



Radicado: 11001-03-15-000-2019-04177-00  
Demandante: Rodrigo Gaitán Ortiz

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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2019-04177-00  
**Demandante:** RODRIGO GAITÁN ORTIZ  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CASANARE Y OTROS  
**Temas:** TUTELA CONTRA PROVIDENCIA PROFERIDA EN MEDIO DE CONTROL DE SIMPLE NULIDAD

**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

Decide la Sala la acción de tutela interpuesta por el señor Rodrigo Gaitán Ortiz contra el departamento de Casanare, el Tribunal Administrativo de Casanare, la Nación – Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

El actor, mediante apoderado, interpuso acción de tutela contra las mencionadas autoridades por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la movilidad salarial. En consecuencia, solicitó:

*“Que se declare que la accionadas (...), a través de acciones y omisiones que son constitutivas de mala fe han violado los derechos fundamentales (i) a la igualdad, (ii) a la movilidad salarial y laboral, y (iii) al debido procedimiento como expresión del debido proceso.*

*Que se declare que el Honorable Tribunal Administrativo de Casanare, por error inducido en razón del abuso del derecho de acción en que ha incurrido el departamento de Casanare auspiciado por el Ministerio de Educación Nacional, amenaza con violar el goce pacífico de derechos laborales ya adquiridos por los trabajadores, los cuales están amparados por el principio de no regresión.*

*Que se ordene a todas las autoridades accionadas a cesar y desistir de sus conductas violatorias de los derechos fundamentales y reorientar el ejercicio de sus competencias hacia la realización de los derechos ya adquiridos por los trabajadores.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Folio 41.



## 2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos:

El 3 de abril de 2019, el departamento de Casanare presentó demanda de nulidad simple contra Decretos 0095<sup>2</sup> de 30 de abril y 0299<sup>3</sup> de 4 de diciembre de 2015, proferidos por el Gobernador del departamento del Casanare. Además, solicitó la nulidad de la Resolución 3712<sup>4</sup> de 7 de diciembre de 2015, proferida por la Secretaria de Educación Departamental del departamento de Casanare, mediante los que se homologó a 143 funcionarios administrativos del sector educación en el departamento de Casanare.

El 11 de junio de 2019, el Tribunal Administrativo de Casanare, en proceso con radicado número 850012333002-2019-00049-00, admitió la demanda. En lo que respecta al presente asunto, admitió la acumulación subjetiva de pretensiones, tanto de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho (Resolución 3712 de 7 de diciembre de 2015). Por ello, vinculó a los 143 funcionarios que fueron homologados, en calidad de terceros interesados (nulidad simple), y como demandados directos (nulidad y restablecimiento del derecho).

## 3. Fundamentos de la acción de tutela

Alegó que someter a los 143 funcionarios que fueron homologados, en virtud de los actos administrativos demandados, conlleva a que asuman una carga litigiosa injustificada, puesto que no cuentan con el dinero para obtener una debida asesoría legal, aunado a que pertenecen a una región apartada del país. Además, que debía tenerse en cuenta que un asunto de este tipo tarda alrededor de 10 años o más en ser resuelto.

Expuso que el proceso de homologación de dichos servidores tardó más de 11 años en sede administrativa y, una vez definida la situación jurídica, las entidades demandadas buscan la forma de incumplir con esas decisiones y desviar los recursos que se encontraban apropiados para el pago de los emolumentos adeudados a dichos empleados.

Advirtió que las entidades demandadas actúan *“como si los actos administrativos que han decidido demandar (...) hubiesen sido declarados nulos o suspendidos provisionalmente, y en razón a ello, se abstienen de pagar lo que corresponde”*.

Adujo que la Resolución 3712 de 2015 generó efectos particulares para cada uno de los funcionarios homologados, por lo que la administración, previó a demandar aquel acto, debió efectuar el procedimiento previo previsto en el artículo 97 del CPACA.

<sup>2</sup> *“Por medio del cual se homologan y nivelan salarialmente unos cargos administrativos de la Secretaría de Educación del departamento del Casanare Financiados con recursos del Sistema General de Participaciones”*.

<sup>3</sup> *“Por medio del cual se modifica el Decreto 0095 del 30 de abril de 2015”*.

<sup>4</sup> *“Por medio del cual se incorporan servidores públicos que ocupan cargos de planta de personal administrativo adscrito al sector educativo del departamento del Casanare y financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, conforme a la homologación ordenada mediante el Decreto 0095 de 30 de abril de 2015, modificado por el Decreto No. 0299 del 4 de diciembre de 2015”*.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-04177-00  
Demandante: Rodrigo Gaitán Ortiz

#### 4. Trámite previo

Mediante auto del 19 de septiembre de 2019, se admitió la acción de tutela, se ordenó notificar a las partes y al Sindicato de Empleados y Trabajadores de la Educación (Sintrenal) y a la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode), como terceros interesados en el resultado del proceso. Así mismo, se dispuso notificar por aviso a los 143 interesados de la nulidad simple con radicado 2019-00049-00<sup>5</sup>.

#### 5. Intervenciones

El **Tribunal Administrativo del Casanare** expresó que el amparo es improcedente, porque se encuentra otro medio de defensa en curso. De ahí que debe ser el juez natural quien analice los argumentos expuestos por la parte actora.

La **Nación - Ministerio de Educación Nacional** solicitó que se declare improcedente la acción de tutela porque no cumple con los requisitos de procedibilidad de tutela contra providencia judicial.

El Jefe de la Oficina Jurídica de la **Gobernación del Casanare** consideró que la autoridad judicial demandada no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados. Por el contrario, consideró que ha garantizado el derecho de acceso a la administración de justicia al admitir la demanda y, además, garantizó los derechos de contradicción y defensa de las personas que podrían resultar afectas con decisiones futuras.

Anotó que existe otro medio de defensa en curso, pues el proceso de nulidad simple se encuentra en etapa de notificaciones del auto admisorio. De modo que no puede alegarse la vulneración de los derechos deprecados.

La **Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público** afirmó que carece de competencia para pronunciarse sobre el asunto, porque los actos administrativos enjuiciados en la demanda de nulidad simple no fueron proferidos por esa entidad y, así mismo, que carece de competencia para pronunciarse sobre la admisión de la demanda.

#### 6. Terceros interesados

**Sintrenal** pidió que se accediera al amparo solicitado, porque las entidades demandadas han incumplido con el deber de adelantar el proceso de homologación de los trabajadores administrativos de la educación.

Señaló que si bien la administración cuenta con el derecho de demandar sus propios actos, este derecho no puede afectar los derechos adquiridos de los trabajadores, como ocurre en el presente asunto.

<sup>5</sup> Fl. 20-21.



## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### **Acción de tutela contra providencias judiciales**

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción de tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*<sup>6</sup>, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales<sup>7</sup> y específicas<sup>8</sup> de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial

<sup>6</sup> *La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)*

*Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: (i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) Que se cumpla 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.*

<sup>8</sup> *La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico; (ii) procedimental absoluto; (iii) fáctico, (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, (viii) violación directa de la Constitución.*



descritos.

### Caso concreto

La parte actora invoca desconocidos los derechos fundamentales los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la movilidad salarial, presuntamente vulnerados con el auto admisorio proferido por el Tribunal Administrativo de Caquetá el 11 de junio de 2019, en el proceso de simple nulidad interpuesto por el departamento del Casanare.

En síntesis, el fundamento de la tutela consiste en que las actuaciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el departamento de Casanare indujeron a error al Tribunal demandado y afectan los derechos fundamentales de 143 funcionarios administrativos del sector educación en el departamento de Casanare, que se verían afectados en caso de que se decretara la nulidad de los actos administrativos demandados.

Para empezar, la Sala considera necesario resaltar que en la providencia de 11 de junio de 2019, el Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda interpuesta por el departamento de Casanare y, en el numeral tercero, ordenó vincular a ese asunto a los 143 funcionarios homologados en calidad de terceros con interés, respecto a la nulidad de los Decretos 095 y 0299 de 2015, y como demandados, en lo atinente a la Resolución 3712 de 2015, así:

*"Tercero: Tener como terceros con interés directo en el litigio respecto de los Decretos 095 del 30/04/2015 y 0299 del 04/12/2015 y como demandados, destinatarios de pretensiones contra la Resolución 3712/2015, a las ciento cuarenta y tres (143) personas relacionadas en la tabla anexa (...)"*<sup>9</sup>

Por ello, es necesario resaltar que el actor y los terceros con interés vinculados a la presente acción de tutela contaron con otro medio de defensa judicial, pues, al hacer parte del proceso, tuvieron la oportunidad de interponer recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda y exponer los argumentos a los que se refieren en el escrito de tutela, conforme con lo establecido en el artículo 242 del CPACA.

Adicional a lo anterior, la Sala considera que la actuación de la autoridad judicial demandada de vincular a los 143 funcionarios homologados tiene por finalidad garantizar el derecho fundamental de defensa y contradicción. Además, es necesario resaltar que no se trata de una actuación definitiva y, por tanto no se puede predicar la vulneración alegada cuando el trámite de ese proceso está en curso.

De ahí que las extensas inconformidades planteadas en el escrito de tutela pueden ser expuestas ante el juez natural del proceso, asunto que, como se dijo, está pendiente por resolver en el escenario dispuesto por el ordenamiento para ese efecto y, por lo tanto, no le es dado al juez de tutela inmiscuirse en dicho asunto.

Al respecto, la Sala precisa que el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991<sup>10</sup> señala que la acción de tutela "es un mecanismo residual y subsidiario que solo procede cuando no

<sup>9</sup> Folio 46, CD.

<sup>10</sup> "La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La



existan otros recursos o medios de defensa judicial", por lo tanto, no puede ser utilizada como un trámite alternativo para sustituir o agilizar los procesos judiciales que el ordenamiento ha dispuesto para el efecto.

Las razones anteriores son suficientes para declarar improcedente la acción de tutela.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA

1. **Declarar improcedente** la acción de tutela promovida por el actor.
2. En caso de no ser impugnada la presente providencia, enviar a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
3. Notificar a las partes por el medio más expedito posible

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

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**



existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. Se entiende por irremediable el perjuicio que solo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización. (...)"