



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

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

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001 03 15 000 2022 05113 01
Demandante: Diana Patricia Guerrero Zapata y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjueces

Temas: Tutela contra providencia proferida en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo / defecto sustantivo o material por falta de aplicación del artículo 145 del CPACA y desconocimiento del precedente jurisprudencial / confirma decisión que ampara.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, proferida el 27 de octubre de 2022, que amparó los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

En ejercicio de la acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, los señores Diana Patricia Guerrero Zapata, Diana Marcela Pino Aguirre, Maribel Arboleda Álvarez, Julián Alejandro Ramírez Alcalde, Zulay Camacho Calero, Yurani Trinidad López Lenis, María Gladys Fajardo Hernández, Leidy Johanna Castañeda Echeverry, Vanessa Ortiz Belalcázar, Jairo Andrés Valencia Cuervo, Javier González, Ana Isabel Beltrán Ortiz, Lina Maria Torres Ortega, Giovanna Rivera Salamando, Jhony Fernando Rodríguez Castillo, Julio Cesar Valencia Caicedo, Gladys Amparo Rojas Ruíz, Luisa Helena Oliver Hernández, Jairo José Fonseca Plaza, Luz Marina Barrero Escobar, Alexander Ayala Cuero, Paola Andrea Torres Padilla, Jaime Eduardo Medina, Maria Gladys Loaiza Montoya, Sandra Viviana Chulacán Chanchi, Rosarito Lozano Cerón, Olga Lucía Rojas Larrahondo, Diego Fernando Segura Ochoa, Johnny David Baldrich Perea, Julio Heber Velásquez Rojas, Luz Dary González, Oscar Ronald Devia Toro, César Iván Díaz Muñoz, Silvia Andrea Gómez Zapata, Miriam Gloria Falla Pinzón, María Eugenia Guerrero Jiménez, María Eugenia Rivas Zamora, Maria Nicolasa Cardona Sánchez, Rosa del Carmen López Montenegro, Iván Mauricio Manzano Lozano, Diego Fernando Gaviria Luna, Ángela María Betancur Bolaños, Ana Cecilia Bravo Loaiza, Gladys Giraldo Patiño, Alba Nidia Astudillo Guerrero, Lady Jhoana Gordillo Quiroga, Widmar Orlando Urbano Valdés, Laura Juliana Acosta Castaño, Marly Suárez Penagos, Yilly Tatiana Zapata Angulo, Mónica Isabel Escobar Martínez, Pablo Andrés Grajales Calderón, Víctor Hugo Escandón Buitrago, Paulina Ramos Londoño, Lizeth Martínez Silva, Vilma Lucía Murillo Cruz, Gloria Lucia Zapata Londoño, Julio Homero Zambrano Paz, Heiber González Guzmán, Yasely Salinas Contreras, Nubia Asceneth Cortés Ramírez, Maria del Socorro Muñoz Osorio, Carlos Antonio Becerra Arango, Oscar Mauricio Caicedo Imbachi y Jesús David Puerta Fernández, promovieron demanda por intermedio de apoderado, contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjuces, en orden a que se tutelen sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y el principio de confianza legítima.

Como consecuencia de lo anterior, solicitaron que en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, radicado 76001 2333 000 20160 1332 01 que interpusieron contra la Nación, Rama Judicial, se deje sin efectos la



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

sentencia del 18 de julio de 2022, proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que se revocó la decisión de primera instancia, por tanto, se ordene a la autoridad judicial accionada dictar una sentencia sustitutiva en la que se resuelva de fondo la controversia planteada.

De manera subsidiaria solicitaron que, de considerar improcedente lo anterior, se ordene a la Sala de Conjuces de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en virtud de lo previsto en el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, deje sin efectos la actuación surtida desde la admisión del medio de control de los perjuicios causados a un grupo y ordene darle el trámite que considere procedente.

Además, solicitaron que se exhorte a la autoridad demandada a no incurrir en lo sucesivo en comportamientos lesivos de los derechos fundamentales expuestos en la demanda de tutela.

1.1.2. Los hechos

Los accionantes narraron como hechos de tutela, los siguientes:

i) Interpusieron el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo contra la Nación, Rama Judicial, para obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución DESAJCLR16-2013 del 3 junio de 2016 y el acto presunto con efectos negativos resultante del silencio administrativo que resolvió el recurso de apelación, a través de los cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial les negó el derecho a incluir la bonificación judicial de que trata el Decreto 0383 de 2013 en la base de liquidación de las prestaciones sociales.

ii) Mediante sentencia del 17 de septiembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, accedió a las pretensiones de la demanda y, como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por la demandada, el 18 de julio de 2022 el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjuces, revocó lo decidido por el *a quo* al considerar que la acción de grupo no es el medio de control



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

judicial procedente para cuestionar la legalidad de actos administrativos particulares de carácter laboral.

1.1.3. Los defectos invocados

En sentir de la parte accionante, el fallo del 18 de julio de 2022, proferido por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjuces incurrió en las siguientes vías de hecho:

- i) Defecto sustantivo: al omitir considerar que el inciso segundo del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 autoriza el ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo contra actos administrativos de carácter particular y, por tanto, el razonamiento contrario no se desprende de la norma, ni puede deducirse del espíritu permisivo dado por el legislador para la procedencia de la pretensión. Tampoco existe regla constitucional expresa que prohíba hacer uso de este medio de control en contra de actos administrativos de carácter laboral; aunado a que están dados los requisitos que viabilizan su ejercicio¹. Por tanto, la interpretación efectuada por la accionada a la norma en cita resulta irregular y violatoria de las prerrogativas fundamentales de los demandantes.
- ii) Violación directa de la Constitución: comoquiera que a la luz de lo previsto en el artículo 53 Superior, ante una posible duda interpretativa sobre la procedencia del medio de control, la autoridad judicial accionada debió resolverla a favor del trabajador. Igualmente, se desconoció la confianza legítima que protege a los accionantes en los artículos 145 y 171 de la Ley 1437 de 2011, pues, por un lado, el primero no impone restricciones respecto a la naturaleza jurídica del debate surgido

¹ La parte accionante expone como cumplidos los requisitos previstos en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, en atención a que: 1. La causa del daño colectivo se desprende de un acto administrativo de carácter particular y concreto. 2. El acto administrativo ocasiona un daño patrimonial porque impide a los demandantes obtener la inclusión de la bonificación en la base de liquidación de las prestaciones sociales. 3. Los afectados con la decisión demandada son más de veinte personas. 4. Quienes obran como demandantes, en su calidad de afectados, agotaron el recurso de apelación en contra de la decisión. 5. La declaratoria de legalidad del acto es una condición necesaria para acceder a las pretensiones indemnizatorias. 6. La demanda se presentó oportunamente.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

con ocasión del acto de contenido particular y concreto y el segundo ordena al operador judicial conducir la demanda por el trámite que le corresponda, omisión que constituye también un defecto sustantivo, toda vez que la verificación posterior de un error de procedimiento no puede conducir fatalmente a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

iii) Violación directa de la Constitución y del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, en virtud de las Sentencias C-1062 de 2000, C-241 de 2009, C-302 de 2012, C-407 de 2021, de acuerdo con las cuales el medio de control de grupo puede ejercerse en contra de actos administrativos de carácter particular que causen daños a 20 o más personas, sin que se establezcan restricciones para su ejercicio en atención a la naturaleza del acto al que se le imputa la causación de daños, patrón orientador de carácter interpretativo que no corresponde con la postura de la Sala de Conjueces accionada.

1.2. Actuación Procesal

Mediante auto del 22 de septiembre de 2022, el Consejo de Estado Sección Cuarta admitió la acción de tutela y, en consecuencia, se ordenó notificar del proveído a los magistrados que integraron la Sala de Decisión que decidió la segunda instancia del proceso con radicado 76001-23-33-000-2016- 01332-01, como demandados y en condición de tercero con interés, se dispuso vincular a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y, se requirió al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para que aportara copia magnética del respectivo expediente.

1.3. Contestación de la demanda

1.3.1. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjueces

La conjuez Sol Marina de la Rosa Flórez, en calidad de ponente de la decisión cuestionada, expuso que la solicitud de amparo incumple el requisito de relevancia constitucional, pues se limita a señalar escuetamente, el eventual defecto endilgado,



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

con el propósito de obtener del juez constitucional la revisión de una decisión que tiene alcance de cosa juzgada y, en consecuencia, reabrir una tercera instancia para debatir la interpretación de la norma contenida en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.

La providencia objeto de acción constitucional, tuvo como fundamento la Sentencia de Unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 13 de julio de 2021 en el radicado 05001-33-31-009-2006-00210-01(AG) REV (IJ-SU), que se constituye en precedente para establecer la procedencia de la acción de grupo cuando la causa común del daño proviene de un acto administrativo y se pretenda, a través de este medio obtener la indexación y el pago de intereses moratorios por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos. Además, dicha regla de unificación debe aplicarse de manera retroactiva a todos los casos pendientes de discusión tanto en vía administrativa como judicial, con la única excepción de aquellos asuntos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica.

1.3.2. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial dejó transcurrir el término de traslado en silencio.

1.4. Sentencia impugnada

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, a través de sentencia del 27 de octubre de 2022, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes y, en consecuencia, dejó sin valor ni efecto la sentencia del 18 de julio de 2022 dictada por la Sala de Conjuces de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el proceso de acción de grupo con radicado 76001-23-33-000-2016-01332-01 (66117) y, ordenó a esta última que, en el término de 20 días, contado a partir de la notificación de la providencia, dictara decisión de reemplazo, en la que tuviera en cuenta lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

El juez constitucional de primera instancia, después de advertir que en el presente asunto se encuentra acreditado el requisito de relevancia constitucional, procedió a exponer los argumentos de la providencia cuestionada, lo establecido en la sentencia de unificación del 13 de julio de 2021, por la Sala Plena del Consejo de Estado y el contenido y alcance del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 y concluyó, frente al caso concreto lo siguiente:

- i) La providencia objeto de tutela incurrió en defecto sustantivo por falta de aplicación del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, comoquiera que la demanda fue interpuesta el 1 de septiembre de 2016, es decir, en vigencia de esta norma.
- ii) La sentencia de unificación del 13 de julio de 2021 dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado, sobre la que fue sustentada la decisión cuestionada, no era el precedente jurisprudencial aplicable, pues este zanjó una discusión procesal relacionada con la procedencia de la acción de grupo frente a perjuicios derivados de actos administrativos de carácter laboral en vigencia del Decreto 01 de 1984, que no la regulaba.
- iii) Igualmente incurrió en defecto sustantivo, por desconocimiento de las Sentencias C-302 de 2012 y C-407 de 2021, proferidas por la Corte Constitucional, que establecieron la constitucionalidad de lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 y advirtieron que se trata de una norma dirigida a garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, a través de la simplificación del recurso judicial procedente para la indemnización de los perjuicios sufridos por un grupo, por causa de un acto administrativo de carácter general o de carácter particular y concreto.
- iv) El vicio de fondo de la sentencia reprochada vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues, por un lado, no tuvo en cuenta una norma procesal que resultaba de obligatoria observancia para decidir sobre la procedencia de la acción de grupo y, por otro, que



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

dicho error derivó en que no hubiera un pronunciamiento de fondo del asunto sometido al conocimiento de la autoridad judicial accionada.

1.5. Impugnación

La conjuez del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sol Marina de la Rosa Flórez, impugnó la anterior decisión, al considerar que la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso con radicado 76001-23-33-000-2016- 01332-01, está de acuerdo con la normatividad vigente y para el efecto, expone los siguientes aspectos:

i) Resulta desacertada la afirmación según la cual se cumple con el requisito de relevancia constitucional, ante la existencia de un riesgo frente al derecho de la administración de justicia, pues los accionantes tienen la posibilidad de impugnar las decisiones particulares mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, de acuerdo con lo establecido por el Consejo de Estado, en la sentencia de unificación del 13 de julio de 2021 en el expediente con radicado 05001-33-31-009-2006-00210-01(AG) REV (IJ-SU).

ii) La Sala de Conjueces, no incurrió en defecto sustantivo o material, pues respetó el precedente contenido en la sentencia de unificación mencionada en precedencia, por lo que, carece de fundamento normativo el razonamiento según el cual, a partir de la expedición del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 se abrió la posibilidad de demandar en acción de grupo un acto administrativo de carácter general y solicitar por esta vía la reparación de los perjuicios causados con éste, comoquiera que la norma que le antecede, esto es el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, precisaba que ello no era posible.

1.6. Otras actuaciones

Mediante memorial que data del 6 de diciembre de 2022, la conjuez ponente, doctora Sol Marina de la Rosa Flórez manifestó que la Sala de Conjueces dio efectivo cumplimiento a la orden impartida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta en la



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

providencia de amparo constitucional proferida el 27 de octubre de 2022, dentro de la presente acción de tutela.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 Constitucional y el inciso 2, artículo 25 del Acuerdo n.º 080 de 2019², según el cual «Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto», esta Sala es competente para conocer de la presente impugnación, propuesta contra el fallo de tutela proferido por la Sección Cuarta de esta corporación de fecha 27 de octubre de 2022.

2.2. Problema jurídico

Consiste en dilucidar, en primer lugar, si la presente acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia para controvertir la providencia del 18 de julio de 2022 proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjueces en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, radicado 76001 2333 000 2016 01332 01. En caso afirmativo, se analizará, en segundo lugar, si con la adopción de la referida providencia se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, y de acceso a la administración de justicia de los accionantes.

2.3. De la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

²Por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

La acción de tutela fue prevista en el artículo 86 de la Constitución Política como un medio a través del cual toda persona puede reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales «cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública».

El Decreto 2591 de 1991 reglamentó su ejercicio y estableció en sus artículos 11, 12 y 40 la posibilidad de utilizar la acción de tutela para controvertir sentencias judiciales ejecutoriadas. Estos artículos, posteriormente fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, en **Sentencia C-543 de 1992**, al considerarse que atentaban contra los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, además de trasgredir la autonomía e independencia judicial, así como las normas de competencia fijadas por la Constitución.

Sin embargo, dentro de la *ratio decidendi* de dicha sentencia, se abrió la posibilidad, de manera excepcional y como mecanismo transitorio de protección, de utilizar la acción de tutela en casos en que «el juez incurriera en dilaciones injustificadas, actuaciones de hecho que desconozcan derechos fundamentales o cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable», hipótesis frente a las que, señaló la Corte, no puede hablarse de atentado contra la seguridad jurídica de los asociados.

En este entendido, la jurisprudencia constitucional³ ha evolucionado en torno a la consideración de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial, desarrollando diferentes reglas para su estudio, consolidadas en la **Sentencia C-590 de 2005**⁴, en la que se hace distinción entre causales genéricas, aquellas que hacen referencia a los requisitos que posibilitan la interposición de la

³ T-079 de 1993, T-158 de 1993, T-173 de 1993, T-231 de 1994, T-118 de 1995, T-492 de 1995, T-567 de 1998, SU-047 de 1999, T-382 de 2001, T-1031 de 2001, T-441 de 2003, T-462 de 2003, T-589 de 2003, T-949 de 2003, T-200 de 2004, T-774 de 2004.

⁴ Reiteradas en las sentencias SU-813 de 2007 y SU-913 de 2009.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

acción, y causales específicas de procedibilidad, que persiguen verificar su procedencia una vez cotejada la validez de su interposición.

De esta forma, se señalaron como causales genéricas de procedibilidad las siguientes: (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 irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez, contado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) que cuando se trate de una irregularidad procesal, se señale de manera clara que esta tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora; (v) que se identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la infracción como los derechos afectados y que hubiere alegado tal desconocimiento en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela. Frente a estas causales el juez debe hacer un examen exigente y cuidadoso, al ser precisamente la acción de tutela contra providencia judicial de naturaleza «excepcional».

En igual sentido, se señalaron como causales específicas de procedibilidad, aquellas que se centran en el estudio de la providencia que se ataca, las siguientes: (i) defecto orgánico, (ii) defecto procedimental absoluto, (iii) defecto fáctico, (iv) defecto material o sustantivo, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente, (viii) violación directa de la Constitución. La Corte hizo hincapié en el hecho de que para que proceda el amparo, debe estar plenamente demostrada al menos una de las anteriores causales, vicios o defectos.

El **Consejo de Estado** en **sentencia del 31 de julio de 2012**⁵, unificó su jurisprudencia en torno a la procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, admitiendo que debe acometerse el estudio de fondo, cuando

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. María Elizabeth García González. Expediente radicado 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ).



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales relacionados con el **acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el derecho de defensa**, observando para ello los parámetros fijados por la ley y la jurisprudencia.

Asimismo, como garantía del principio de la seguridad jurídica, en **sentencia del 5 de agosto de 2014**⁶ acogió un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso, como tiempo razonable para determinar si la acción de tutela contra providencias judiciales se ejerce oportunamente, término de inmediatez que debe considerarse en cada caso concreto, de acuerdo con los parámetros señalados para el efecto por la Corte Constitucional.

2.4. Verificación del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra la sentencia expedida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjuces del 18 de julio de 2022 en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, radicado 76001 2333 000 2016 01332 01

2.4.1. Se agotaron los medios de defensa judicial, comoquiera que contra la providencia objeto de la acción de tutela no proceden otros medios ordinarios de defensa ni las causales especiales para la instauración del recurso extraordinario de revisión.

2.4.2. Los hechos y los argumentos en que se fundamenta la acción de tutela guardan coherencia lógica y temporal.

2.4.3. La presente demanda no se dirige a controvertir una sentencia de tutela, en tanto que la decisión censurada fue proferida en segunda instancia en un proceso en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Jorge Octavio Ramírez. Expediente radicado 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ).



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

2.4.4. El asunto tiene relevancia constitucional toda vez que la invocada protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia fueron justificados razonablemente por los accionantes, para evidenciar una posible restricción desproporcionada respecto de dichas garantías por parte de la autoridad judicial, que permiten considerar que se cumple con este presupuesto.

2.4.5. Se presentó con inmediatez; al respecto es preciso indicar que, la sentencia cuestionada es del 18 de julio de 2022 y la acción de tutela se instauró el 23 de septiembre de igual anualidad⁷, con lo cual se satisfacen los parámetros fijados por la Sala Plena del Consejo de Estado, sobre el término para su ejercicio, que no debe sobrepasar los seis meses.

2.5. Causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

Además del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, **el accionante debe demostrar que la vulneración que imputa a la providencia judicial se adecúa, al menos, a una de las causales específicas de procedibilidad del amparo⁸ contra providencias judiciales**, es decir, que la actuación judicial se encuentre inmersa en alguno de los siguientes vicios o defectos: **a) el defecto orgánico**, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; **b) el defecto procedimental absoluto**, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido; **c) el defecto fáctico**, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; **d) el defecto material o sustantivo**, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o

⁷ De acuerdo con el sistema de consulta de procesos judiciales SAMAI, la acción de tutela fue interpuesta en línea, a través de la página web de la Rama Judicial, el 23 de septiembre de 2022.

⁸ Mediante sentencia C-590 de 2005, la Corte Constitucional reunió las causales genéricas y específicas de procedibilidad del amparo contra providencias judiciales, estableciendo un total de ocho causales.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; **e) el error inducido**, que ocurre cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales; **f) la decisión sin motivación**, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional; **g) el desconocimiento del precedente**, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado; y, **h) la violación directa de la Constitución**, que se predica cuando, de manera ostensible y flagrante, la decisión del órgano judicial contradice los postulados recogidos en la carta política.

Como se observa, a pesar de que en cada caso se confirme la procedencia general de la acción de tutela, es necesario verificar la presencia de alguno de los defectos y vicios mencionados, pues lo que subyace en la acción es la censura de una decisión judicial, cuya modificación implicaría alterar el principio constitucional de la seguridad jurídica.

En el presente asunto, la parte accionante formula las causales de procedibilidad defecto sustantivo o material, desconocimiento del precedente jurisprudencial y violación directa de la Constitución; no obstante, lo argumentado frente a este último, por referirse a la aplicación de los artículos 145 y 171 del CPACA y de sentencias de constitucionalidad, se adecua a los dos primeros, por lo que, conforme a lo expuesto y con la finalidad de determinar la procedibilidad del amparo y la consiguiente tutela o no, de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, la Sala hará un examen del marco normativo y jurisprudencial de dichos defectos.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

2.6. Marco normativo y jurisprudencial de las causales de procedibilidad defecto material o sustantivo, y por desconocimiento del precedente jurisprudencial.

2.6.1. Defecto material o sustantivo

Ha señalado la jurisprudencia, que se incurre en defecto sustantivo cuando la autoridad jurisdiccional (i) aplica una disposición en el caso que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexequibilidad; (ii) aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso; (iii) a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente —interpretación *contra legem*— o claramente irrazonable o desproporcionada.

En reciente decisión de la Corte Constitucional —Sentencia SU 495 de 2020⁹— se examina el defecto sustantivo bajo el siguiente razonamiento:

75. *Defecto sustantivo.* La sentencia SU-399 de 2012 delimitó el campo de aplicación del defecto sustantivo, al concluir que el mismo se puede presentar en los eventos en los cuales: (i) la decisión judicial se basa en una norma inaplicable porque “a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador”; (ii) cuando a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, en términos generales, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, por fuera de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial.¹⁰

⁹ Sentencia del 27 de noviembre de 2020, Referencia: Expediente T.7.783.646, acción de tutela interpuesta por Dorian Jaime Mejía Galeano contra la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz, magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰ Corte Constitucional SU 399 de 2012



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

76. Asimismo, según la providencia referida, dicho defecto se configura (iii) en aquellos supuestos en los que no se toma en consideración la parte resolutive de una sentencia de constitucionalidad; (iv) cuando la disposición aplicada es contraria a la Constitución; (v) se utiliza un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico “*para un fin no previsto en la disposición*”; (vi) cuando la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso; (vii) cuando se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto; o (viii) cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución, entre otros.¹¹

77. No obstante, en dicha providencia se aclara que la autonomía judicial “(...) *no autoriza al funcionario judicial para que se aparte de la Constitución y de la ley, pues la justicia se administra siguiendo los contenidos y postulados constitucionales de forzosa aplicación, tales como, la dignidad humana, la eficacia de los principios, derechos y deberes, la favorabilidad, y, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (arts. 1º, 2º, 6º, 228 y 230 C.P.)*”. Así, no cualquier divergencia con la interpretación del funcionario judicial autoriza al juez constitucional para declarar este defecto, sino que ella debe ser, de forma flagrante, contraria a derecho.¹²

*“(...) para que la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto constituya defecto sustantivo, se **requiere que el funcionario judicial en su labor hermenéutica, desconozca o se aparte abierta y arbitrariamente de los lineamientos constitucionales y legales, de forma tal que vulnere o amenace derechos fundamentales de las partes. Es decir, el juez en forma arbitraria y caprichosa, con base únicamente en su voluntad, actúa franca y absolutamente en desconexión con la voluntad del ordenamiento jurídico.***

En todo caso, la interpretación resultante de la norma y su aplicación al asunto sometido a consideración del juez, no puede ser plausible, constitucionalmente admisible o razonable para que proceda efectivamente su enjuiciamiento mediante acción de tutela, pues ello equivaldría a aceptar que podrían dejarse sin efectos providencias judiciales contentivas de interpretaciones acertadas de las normas jurídicas, porque el criterio del juez de tutela no coincide con el del juez natural del caso, lo que no puede

¹¹ En la sentencia SU-399 de 2012 se contemplan, además, como supuestos del defecto sustantivo aquellos eventos en los que (i) la decisión no está justificada en forma suficiente de tal manera que se afectan derechos fundamentales y (ii) cuando sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial. No obstante, ellos no son incluidos en el presente análisis por considerar que tales categorías pueden obedecer, en la actualidad, a otros defectos específicos de procedencia de tutelas contra providencias judiciales.

¹² En tal dirección se indicó que “(...) en materia de interpretación judicial los criterios para determinar la existencia de una irregularidad son restrictivos, pues se supeditan a la actuación abusiva del juez y flagrantemente contraria a derecho. De allí que la simple discrepancia o la no coincidencia respecto de la hermenéutica del operador jurídico por parte de los sujetos procesales, los particulares y las distintas autoridades judiciales, no invalida la actuación judicial, debido a que se trata de una vía jurídica distinta para resolver el caso concreto, pero en todo caso compatible con las garantías y derechos fundamentales y particularmente deja a salvo la autonomía funcional del juez como fundamento de la aplicación razonable de las normas jurídicas”. Corte Constitucional, sentencia SU-399 de 2012



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

*permitirse sencillamente porque el juez constitucional asumiría funciones que no le corresponden, con el consecuente vaciamiento de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a los distintos jueces de la República y por demás, con total anulación de los principios de autonomía e independencia judicial*¹³ (Negrillas fuera de texto original).

2.6.2. Desconocimiento del precedente jurisprudencial

En lo atinente al defecto sustantivo por desconocimiento **del precedente judicial — horizontal o vertical—**, se tiene que una providencia judicial incurre en esta causal cuando la autoridad jurisdiccional **se aparta sin justificación suficiente**¹⁴, vale decir, desconoce aquella sentencia (o conjunto de sentencias) que presenta similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en la que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.

En esa lógica, en la Sentencia T-794 de 2011, la Corte indicó los siguientes criterios a tener en cuenta para identificar el desconocimiento de precedente judicial: a) que la *ratio decidendi* del fallo que se evalúa como precedente presente una regla judicial relacionada con el caso a decidir posteriormente¹⁵; b) que se trate de un problema jurídico o una cuestión constitucional semejante; y, c) que los hechos del asunto o las normas juzgadas en la sentencia sean similares o planteen un punto de derecho parecido al que se debe resolver con posterioridad.¹⁶

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha diferenciado dos clases de precedentes según la autoridad que profiera la providencia previa, las cuales

¹³ *ibidem*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-193 de 1995, T-1625 de 2000, T-462 de 2003, T-292 de 2006, T-087 de 2007, T-4Treinta y seis de 2009, T-161 de 2010, SU-448 de 2011, y T-830 de 2013, entre otras.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-446 de 2013: «Es la *ratio decidendi* que es la base jurídica 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 jurídicos que permiten solucionar el problema debatido en el caso y explicar la decisión adoptada a la luz de los hechos que lo fundamentan. De manera que la *ratio decidendi* expresada en el precedente judicial constituye un importante límite a la autonomía judicial que no puede ser desconocido por los jueces».

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias T-794 de 2011, T-1317 de 2001 y T-292 de 2006.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

determinan el grado de obligatoriedad y sujeción que debe atender el juez o magistrado a la hora de proferir su fallo. La primera de ellas es el **precedente horizontal**, que hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o por el mismo operador judicial; la segunda, el **precedente vertical**, que se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional.¹⁷

En la mayoría de los asuntos, el precedente vertical, de obligado cumplimiento por los funcionarios judiciales, lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, en tanto órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción.¹⁸ Sin embargo, en los casos donde la decisión no es susceptible de revisión por parte de las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer los criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores.¹⁹

En ese orden de ideas, cuando el contenido de las decisiones que profieren los órganos de cierre, en cada una de sus jurisdicciones, sean de naturaleza unificadora, los jueces resultan obligados por estas o por sus propias sentencias, en aquellos eventos donde los casos resulten idénticos. No obstante, esta regla admite una excepción, pues no es obligatorio aplicar el precedente cuando el caso presenta situaciones no analizadas con anterioridad en otros fallos judiciales.

Las autoridades judiciales pueden apartarse de los precedentes judiciales en atención a su autonomía y a su independencia, pero siempre que cumplan las siguientes reglas: «(i) Deben hacer referencia al precedente que abandonan, lo que significa que no pueden omitirlo o simplemente pasarlo inadvertido como si nunca hubiera existido (principio de transparencia); y, (ii) deben ofrecer una carga argumentativa seria, mediante la cual expliquen, de manera suficiente y razonada, los motivos por los cuales consideran que es necesario apartarse de sus propias

¹⁷Corte Constitucional, sentencias T-794 de 2011, T-082 de 2011 y T-209 de 2011.

¹⁸Corte Constitucional, sentencias T-123 de 1995, T-766 de 2008 y T-794 de 2011.

¹⁹Corte Constitucional, sentencias T-211 de 2008, T-161 de 2010 y T-082 de 2011.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

decisiones o de las adoptadas por un juez de igual o superior jerarquía (principio de razón suficiente)». ²⁰

En definitiva, conforme al criterio vigente de la Corte Constitucional, el desconocimiento del precedente judicial, sin debida justificación, configura un defecto sustantivo, pues su respeto es una obligación de todas las autoridades judiciales en virtud al acatamiento a los principios al debido proceso, igualdad y buena fe. ²¹

De otra parte, en la sentencia SU 332 de 2019, ²² la Corte Constitucional se refiere al desconocimiento del precedente de las Altas Cortes y para el efecto señala: (tiempo verbal en consonancia con el anterior resaltado)

Importancia de los órganos de unificación de jurisprudencia

15. Esta Corte diferenció dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual tomó como criterio diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En esa medida, el precedente **horizontal** hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que, el **vertical** apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción encargadas de unificar la jurisprudencia.

16. Ahora bien, como se explicó líneas atrás, cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza legítima y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial para mantener la coherencia del sistema.

2.7. Hechos probados

Las pruebas allegadas al plenario permiten a la Sala establecer lo siguiente:

²⁰Corte Constitucional. Sentencias T-794 de 2011, T-082 de 2011.

²¹Corte Constitucional. Sentencias T-049 de 2007, T-288 de 2011 y T-464 de 2011, T-794 de 2011, C-634 de 2011, entre otras.

²²Referencia: Expedientes acumulados: T-5904426 (Elsa Marina Ñustes Lozano), T-5904482 (Luis Hernán Medina Uruña), T-5912659 (Margoth Rivera de Quevedo), T-5942333 (Mercedes Castro Pinilla), T-5942352 (Hipólito Arévalo Tique), magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado, sentencia del 245 de julio de 2019.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

2.7.1. El 1º de septiembre de 2016, los accionantes instauraron el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en la que solicitaron: i) inaplicar por inconstitucional la expresión «y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», contenida en el Decreto 383 de 2013 «[p]or el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar» así como toda la normativa que ha establecido la bonificación sin carácter salarial; ii) declarar la nulidad del acto administrativo complejo constituido por la Resolución DESAJCLR16-2013, del 3 de junio de 2016, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali (Valle del Cauca) y el acto ficto o presunto con efectos negativos, resultante del silencio de la administración frente al recurso de apelación formulado en contra de la mencionada resolución, decisiones que denegaron el reconocimiento del carácter salarial de la bonificación judicial y iii) reconocerles y pagarles las prestaciones sociales, con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial.

2.7.2. En primera instancia, el conocimiento del proceso correspondió al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, corporación que el 17 de septiembre de 2019, profirió sentencia en la que dispuso lo siguiente:

«**PRIMERO.** Inaplicar por inconstitucional la expresión “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, contenida en el artículo primero del Decreto 383 de 2013 y demás normas que lo modificaron, y en su lugar, se dispone aplicar el artículo 53 de la Carta y el principio constitucional de equidad, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. Declarar la nulidad parcial de la Resolución No. DESAJCLR16-2013, del 3 de junio de 2016 y del acto administrativo presunto, en cuanto negaron a los demandantes el reconocimiento y pago de la bonificación judicial creada mediante Decreto 383 de 2013 como factor salarial para todos los efectos legales y la reliquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo dicha bonificación como factor salarial

TERCERO. A título de restablecimiento del Derecho, se ordena a la entidad demandada:



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

- 1- Reliquidar en favor de los demandantes que se encuentren acogidos a los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto 874 de 2012 y demás normas que lo modifiquen y sustituyan, las diferencias que resulten sobre todas las prestaciones sociales causadas a partir de la fecha en que sean exigibles atendiendo al término de prescripción y a la fecha de vinculación a sus respectivos cargos, incluyendo en su base de liquidación el valor correspondiente de la bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 de 2013 y demás normas que lo modifiquen o sustituyan.

Así mismo, se ordena a la demandada que en las prestaciones sociales que los demandantes causan a futuro, se incluya la bonificación judicial en su base de liquidación como factor salarial

- 2- Reliquidar y pagar a los demandantes que actualmente se encuentran desvinculados de los cargos que ocupaban en la Rama Judicial y que se regían por los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y 874 de 2012, las diferencias de sus prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial desde la fecha en que sean exigibles conforme a los términos de prescripción o desde la fecha en que se vincularon a la Rama Judicial y hasta la fecha en que se generó la ruptura de la relación laboral, según el caso.
- 3- Reliquidar y pagar a los demandantes que no se encuentren acogidos a los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y 874 de 2012, sus prestaciones sociales, incluyendo en su base de liquidación el valor correspondiente a la **diferencia** de la bonificación judicial de que trata el artículo 2 del Decreto 383 de 2013, desde la fecha en que sean exigibles conforme a los términos de prescripción y las que se causen adelante

CUARTO: ORDENAR a la entidad demandada que dé cumplimiento a esta sentencia de conformidad con los artículos 192 a 195 del Código De Procedimiento Administrativo ajustando el valor que resulte a su cargo aplicando para el efecto la siguiente formula:

$$R = RH \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Se faculta a la entidad demandada para realizar los respectivos descuentos de los aportes correspondientes sobre el factor salarial cuya reliquidación de ordena en esta sentencia

QUINTO. De CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, reglamentario del Decreto Ley 3135 de 26 de diciembre de 1968, se decreta la prescripción trienal de la siguiente manera: a) Respecto de los demandantes que presentaron la reclamación administrativa el 19 de mayo de 2013, b) Para los demandantes que presentaron la reclamación administrativa el 25 de mayo de 2016, se declaran prescritos los emolumentos causados con anterioridad al 25 de mayo de 2013, C) Para los demandantes que presentaron la reclamación el 1º. de junio de 2016, se declaran prescritos los emolumentos causados con anterioridad al 1º. de junio de 2013».



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

2.7.3. Contra la anterior decisión, la Nación, Rama Judicial, interpuso recurso de apelación, el cual fue desatado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjuces, a través de la sentencia proferida el 18 de julio de 2022, en la que resolvió revocar la sentencia de primera instancia que había accedido parcialmente a las pretensiones de la demanda, al considerar, en lo fundamental lo siguiente:

i) Tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado ha sostenido que las acciones de grupo se pueden interponer para obtener la indemnización de los perjuicios causados por la transgresión de todo tipo de derecho; sin embargo, como las pretensiones propias de esta vía procesal son exclusivamente indemnizatorias, no se puede acudir a ella para obtener un reconocimiento distinto a la reparación de un daño. De igual manera, las condenas en aquellas acciones pueden incorporar diversas formas de indemnización, no necesariamente pecuniarias, pero que permiten restablecer el derecho que fue vulnerado.

ii) De acuerdo con la Sentencia de Unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 13 de julio de 2021 dentro del expediente con radicado: 05001-33-31-009-2006-00210-01(AG), cuando con la acción de grupo, medie la reclamación de acreencias laborales y la indemnización por causa de estas, el medio de control a ejercer debe ser el de nulidad y restablecimiento del derecho, postura que acoge la Sala de Conjuces como un precedente judicial obligatorio.

iii) En el caso concreto, el daño alegado por el grupo demandante lo hacen consistir en el no reconocimiento de parte de lo que consideran su salario y, por tanto las pretensiones indemnizatorias reclamadas corresponden a las referidas en la citada sentencia de unificación como de carácter laboral, aspecto que no fue tenido en cuenta por el fallador de primera instancia.

2.8. Análisis de la Sala. Caso concreto



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

2.8.1. Defecto sustantivo o material por inaplicación del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 y desconocimiento del precedente judicial

Lo argumentado por los accionantes, en punto del defecto sustantivo, se fundamenta en que consideran que la autoridad judicial accionada omitió considerar el contenido del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 que autoriza el ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, contra actos administrativos de carácter particular y lo tuvo por improcedente, pese a que el caso bajo estudio cumplía con los presupuestos que viabilizan su ejercicio.

Al respecto el *a quo* precisó que la norma en mención admite la procedencia de la acción de grupo frente al daño causado por un acto administrativo, sin perjuicio de la obligación de reclamar previamente a la administración el reconocimiento del derecho, por lo que al estudiar el caso concreto, evidenció que la providencia objeto de tutela incurrió en defecto sustantivo por falta de aplicación del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que la demanda fue interpuesta el 1 de septiembre de 2016, es decir, cuando aquella ya había empezado a regir.

Advirtió, igualmente, que la sentencia de unificación del 13 de julio de 2021, dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado que sirvió de fundamento a la decisión cuestionada, en la medida en que se refirió a una discusión procesal, fijó una posición jurisprudencial respecto a la procedencia de la acción de grupo para reclamar perjuicios derivados de actos administrativos de carácter laboral, por tanto, dicho precedente no resultaba aplicable.

Pues bien, para definir la posible configuración del defecto sustantivo, de acuerdo con lo expuesto en precedencia, advierte en principio la Sala que la controversia planteada por los accionantes en el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, giró en torno a que se inaplique la expresión «y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud» contenida en el artículo primero del Decreto 383 de 2013 y demás normas que lo modificaron y, que



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

se declare la nulidad de los actos administrativos que negaron a los demandantes el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos legales y el pago de las acreencias laborales derivadas de las diferencias causadas.

Bajo este panorama, se observa que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjuces, en la providencia cuestionada, se ocupó de verificar si resultaba viable acudir a la acción de grupo para realizar la reclamación contenida en la demanda, por lo que invocó pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tales como las sentencias C-1062 de 2000, C-569 de 2004 y, de manera especial a la Sentencia de Unificación del 13 de julio de 2021, proferida por la Sala Plena de la última corporación mencionada dentro del expediente 05001-33-31-009-2006-00210-01 y, concluyó que al ser esta vía procesal de exclusivo carácter indemnizatorio, cuando medie una reclamación de acreencias laborales, el instrumento de control a ejercer, debe ser el de nulidad y restablecimiento del derecho.

De esta manera determinó que las pretensiones del grupo demandante por tratarse de reclamaciones de índole salarial y prestacional de empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con la precitada sentencia de unificación, deben ser resueltas por el juez laboral contencioso administrativo, aspecto que no fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia de primera instancia.

Las razones precedentes le sirvieron de sustento al Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de Conjuces para establecer que, dada la improcedencia del medio de control de reparación de los daños causados a un grupo, procedía la revocatoria del fallo apelado que había accedido parcialmente a las pretensiones de la demanda, para en su lugar, negarlas.

De acuerdo con el anterior derrotero, se advierte en el caso bajo estudio que, como lo evidenció el *a quo*, la autoridad judicial accionada, para efectos de establecer la



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

procedencia del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, debió examinar el contenido del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, que señala la posibilidad procesal de acudir a este medio procesal para solicitar la nulidad de un acto administrativo particular que afecte a no menos de 20 personas individualmente determinadas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien tuvo como fundamento de su decisión una sentencia de unificación, esto es, la del 13 de julio de 2021, proferida dentro del mecanismo de revisión eventual de la acción de grupo 05001-33-31-009-2006-00210-01, no resultaba aplicable al asunto puesto bajo su consideración, pues, ciertamente fijó fundamentos de la improcedencia de esta vía procesal cuando las pretensiones están dirigidas a la indexación y pago de intereses moratorios por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de empleados públicos, pero dentro del marco del Decreto 01 de 1984 y la Ley 472 de 1998.

En efecto, el medio de control de grupo fue interpuesto por los accionantes en vigor de la Ley 1437 de 2011, comoquiera que esta entró a regir el 2 de julio de 2012, y la respectiva demanda fue interpuesta el 1 de septiembre de 2016, por tanto, la regla jurisprudencial fijada en la precitada sentencia de unificación, en la medida en que se dirigió a zanjar el debate jurídico surgido en torno al ejercicio de esta clase de acciones en vigencia del Decreto 01 de 1984, no podía ser aplicada para resolver la controversia propuesta por los accionantes.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, en la Sentencia C-407 de 2021,²³ precisó que a través de esta norma se permitió entablar el medio de control de perjuicios causados a un grupo, contra actos administrativos, cuando se requiere la declaratoria de nulidad, para declarar la responsabilidad, aspecto que no estaba previsto en la Ley 472 de 1998, que se refería a la acción de grupo exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios, de manera

²³ Corte Constitucional, sentencia proferida el 24 de noviembre de 2021, en el expediente D-14186, con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibañez Najjar.



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

que la declaratoria de nulidad del acto administrativo estaba sometida a un proceso previo y separado, que era el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Además, la sentencia de constitucionalidad en mención advierte, que la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo no impide que a través de ese medio se pretenda la declaratoria de nulidad de actos administrativos con ocasión del daño antijurídico para determinar la responsabilidad, pues, precisamente, facilita el acceso a la reparación.

Ahora bien, es sabido que la autonomía propia de la actividad judicial, permite al operador jurídico apartarse de precedentes jurisprudenciales, siempre que justifique de manera suficiente y razonada los motivos por los cuales, según su criterio, los parámetros fijados en dichas decisiones no resultan aplicables para resolver la controversia jurídica sometida a su consideración; sin embargo en el presente caso, no se advierte que la autoridad judicial accionada, haya manifestado los motivos por los cuales, la tesis utilizada para definir la procedencia del medio de control de grupo, debía preferirse a la surgida con ocasión de la entrada en vigor del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.

En ese orden de ideas, lo que se avizora es que la sentencia cuestionada, en primer lugar, no tuvo en cuenta el examen del inciso segundo del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, norma vigente para el momento de instauración de la demanda; en segundo lugar, fundamentó la decisión en un precedente jurisprudencial cuya regla de unificación no era aplicable a la situación jurídica puesta a su consideración y, en tercer lugar, omitió examinar el precedente jurisprudencial fijado en la sentencia C-407 de 2021.

No significa lo anterior, que la Subsección esté imponiendo a la Sala de Conjuces el criterio consistente en que el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 es aplicable para concluir que la acción de grupo respecto de actos administrativos laborales es procedente, dado que ello implicaría invadir la esfera de autonomía del juzgador, sino que el aspecto que se echa de menos es que no se efectuó el análisis del caso



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

respecto de la norma en mención, vigente para la fecha de instauración de la demanda, y también por cuanto se omitió examinar el asunto respecto del alcance de la sentencia C-407 de 2021.

Por tanto, la Subsección encuentra que la Sala de Conjuces accionada, al proferir la sentencia del 18 de julio de 2022, incurrió en defecto sustantivo o material por omitir el examen del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 y el alcance de la sentencia C-407 de 2021, motivo por el cual procede el amparo deprecado, razón por la cual se confirmará la providencia en la que el *a quo*, accedió a las súplicas de la demanda.

2.8.2. Sobre el cumplimiento de la sentencia de primera instancia

Mediante memorial, la conjuez ponente de la decisión cuestionada informó que «la Sala de Conjuces dio efectivo cumplimiento a la orden impartida por la providencia proferida el 27 de octubre de 2022, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado» dentro de la presente acción de tutela; empero, no aportó la prueba de su dicho y, al acceder al sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial SAMAI, si bien figura la anotación de la actuación con fecha 6 de diciembre de 2022, lo cierto es que no se puede acceder al documento ni se evidencia que, en caso de ser la providencia de remplazo ordenada por el *a quo*, esta haya sido notificada a las partes, por lo que, la falta de acreditación de esta situación, impide que en esta instancia se dé por terminado el proceso tutelar.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices jurisprudenciales trazadas por el Consejo de Estado en casos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, se concluye que la sentencia impugnada que: i) amparó los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes; ii) dejó sin valor ni efecto la sentencia del 18 de julio de 2022, dictada por la Sala de Conjuces de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el proceso de acción de



Radicación:
Demandante:

11001 03 15 000 2022 05113 01
Diana Patricia Guerrero Zapata y otros

grupo con radicado 76001-23-33-000-2016-01332-01 (66117) y iii) ordenó a la Sala de Conjueces de la Sección Tercera del Consejo de Estado que, en el término de 20 días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, dicte decisión de reemplazo, en la que deberá tener en cuenta lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, será confirmada, al encontrar configurado el defecto sustantivo o material alegado por los accionantes.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Falla:

Primero: Confirmar la sentencia del 27 de octubre de 2022 emitida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que amparó los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

Segundo: Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado Electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado Electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

MECG