresponden a la Corporación.

Esta sala tendrá las siguientes atribuciones:

1. Revisar los contratos y conceptuar sobre cuestiones relativas al servicio civil, en los casos previstos en la ley.

2. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares, que le formule el Gobierno Nacional.

3. Preparar los proyectos de ley y de códigos que le encomiende gobierno. El proyecto se entregará a aquél, por conducto del ministro o jefe de departamento administrativo correspondiente, para su presentación al Congreso.

4. Ordenar y corregir las ediciones oficiales de códigos y leyes.



2. Notificar la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

4. Si no se impugna, **enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Magistrado