

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO SUSTANTIVO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL – De la posición reiterada de la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre el asunto / DECLARATORIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –Se hizo a partir del día siguiente de la notificación de la calificación insatisfactoria comoquiera que no se interpuso recurso de reposición / RETIRO DEL SERVICIO POR CALIFICACIÓN INSATISFACTORIA DE SERVICIOS - El término de caducidad para demandar en estos casos se cuenta a partir de la ejecutoria del acto administrativo / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Cuatro meses a partir de la ejecutoria del acto administrativo / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA**

[E]l accionante considera que el Tribunal tutelado incurrió en defecto sustantivo por indebida interpretación del artículo 164 del CPACA, al contar el término de caducidad a partir del día siguiente a la notificación del Formato de Calificación Integral de Servicios del 14 de junio de 2018, es decir, desde el 10 de agosto de 2018, y no desde el 24 de agosto del mismo año, fecha en la que el acto en cuestión cobró ejecutoria. Sobre el asunto, si bien a la luz del literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, podría resultar razonable que la autoridad judicial accionada contara el término de caducidad a partir del 10 de agosto de 2018, es decir, el día siguiente a la fecha en la que se efectuó la notificación de la calificación insatisfactoria de los servicios prestados, siendo este uno de los momentos que la norma prevé para ello, lo cierto es que la Sección Segunda de esta Corporación ha establecido a través de distintas providencias, el momento a partir del que debe iniciar el conteo del término de caducidad, como se explicará al analizar el cargo correspondiente al desconocimiento del precedente. Pues bien, el cargo por desconocimiento del precedente se fundamentó en el olvido de las providencias dictadas por la Sección Segunda de esta Corporación al interior de los procesos de radicado Nos. 25000-23-25-000-2004-06563-01 (7258-05); 25000-23-25-000-2005-00761-01 (10222-05); 76001-23-31-000-2011-00048-01 (1100-11); 68001-23-33-000-2015-01100-01 (1083-18); 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-12) y 27001-23-33-000-2015-00136-01 (2841-18), en las que el término de caducidad se cuenta a partir de la ejecutoria del acto demandado. Sin perjuicio de que la situación fáctica desarrollada en tales asuntos no sea completamente idéntica a la del sub examine, las providencias lucidas como precedente dan cuenta de la línea de decisión construida por la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre el asunto de fondo debatido, relativo al momento en el que se debe empezar a contar el término de caducidad de un acto administrativo que dispone el retiro del servicio, ratio cuyo acatamiento se impone. Además de las providencias inmediatamente relacionadas, luego de revisar distintos proveídos dictados al interior de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se demanda la nulidad de un acto administrativo de retiro, se evidencia que, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, se ha contabilizado el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto censurado. En efecto, en vista de que el literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA da un criterio amplio para determinar desde cuándo inicia el conteo de la caducidad, dependiendo el acto administrativo que se reproche, la Sección Segunda de esta Corporación ha definido que: “[D]ebe entenderse que el acto administrativo que declara el retiro del servicio es el acto definitivo que contiene la decisión unilateral

de la administración de culminar el vínculo legal y reglamentario del servidor público, cuya efectividad del retiro es el punto de partida para contabilizar la caducidad del medio de control. Esta Corporación se ha pronunciado en ese sentido, así: Ahora bien, teniendo en cuenta que mediante la resolución acusada se retiró del servicio al actor, se precisa que según lo ha reiterado esta Sala, ‘tratándose de actos de retiro del servicio, el interés para obrar del demandante nace a partir del día siguiente en que tenga lugar la desvinculación, es decir, desde la ejecución del acto respectivo y no desde su notificación.’ Posición esta, que ha sido reiterada en varias oportunidades al resolver los recursos de apelación incoados en contra de autos que declaran la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento, en el que se persigue la nulidad de un acto de retiro, que si bien solventan la situación de extrabajadores de entidades como la Procuraduría General de la Nación , la Policía Nacional , la Registraduría Nacional del Estado Civil , entre otros, aplican la misma regla relacionada con el conteo del término de caducidad. Esto, lleva a la Sala a concluir que la referida línea, reproducida a través de una serie de pronunciamientos constantes en tal sentido, es la vigente sobre la materia. (...) En conclusión, la Sala considera que la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con la providencia proferida el 4 de marzo de 2020, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de radicado No. 25269-33-33-002-2019-00069-01, incurrió en el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial al desatender las múltiples providencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado en las que ha aplicado de manera reiterada la regla de interpretación de la caducidad cuando se demandan actos de retiro, para en su lugar, tener en cuenta una decisión aislada de la Sección Primera del Consejo de Estado. (...) providencia que no es asimilable al asunto puesto a su conocimiento, en tanto aquella resolvió un recurso de apelación en contra del auto que declaró probada la excepción de caducidad y dio por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado en contra de la Resolución No. 871 de 2014, que “liquidó la Tasa de Aprovechamiento Forestal para el proyecto Hidrostático Sogamoso en el Municipio de Girón y se ordena su pago”, tema sustancialmente distinto al planteado por el accionante, que versó sobre el reproche del acto mediante el que se le calificó insatisfactoriamente, fue retirado del servicio y excluido de la carrera judicial.

**SALVAMENTO DE VOTO / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD – Decreto 2591 de 1991 / ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Inconstitucional / INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA – Sentencia C-543 de 1992 / DERECHO LEGISLADO – Artículo 230 Constitución Política / VIOLACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL / ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Procedente por vía jurisprudencial sentencia C-590 de 2005 / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL**

Como la tutela contra providencia judicial es excepcional y solo procede frente a decisiones arbitrarias y groseras de los jueces, a mi juicio, en este asunto no se cumplieron esos presupuestos para acceder al amparo. [De otra parte], la Corte Constitucional, en sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable los artículos del Decreto 2591 de 1991 que establecían que la acción de tutela procedía contra providencia judicial. Sin embargo, en fallos posteriores de tutela y luego en la sentencia de constitucionalidad C-590 de 2005 esa Corporación cambió su criterio y, en su lugar, admitió el amparo contra las decisiones de los jueces y estableció unos requisitos generales y especiales de procedibilidad. A mi juicio, (...) la sentencia C-543 de 1992 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, el criterio

contenido en esa decisión era inmodificable, incluso para la misma Corte Constitucional de conformidad con el artículo 243 CN. (...) La procedibilidad de la tutela contra providencia judicial se fundamenta en un “precedente judicial”. (...) [C]onsidero que, sin desconocer la importancia de la jurisprudencia como fuente auxiliar del derecho (art. 230 CN), no es posible trasplantar figuras del [common law] a un sistema de derecho legislado.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 230 /  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 243

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN**

**Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01480-01(AC)**

**Actor: MIGUEL ARTURO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**

**Demandado: SUBSECCIÓN C DE LA SECCIÓN SEGUNDA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

Asunto: Acción de tutela – Sentencia de segunda instancia

**Tema:** Acción de tutela en contra de providencia judicial, requisitos generales y específicos de procedencia. **Subtema 1:** Requisitos específicos – defecto sustantivo. **Sentencia:** Revoca el fallo de primera instancia – Concede el amparo.

La Sala decide la impugnación presentada en contra del fallo proferido el 11 de junio de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que negó el amparo solicitado.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.- La solicitud de tutela**

El 21 de abril de 2020<sup>1</sup>, Miguel Arturo González Rodríguez, a través de apoderado judicial<sup>2</sup>, interpuso acción de tutela<sup>3</sup> en contra de la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el objeto de que se ampararan sus derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la igualdad y a la seguridad jurídica, que consideró vulnerados por la autoridad judicial acusada, al proferir la providencia del 4 de marzo de 2020, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho bajo el radicado No. 25269-33-33-002-2019-00069-01.

## **1.1.- Hechos**

1.1.1.- El señor Miguel Arturo González Rodríguez fue nombrado oficial mayor en el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta, Cundinamarca, en carrera administrativa, mediante la Resolución No. 01003 del 26 de enero de 2010. Prestó sus servicios en esa oficina judicial desde el 4 de febrero de 2010 hasta el 24 de agosto de 2018<sup>4</sup>.

1.1.2.- Luego, el 14 de junio de 2018<sup>5</sup>, el Juez Promiscuo de Familia de Villeta lo calificó insatisfactoriamente para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017. A causa de ello, el peticionario fue retirado del servicio y excluido de la carrera judicial<sup>6</sup>.

1.1.3.- El acto de calificación no fue confutado mediante reposición. Sin embargo, el 7 de marzo de 2019<sup>7</sup>, el actor lo enjuició a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que dirigió en contra de la Nación – Rama

---

<sup>1</sup> Según el correo electrónico que obra en el documento de certificado CA67655B22C07AB2 914D60CCB1871465 D3F1951C8B2E58A9 78F13C4641CEC27D, en el expediente de tutela digital.

<sup>2</sup> El poder obra en el documento de certificado BA73DE9828F49868 60250271BF09C8A6 07DA8E87AEFC40CA C15243A0EA7A9E30, en el expediente de tutela digital.

<sup>3</sup> El escrito de tutela obra en el documento de certificado 952B0A1C19C618FC 0779538B51F1DCC1 F8E80637EF7BA5D0 F6E234C1C8F80FA7, en el expediente de tutela digital.

<sup>4</sup> Según se cuenta en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que obra a folios 183 a 199 del documento de certificado 74B765FEE91A9755 232DFDF6A2C5D299 01A53A9FD2CC33A7 77AA2F3344D3E6AF, en el expediente de tutela digital.

<sup>5</sup> Folios 69-72 del documento de certificado 74B765FEE91A9755 232DFDF6A2C5D299 01A53A9FD2CC33A7 77AA2F3344D3E6AF, en el expediente de tutela digital.

<sup>6</sup> Según se cuenta en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que obra a folios 183 a 199 del documento de certificado 74B765FEE91A9755 232DFDF6A2C5D299 01A53A9FD2CC33A7 77AA2F3344D3E6AF, en el expediente de tutela digital.

<sup>7</sup> Según la fecha que aparece a folio 183 del documento de certificado 74B765FEE91A9755 232DFDF6A2C5D299 01A53A9FD2CC33A7 77AA2F3344D3E6AF, en el expediente de tutela digital.

Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

1.1.4.- El asunto fue conocido en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, que mediante auto del 27 de junio de 2019<sup>8</sup> lo rechazó por caducidad.

1.1.4.1.- Al efecto, sostuvo que el acto denominado Formato de Calificación Integral de Servicios, del 14 de junio de 2018, fue notificado personalmente el 9 de agosto del mismo año, por lo que a partir del día siguiente empezaba a correr el término de 4 meses de que trata el literal d del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Con base en esto, resaltó que el solicitante tenía hasta el 10 de diciembre de 2018 para presentar la demanda.

1.1.4.2.- Agregó que, como el actor radicó la solicitud de conciliación prejudicial el 21 de noviembre de 2018, fecha para la cual ya habían transcurrido 3 meses y 11 días, le restaban 19 días para incoar el medio de control, de manera que, al haberse celebrado la audiencia de conciliación el 14 de febrero de 2019<sup>9</sup>, tenía hasta el 5 de marzo de 2019 para presentar la demanda. Pero, como esta se radicó el 7 de marzo de 2019, caducó el medio de defensa.

1.1.5.- La anterior providencia fue apelada<sup>10</sup> y el recuso desatado por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, a través de providencia del 4 de marzo de 2020<sup>11</sup>, la confirmó. Al efecto, reiteró que la acción había caducado y agregó que no le asistía razón al demandante sobre el conteo del término, ya que de conformidad con la providencia del 26 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Primera de esta Corporación, al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de radicado No. 68001-2333-000-2015-00300-01, el exigir que el término de caducidad se cuente a partir de la notificación y no de la firmeza del acto administrativo, no vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia, en

---

<sup>8</sup> La providencia obra a folios 1-5 del documento de certificado 253AC7EC00E8FA9D CBEFCAD2BE60D12D A90DA79C54A600F3 EA5229E1811403A8, en el expediente de tutela digital.

<sup>9</sup> Folios 127-130 del documento de certificado 6E2D0E08DECDC4AB CF305A189E121317 98C23E2AA8456F40 E1643DDD620A7298, en el expediente de tutela digital.

<sup>10</sup> El recurso obra a folios 7-18 del documento de certificado 6E2D0E08DECDC4AB CF305A189E121317 98C23E2AA8456F40 E1643DDD620A7298, en el expediente de tutela digital.

<sup>11</sup> La providencia obra a folios 6-10 del documento de certificado 253AC7EC00E8FA9D CBEFCAD2BE60D12D A90DA79C54A600F3 EA5229E1811403A8, en el expediente de tutela digital.

tanto se trata del momento en el cual el interesado efectivamente conoció la decisión administrativa.

## **1.2.- Fundamentos de la acción de tutela**

1.2.1.- El accionante adujo que la autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al haber acogido como único fundamento jurisprudencial la providencia del 26 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado al interior del proceso de radicado No. 68001-23-33-000-2015-00300-01<sup>12</sup>, que no resultaba aplicable a su caso, pues en aquella se resolvió un recurso de apelación en contra del auto que declaró probada la excepción de caducidad y dio por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado en contra de la Resolución No. 871 de 2014, que *“liquidó la Tasa de Aprovechamiento Forestal para el proyecto Hidrostático Sogamoso en el Municipio de Girón y se ordena su pago”*<sup>13</sup>; tema diferente al suyo.

1.2.2.- Anotó que el literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA establece que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho deberá presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso. A partir de esto, aseguró que el acto administrativo denominado Formato de Calificación Integral de Servicios contempla que, una vez en firme, da lugar al retiro inmediato del servicio, *“razón por la cual es innegable que para la ejecución de la sanción del retiro del servicio, el acto administrativo debe necesariamente encontrarse en firme”*<sup>14</sup>.

Agregó que el artículo 89 del CPACA consagra el carácter ejecutorio de los actos administrativos, de donde se extrae que una vez el acto esté en firme, *“su ejecución se realiza de inmediato, sin que sea necesario la expedición de un nuevo acto administrativo intermedio que proceda con la ejecución”*<sup>15</sup>. Remató con que el acto de calificación se ejecutó una vez fue retirado del servicio, es decir, el 24 de agosto de 2018, en atención a que en esa fecha venció el término que tenía

---

<sup>12</sup> Expedida por la Corporación Autónoma Regional para la defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB.

<sup>13</sup> Folio 4 del escrito de tutela que obra en el documento de certificado 952B0A1C19C618FC 0779538B51F1DCC1 F8E80637EF7BA5D0 F6E234C1C8F80FA7, en el expediente de tutela digital.

<sup>14</sup> Folio 5 del documento de certificado 952B0A1C19C618FC 0779538B51F1DCC1 F8E80637EF7BA5D0 F6E234C1C8F80FA7, en el expediente de tutela digital.

<sup>15</sup> *Ibídem*.

para interponer los recursos de ley “y[,] ante la falta de su interposición, quedo (sic) en firme el acto administrativo y por ende se hace obligatorio el retiro del servicio”<sup>16</sup>. Así, infirió que:

*“(...) [A]l realizar un cotejo entre la situación fáctica y la norma contentiva del término de caducidad [el literal d del numeral 2º del artículo 164 del CPACA], es pertinente indicar que el legislador, dejó (sic) abiertas las posibilidades con la indicación “según el caso” para iniciar el conteo del término (sic) de caducidad, por lo cual, para el caso bajo estudio, deberá tenerse en cuenta la ejecución del acto administrativo, ya que como se ha venido reiterando, es este el momento a partir del cual el mismo genera efectos jurídicos que para el presente caso, es el retiro del servicio, ya que antes de esa data no es posible endilgar algún efecto jurídico al acto administrativo en mención.”<sup>17</sup>.*

Para reforzar su argumento, refirió que según el artículo 10 del Acuerdo N°. PSAA16-10618 del siete (07) de diciembre de 2016 –mediante el cual el Consejo Superior de la Judicatura reglamentó el sistema de evaluación de servicios de funcionarios y empleados de carrera de la Rama Judicial–, solo el acto administrativo en firme dará lugar al retiro inmediato del servicio, por lo que debe ser hasta ese momento en que se tiene que iniciar el conteo del término de caducidad.

A partir de todo eso, ultimó que el Tribunal accionado aplicó indebidamente el artículo 164 del CPACA, en tanto contó el término de caducidad desde el día siguiente a la notificación del acto demandado, cuando debió hacerlo desde su ejecutoria.

1.2.3.- Expuso que la anterior interpretación goza de sustento jurisprudencial en las siguientes providencias:

*“(...) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección (A) de fecha veintidós (22) de junio de 2006. Radicación N°.204462425000-23-25-000-2004-0653-017258-05 (sic).*

*(...) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección (A) de fecha quince (15) de febrero de 2007. Radicación N°.2044664125000-23-25-000-2005-00761-0110222-05.*

*(...) Consejo de Estado, Sección Segunda, de fecha veintisiete (27) de octubre de 2011. Radicación N°.2012281976001-23-31-000-2011-00048-011100-11.*

---

<sup>16</sup> Ibídem.

<sup>17</sup> Ibídem.

(...) Consejo de Estado, Sección Segunda, de fecha veinticinco (25) de febrero de 2016. Radicación N°. 11001-03-25-000-2012-00386-00(1493-12)[.]

(...) Consejo de Estado, Sección Segunda, (A) de fecha veintinueve (29) de agosto de 2018. Radicación N°.68001-23-33-000-2015-01100-01(1083-18)[.]

(...) Consejo de Estado, Sección Segunda, (B) de fecha siete (7) de marzo de 2019. Radicación N°.27001-23-33-000-2015-00136-01(2841-18).<sup>18</sup>.

Concluyó que, su inobservancia, hace adolecer a la decisión confutada del defecto de desconocimiento del precedente jurisprudencial de “*manera flagrante y abierta*”<sup>19</sup>.

1.2.4.- Agregó que el censurado desconoció el derecho a la igualdad, al no haber tenido en cuenta las providencias del 14 de noviembre de 2017 y del 5 de febrero de 2015, en las que el Tribunal Administrativo de Boyacá, al interior de los procesos de radicado Nos. 15001-33-33-012-2015-00167-01 y 15001-33-33-005-2014-00039-01, respectivamente, estudió situaciones con idénticos supuestos fácticos y jurídicos al suyo, en las que definió que la caducidad debía computarse a partir de la ejecutoria del acto administrativo demandado.

1.2.5.- Finalmente, arguyó que presentó distintas enfermedades mentales en vigencia del vínculo laboral, que a la fecha continúan afectando su salud.<sup>20</sup>

### **1.3.- Pretensión de la acción de tutela**

Solicitó la protección de sus derechos fundamentales y dejar sin efectos la providencia del 4 de marzo de 2020, dictada por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en consecuencia, ordenar a la autoridad “*fallar en derecho conforme a las pruebas obrantes en el expediente y teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa decantado*”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Folios 5-6 del escrito de tutela que obra en el documento de certificado 952B0A1C19C618FC 0779538B51F1DCC1 F8E80637EF7BA5D0 F6E234C1C8F80FA7, en el expediente de tutela digital.

<sup>19</sup> Folio 7 del escrito de tutela que obra en el documento de certificado 952B0A1C19C618FC 0779538B51F1DCC1 F8E80637EF7BA5D0 F6E234C1C8F80FA7, en el expediente de tutela digital.

<sup>20</sup> Folio 2 del escrito de tutela que obra en el documento de certificado 952B0A1C19C618FC 0779538B51F1DCC1 F8E80637EF7BA5D0 F6E234C1C8F80FA7, en el expediente de tutela digital.

<sup>21</sup> Folio 7 del escrito de tutela que obra en el documento de certificado 952B0A1C19C618FC 0779538B51F1DCC1 F8E80637EF7BA5D0 F6E234C1C8F80FA7, en el expediente de tutela digital.

## **2.- Trámite procesal del amparo constitucional y fundamento de la oposición**

2.1.- Por auto del 18 de mayo de 2020<sup>22</sup> se admitió la tutela y se ordenó notificar a las partes y a los terceros con interés<sup>23</sup>.

2.2.- Como fundamento de su oposición, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Facatativá<sup>24</sup> aseguró que no se vulneraron los derechos alegados. Además, que el escrito de tutela se limita a realizar interpretaciones sobre la demanda ordinaria mas no sobre la decisión que adoptó, por lo que solicitó que se declarara la improcedencia de la acción tuitiva.

2.3.- La Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>25</sup> pidió que se negaran las pretensiones, pues el auto que confirmó el rechazo de la demanda se encuentra ajustado a derecho.

2.4.- La Nación – Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, guardaron silencio.

## **3.- Fallo de tutela de primera instancia**

3.1.- El 11 de junio de 2020<sup>26</sup> la Sección Quinta del Consejo de Estado negó el amparo solicitado.

3.1.1.- En primer lugar, descartó el defecto sustantivo por indebida interpretación de la norma. Para ello, consideró que luego de revisado el literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, en efecto el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo cuestionado, tal y como lo consideró la autoridad judicial accionada.

---

<sup>22</sup> La providencia obra en el documento de certificado No. A0A20339003B2244 7E4A435866141E6C 1AB37C9C4BC7975A 1A622D8FFC0F1991, en el expediente de tutela digital.

<sup>23</sup> Las notificaciones obran en el documento de certificado FE6DC3B8194E3445 AC4F231E8A5E2DDF 946C87F5C577ABA4 D3CDB864DB6EA921, en el expediente de tutela digital.

<sup>24</sup> La contestación obra en el documento de certificado 2A296817ADA45119 DBF28426701B17C9 3CD8E61DC7DAFA92 E9A65BE4EC387EE6, en el expediente de tutela digital.

<sup>25</sup> La contestación obra en el documento de certificado 30B0F5DB7CCBC514 3E556887F18E3406 1B5C9C323273A351 5CA51A8535022A80, en el expediente de tutela digital.

<sup>26</sup> La sentencia obra en el documento de certificado 5787F8B2102A6DCD 3D80FAAF5384B662 6B7C2BEB077723B7 7567679BE5BDCCD2, en el expediente de tutela digital.

3.1.2.- Tampoco halló configurado el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente. Advirtió que las decisiones dictadas al interior de los procesos de radicado Nos. 25000-23-25-000-2004-06563-01 (7258-05) del 22 de junio de 2006; 25000-23-25-000-2005-00761-01 (10222-05) del 15 de febrero de 2007; 76001-23-31-000-2011-00048-01 (1100-11) del 27 de octubre de 2011; 68001-23-33-000-2015-01100-01 (1083-18) del 29 de agosto de 2018; y 27001-23-33-000-2015-00136-01 (2841-18) del 7 de marzo de 2019; no resultan observables, ya que refieren que el término de caducidad se contará a partir de la efectividad del retiro en los casos en que se requiera un acto administrativo posterior, de ejecución, para que se materializara la orden. Pero, resaltó que, como en el asunto *sub examine*, el acto que calificó al accionante concluyó la actuación administrativa, resultaba razonable que la caducidad se contara a partir del día siguiente al de su notificación.

Señaló que la providencia del 25 de febrero de 2016 de radicado No. 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-12), que resolvió lo relacionado con la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los procesos en los que se controvierten sanciones disciplinarias administrativas que produzcan el retiro temporal o definitivo del servicio, tampoco le era aplicable.

Con esto, determinó que ninguna de las providencias traídas a colación tenían la condición de precedente, por lo que el cargo lo rechazó.

3.1.3.- Respecto al alegato de que la autoridad judicial accionada aplicó erróneamente la providencia del 26 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Primera de esta Corporación al interior del proceso de radicado No. 68001-23-33-000-2015-00300-01; adujo que la misma fue usada por el Tribunal como criterio auxiliar de interpretación, por presentar similitud con el asunto estudiado, en tanto en aquel se definió que cuando la parte opta por no presentar recursos en contra del acto demandado el término de caducidad se contabiliza desde que se tiene conocimiento de aquel y no desde su firmeza, tal y como ocurrió en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de radicado No. 25269-33-33-002-2019-00069-01.

3.1.4.- Sobre la vulneración del derecho a la igualdad, sostuvo que como las decisiones dictadas al interior de los procesos de radicado Nos. 15001-33-33-012-2015-00167-01 y 15001-33-33-005-2014-00039-01, no fueron proferidas por una

Alta Corte ni por la misma autoridad judicial, sino por el Tribunal Administrativo de Boyacá; no se advierte transgresión alguna, pues cada Tribunal Administrativo del país goza de autonomía judicial e independencia, por lo que no le resultaban obligatorias al tutelado.

3.1.5.- Finalmente, refirió que si bien el señor González Rodríguez aduce ser sujeto de especial protección, esto no constituye una circunstancia suficiente a efectos de otorgar el amparo deprecado, pues, como explicó, no se incurrió en ninguno de los defectos alegados, ni se advirtió una situación de vulneración o indefensión que constituya un perjuicio irremediable.

#### **4.- Razones de la impugnación**

El 1 de julio de 2020<sup>27</sup> se presentó escrito de impugnación<sup>28</sup>, bajo los siguientes argumentos:

4.1.- El *a quo* constitucional realizó una ponderación de la razonabilidad frente a la interpretación del literal d del numeral 2° del 164 del CPACA, omitiendo hacer un estudio de interpretación de la norma procesal. Según dijo, debió valorar que el término de caducidad de un acto administrativo de retiro, con base en la jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación, inicia a partir de la fecha de su ejecución, siendo esta una excepción a la regla general de contar el término a partir del día siguiente a la notificación del referido acto.

4.2.- De igual forma, reiteró que para atacar el acto de retiro, según la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado citada en el escrito de tutela, el término de caducidad *“inicia a partir de la fecha de ejecución (...), [con base en el] principio de favorabilidad que obligatoriamente debe ser aplicado al administrado.”*<sup>29</sup>. Al efecto refirió:

*“Para el caso sub examen, es importante destacar que si bien, fue notificada la calificación insatisfactoria (...), el nueve (09) de agosto de 2018, [se] continuó laborando normalmente, pues así tenía que hacer[se] y nadie limitó o*

---

<sup>27</sup> De conformidad con el correo electrónico que obra en el documento de certificado EBDCF76CA0F838E3 A696F4E1A366AD29 CDC0649C2952DC29 D586B3B703444FE7, en el expediente de tutela digital.

<sup>28</sup> El escrito de impugnación obra en el documento de certificado FA39DE743941213B 2403898A2D187279 CACFCDEFF3D46481 F9676815925F7667, en el expediente de tutela digital.

<sup>29</sup> Folio 2 del documento de certificado FA39DE743941213B 2403898A2D187279 CACFCDEFF3D46481 F9676815925F7667, en el expediente de tutela digital.

*suspendió (...) funciones, por la simple razón de que el acto administrativo, no contenía una orden de ejecución inmediata (...) por tanto, al estar frente a un acto administrativo de características particulares que contempla notificación y ejecución, el Órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, ha decantado una línea jurisprudencial, en la cual aplica el principio de favorabilidad, para concluir que el momento a partir del cual, se cuenta el termino (sic) de caducidad, es a partir del día siguiente de ejecutado el acto administrativo, es decir, a partir del día siguiente al último en que se verificó la relación laboral, que (sic) para el caso que nos ocupa, corresponde al veinticuatro (24) de agosto de 2018.<sup>30</sup>.*

4.3.- Finalmente, aseguró que las decisiones que trajo a colación en su escrito de tutela no provienen de procesos disciplinarios.

## **5.- Trámite de la acción de tutela en segunda instancia**

El 31 de agosto de 2020<sup>31</sup> la Sección Quinta de esta Corporación concedió la impugnación presentada en contra de la sentencia por ella proferida el 11 de junio de la misma calenda, providencia que fue debidamente notificada<sup>32</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia**

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado No. 080 de 2019, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada en contra del fallo de tutela proferido el 11 de junio de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

### **2.- Problema jurídico**

---

<sup>30</sup> Folios 3-4 del documento de certificado FA39DE743941213B 2403898A2D187279 CACFCDEFF3D46481 F9676815925F7667, en el expediente de tutela digital.

<sup>31</sup> La providencia obra en el documento de certificado 719CF508C4ED6C7D FEBFEC16B784CD54 E11F19A6CED45786 15A2FE12DB5B3075, en el expediente de tutela digital.

<sup>32</sup> Las notificaciones obran en el documento de certificado A144791620264B0E BAA7F4C6A37CCBC2 795879B0A72BBC9D F0936A6AA3F3647B, en el expediente de tutela digital.

2.1.- Corresponde a la Sala determinar si los derechos fundamentales de Miguel Arturo González Rodríguez fueron vulnerados por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al concluir que el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado en contra del acto denominado Formato de Calificación Integral de Servicios, del 14 de junio de 2018, debía contarse a partir del día siguiente a su notificación, y no, como lo afirma el accionante, a partir de que este cobró ejecutoria.

2.2.- Para resolver este problema, se verificará si la solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedibilidad en contra de providencias judiciales y, en caso afirmativo, abordará el estudio de los reproches alegados.

### **3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales**

La Corte Constitucional en sentencia C-590 de 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales es plausible si se verifica el cumplimiento de rigurosos requisitos de procedibilidad<sup>33</sup> y de procedencia<sup>34</sup>, con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden Superior.

### **4.- El cumplimiento de los requisitos generales de la acción de tutela en el caso concreto**

4.1.- El asunto goza de *relevancia constitucional*, puesto que trata de dilucidar si la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la sentencia C-590 de 2005, la tutela en contra de providencia judicial está sujeta a los requisitos generales de procedibilidad que son: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela.

<sup>34</sup> Los requisitos específicos también conocidas como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución.

Cundinamarca desconoció los derechos del accionante, al rechazar su demanda por caducidad.

4.2.- De igual forma, cumple el requisito de *subsidiariedad*, toda vez que en contra de la providencia objeto de tutela no existe otro medio de impugnación.

4.3.- Frente al presupuesto de *inmediatez*, se observa que la providencia reprochada fue proferida el 4 de marzo de 2020 y el amparo se interpuso el 21 de abril del mismo año, esto es, dentro del término razonable señalado por la jurisprudencia.

4.4.- De la misma forma, el escrito de tutela se encuentra *debidamente motivado* por cuanto se indicaron de forma razonada los hechos vulneradores y los derechos fundamentales trasgredidos.

Así, es de anotar que el accionante alegó que la autoridad judicial (i) interpretó indebidamente el artículo 164 del CPACA; (ii) pasó por alto distintas decisiones del Consejo de Estado en las que la caducidad de la acción se contó a partir de la ejecución del acto administrativo<sup>35</sup>; (iii) tuvo como fundamento una providencia que era inaplicable al asunto<sup>36</sup>; y (iv) omitió considerar las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>37</sup>.

Como se ve, estos reproches se enmarcan dentro del defecto sustantivo, razón por la que así se estudiarán, de haber a ello lugar.

4.5.- No se alega una *irregularidad procesal*.

4.6.- Por último, no se ataca *una decisión de tutela* sino la providencia proferida el 4 de marzo de 2020 por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de radicado No. 25269-33-33-002-2019-00069-01.

---

<sup>35</sup> Providencias dictadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado en los procesos de radicado Nos. 25000-23-25-000-2004-06563-01 (7258-05) del 22 de junio de 2006; 25000-23-25-000-2005-00761-01 (10222-05) del 15 de febrero de 2007; 76001-23-31-000-2011-00048-01 (1100-11) del 27 de octubre de 2011; 68001-23-33-000-2015-01100-01 (1083-18) del 29 de agosto de 2018; y 27001-23-33-000-2015-00136-01 (2841-18) del 7 de marzo de 2019.

<sup>36</sup> Proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 26 de noviembre de 2018, en el proceso de radicado No. 68001-23-33-000-2015-00300-01.

<sup>37</sup> Dictadas al interior de los procesos de radicado Nos. 15001-33-33-012-2015-00167-01 y 15001-33-33-005-2014-00039-01.

4.7.- Habiéndose cumplido entonces los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, la Sala analizará si el defecto sustantivo se encuentra configurado.

## 5.- Defecto sustantivo

5.1.- Con relación a este defecto, la Corte Constitucional<sup>38</sup> ha explicado que se presenta en aquellos casos en que la autoridad judicial emplea una norma que no corresponde al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica<sup>39</sup>; o cuando la autoridad judicial se aparta del precedente judicial<sup>40</sup> –horizontal o vertical<sup>41</sup>–, sin justificación suficiente<sup>42</sup>, pues el precedente es obligatorio.

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-195 del 12 de marzo de 2012.

<sup>39</sup> De esta manera, ha venido construyendo los distintos supuestos que pueden configurar este defecto conforme a las situaciones fácticas que se exponen: “(i) Cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que (i) no es pertinente, (ii) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (iii) es inexistente, (iv) ha sido declarada contraria a la Constitución, (v) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no resulta adecuada su aplicación a la situación fáctica objeto de estudio, así ocurre por ejemplo cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador. (ii) Cuando pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o el operador judicial hace una aplicación inaceptable de la norma al interpretarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial. (iii) Cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes. (iv) Cuando la disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución. (v) Cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición. (vi) Cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso. (vii) Cuando el operador judicial con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación afecta derechos fundamentales. (viii) Cuando se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación que hubiere permitido una decisión diferente de acogerse la jurisprudencia. (ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso”. Sentencias T-343 de 2011, T-138 de 2011, T-792 de 2010, T-364 de 2009, T-808 de 2007 y T-086 de 2007.

<sup>40</sup> La Corte Constitucional ha indicado los criterios a tener en cuenta para identificar el precedente, estos son: “(i) la ratio decidendi de la sentencia que se evalúa como precedente, presenta una regla judicial relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) se trata de un problema jurídico semejante, o [de] una cuestión constitucional semejante y (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia son semejantes o plantean un punto de derecho semejante al que se debe resolver posteriormente”. Ver sentencias T-1317 de 2001, T-292 de 2006 y T-794 de 2011.

<sup>41</sup> Sobre el precedente horizontal y vertical, la Corte Constitucional ha señalado: “Esta Corporación ha diferenciado entre dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, de conformidad con quién es el que profiere la providencia previa. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial, y el segundo se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos

5.2.- La Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al confirmar la decisión del *a quo*, determinó que había operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado en contra de la calificación del servicios del actor, del 14 de junio de 2018, teniendo en cuenta que aquella fue notificada personalmente el 9 de agosto de 2018, por lo que el término de los 4 meses de que trata el literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA comenzaba a contabilizarse al día siguiente, es decir, el 10 de agosto de 2018, y vencía el 10 de diciembre de tal año.

Reparó en que, si bien el peticionario interrumpió el plazo con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial el 21 de noviembre de 2018, la cual fue celebrada y declarada fallida el 14 de febrero de 2019, le restaban 19 días para incoar la demanda, los que se cumplieron el 5 de marzo de 2019. De manera que, al haber radicado esta hasta el 7 de marzo de la misma anualidad, *“dejó pasar el término de 4 meses dispuesto por la norma”*<sup>43</sup>.

En razón de lo expuesto, la aludida autoridad judicial procedió a rechazar la demanda.

5.3.- Teniendo en cuenta lo anterior, mediante el escrito tuitivo, el actor le enrostró a la providencia antes relacionada el defecto sustantivo por (i) indebida interpretación del artículo 164 del CPACA; (ii) el desconocimiento del precedente jurisprudencial contenido en varias providencias dictadas por la Sección Segunda de esta Corporación<sup>44</sup>; (iii) haber considerado para resolver su asunto una

---

*para los operadores judiciales inferiores”*. Corte Constitucional. Sentencias T -794 de 2011, T-082 de 2011, T-209 de 2011 y T -102 de 2014.

<sup>42</sup> Sin embargo, ha precisado que es posible apartarse del precedente jurisprudencial siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes requisitos: (i) se haga una referencia expresa, amplia y suficiente del precedente aplicado a casos similares; y (ii) se expongan las razones por las que considera que el mismo no resulta ajustado al asunto estudiado. Corte Constitucional, sentencia T-102 de 2014.

<sup>43</sup> Folio 9 del documento de certificado 253AC7EC00E8FA9D CBEFCAD2BE60D12D A90DA79C54A600F3 EA5229E1811403A8, en el expediente de tutela digital.

<sup>44</sup> Providencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado en los procesos de radicado Nos. 25000-23-25-000-2004-06563-01 (7258-05) del 22 de junio de 2006; 25000-23-25-000-2005-00761-01 (10222-05) del 15 de febrero de 2007; 76001-23-31-000-2011-00048-01 (1100-11) del 27 de octubre de 2011; 68001-23-33-000-2015-01100-01 (1083-18) del 29 de agosto de 2018; 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-12) del 25 de febrero de 2016 y 27001-23-33-000-2015-00136-01(2841-18) del 7 de marzo de 2019.

providencia de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>45</sup>; y (iv) inobservar las providencias emitidas por el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>46</sup>.

5.3.1.- Entonces, el accionante considera que el Tribunal tutelado incurrió en defecto sustantivo por indebida interpretación del artículo 164 del CPACA, al contar el término de caducidad a partir del día siguiente a la notificación del Formato de Calificación Integral de Servicios del 14 de junio de 2018, es decir, desde el 10 de agosto de 2018, y no desde el 24 de agosto del mismo año, fecha en la que el acto en cuestión cobró ejecutoria.

Sobre el asunto, si bien a la luz del literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, podría resultar razonable que la autoridad judicial accionada contara el término de caducidad a partir del 10 de agosto de 2018, es decir, el día siguiente a la fecha en la que se efectuó la notificación de la calificación insatisfactoria de los servicios prestados, siendo este uno de los momentos que la norma prevé para ello, lo cierto es que la Sección Segunda de esta Corporación ha establecido a través de distintas providencias, el momento a partir del que debe iniciar el conteo del término de caducidad, como se explicará al analizar el cargo correspondiente al desconocimiento del precedente.

5.3.2.- Pues bien, el cargo por desconocimiento del precedente se fundamentó en el olvido de las providencias dictadas por la Sección Segunda de esta Corporación al interior de los procesos de radicado Nos. 25000-23-25-000-2004-06563-01 (7258-05); 25000-23-25-000-2005-00761-01 (10222-05); 76001-23-31-000-2011-00048-01 (1100-11); 68001-23-33-000-2015-01100-01 (1083-18); 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-12) y 27001-23-33-000-2015-00136-01 (2841-18), en las que el término de caducidad se cuenta a partir de la ejecutoria del acto demandado.

Sin perjuicio de que la situación fáctica desarrollada en tales asuntos no sea completamente idéntica a la del *sub examine*, las providencias lucidas como precedente dan cuenta de la línea de decisión construida por la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre el asunto de fondo debatido, relativo al momento en

---

<sup>45</sup> Decisión proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 26 de noviembre de 2018, en el proceso de radicado No. 68001-23-33-000-2015-00300-01.

<sup>46</sup> Dictadas al interior de los procesos de radicado Nos. 15001-33-33-012-2015-00167-01 y 15001-33-33-005-2014-00039-01.

el que se debe empezar a contar el término de caducidad de un acto administrativo que dispone el retiro del servicio, *ratio* cuyo acatamiento se impone.

Además de las providencias inmediatamente relacionadas, luego de revisar distintos proveídos<sup>47</sup> dictados al interior de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se demanda la nulidad de un acto administrativo de retiro, se evidencia que, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, se ha contabilizado el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto censurado.

En efecto, en vista de que el literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA da un criterio amplio para determinar desde cuándo inicia el conteo de la caducidad, dependiendo el acto administrativo que se reproche, la Sección Segunda de esta Corporación ha definido que:

*“[D]ebe entenderse que el acto administrativo que declara el retiro del servicio es el acto definitivo que contiene la decisión unilateral de la administración de culminar el vínculo legal y reglamentario del servidor público, cuya efectividad del retiro es el punto de partida para contabilizar la caducidad del medio de control. Esta Corporación se ha pronunciado en ese sentido, así<sup>48</sup>:*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que mediante la resolución acusada se retiró del servicio al actor, se precisa que según lo ha reiterado esta Sala, ‘tratándose de actos de retiro del servicio, el interés para obrar del demandante nace a partir del día siguiente en que tenga lugar la desvinculación, es decir, desde la ejecución del acto respectivo y no desde su notificación.’<sup>49</sup>’<sup>50</sup>.*

Posición esta, que ha sido reiterada en varias oportunidades al resolver los recursos de apelación incoados en contra de autos que declaran la caducidad del

---

<sup>47</sup> Ver las providencias del 14 de mayo de 2020, de radicado No. 50001-23-33-000-2019-00222-01 (5217-2019); del 12 de septiembre de 2019, de radicado No. 08001-23-33-000-2014-00220-01 (1520-2015); del 25 de abril de 2019, de radicado No. 08001-23-33-000-2018-00297-01 (5385-2018); del 24 de enero de 2019, de radicado No. 68001-23-33-000-2015-01078-01 (1042-2016); del 10 de octubre de 2018, de radicado No. 25001-23-42-000-2017-01077-01 (4418-2017); del 29 de agosto de 2018, de radicado No. 68001-23-33-000-2015-01100-01 (1083-2016); del 4 de mayo de 2016, de radicado No. 41001-23-33-000-2013-00022-01 (1875-2013); del 24 de mayo de 2012, de radicado No. 05001-23-31-000-2004-04905-01 (1181-2011).

<sup>48</sup> Cita propia del texto transcrito. Providencia del 4 de mayo de 2016, dictado por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. M.P.: Gerardo Arenas Monsalve, radicado No. 41001-23-33-000-2013-00022-01(1875-13).

<sup>49</sup> Cita propia del texto transcrito. Auto de 6 de agosto de 2008, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Referencia No. 08001-23-31-000-2007-00886-01(1389-08). Actor: Jaime Bejarano Caquimbo.

<sup>50</sup> Auto del 12 de septiembre de 2019 dictado por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, radicado No. 08001-23-33-000-2014-00220-01 (1520-2015).

medio de control de nulidad y restablecimiento, en el que se persigue la nulidad de un acto de retiro, que si bien solventan la situación de extrabajadores de entidades como la Procuraduría General de la Nación<sup>51</sup>, la Policía Nacional<sup>52</sup>, la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>53</sup>, entre otros, aplican la misma regla relacionada con el conteo del término de caducidad. Esto, lleva a la Sala a concluir que la referida línea, reproducida a través de una serie de pronunciamientos constantes en tal sentido, es la vigente sobre la materia.

Respecto a esto, conviene traer a colación el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el que define qué se entiende por precedente judicial, en los siguientes términos:

*“En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha definido el precedente judicial como ‘la sentencia o **el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo**’<sup>54</sup>. Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio *stare decisis* o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares.<sup>55,56</sup> Negrillas de la Sala.*

De lo transcrito se puede inferir que, a pesar de que en la actualidad no existe una providencia de unificación que determine el tema debatido; lo cierto es que gran variedad de decisiones están encaminadas hacia tal dirección, lo que permite deducir su carácter vinculante y, por tanto, la obligación en cabeza de los jueces de aplicarla o, en su defecto, argumentar debidamente las razones por las que se apartó de tal criterio.

Esta es la causa por la que la Sala le enrostra el defecto de desconocimiento del precedente a la autoridad judicial accionada, pues a pesar de los argumentos esgrimidos por el *a quo* constitucional, es pacífica la línea sentada por la Sección

---

<sup>51</sup> Auto del 10 de octubre de 2018, de radicado No. 25001-23-42-000-2017-01077-01 (4418-2017), M.P. William Hernández Gómez.

<sup>52</sup> Auto del 14 de mayo de 2020, de radicado No. 50001-23-33-000-2019-00222-01 (5217-2019), M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>53</sup> Auto del 14 de enero de 2020, de radicado No. 68001-23-33-000-2015-01078-01 (1042-2016); M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>54</sup> Cita original del texto transcrito. Sentencia SU-053 de 2015.

<sup>55</sup> Cita original del texto transcrito. *“El Precedente Constitucional teoría y praxis”*, Editorial Ibáñez S.A.S, 2013. Definición citada en la sentencia T-460 de 2016.

<sup>56</sup> Sentencia SU-354 de 2017, dictada por la Corte Constitucional. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

Segunda de esta Corporación, según la cual se incurre en el vicio analizado cuando el juez ordinario no acoge la interpretación dada por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo, al estudiar la caducidad cuando se demandan actos de retiro.

6.- En conclusión, la Sala considera que la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con la providencia proferida el 4 de marzo de 2020, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de radicado No. 25269-33-33-002-2019-00069-01, incurrió en el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial al desatender las múltiples providencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado en las que ha aplicado de manera reiterada la regla de interpretación de la caducidad cuando se demandan actos de retiro, para en su lugar, tener en cuenta una decisión aislada de la Sección Primera del Consejo de Estado.

En efecto, la accionada basó su determinación en el auto del 26 de noviembre de 2018, dictado por la Sección Primera de esta Corporación, al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de radicado No. 2015-00300-01, providencia que no es asimilable al asunto puesto a su conocimiento, en tanto aquella resolvió un recurso de apelación en contra del auto que declaró probada la excepción de caducidad y dio por terminado el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado en contra de la Resolución No. 871 de 2014, que *“liquidó la Tasa de Aprovechamiento Forestal para el proyecto Hidrostático Sogamoso en el Municipio de Girón y se ordena su pago”*, tema sustancialmente distinto al planteado por el accionante, que versó sobre el reproche del acto mediante el que se le calificó insatisfactoriamente, fue retirado del servicio y excluido de la carrera judicial.

Con esto, resulta evidente que la autoridad judicial se apartó injustificadamente del criterio de iniciar el conteo de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a partir de que el acto de retiro se encuentre en firme para, en cambio, dar aplicación a una providencia aislada y de un tema distinto al planteado; razones que llevan a esta Sala a encontrar configurado el defecto analizado.

De esta manera, al prosperar el cargo analizado, resulta innecesario analizar los demás, y, en consecuencia, se revocará la decisión impugnada; se ampararán los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de

justicia, a la igualdad y a la seguridad jurídica de Miguel Arturo González Rodríguez; se dejará sin efectos la providencia proferida por la autoridad judicial accionada y se le ordenará que emita una nueva decisión en la que contemple el precedente reiterado de esta Corporación sobre la regla de interpretación de la caducidad cuando se demandan actos de retiro, según las consideraciones realizadas en esta providencia.

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

### III. RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 11 de junio de 2020, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, a través del cual se negó el amparo deprecado, para en su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la igualdad y a la seguridad jurídica de Miguel Arturo González Rodríguez, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS** la providencia proferida el 4 de marzo de 2020 por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 25269-33-33-002-2019-00069-01, y **ORDENAR** que dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta sentencia profiera un auto de reemplazo, en el que tenga en cuenta el precedente reiterado de la Sección Segunda de esta Corporación sobre la regla de interpretación de la caducidad del literal d del numeral 2° del artículo 164 del CPACA, respecto de los actos de retiro, conforme a las consideraciones aquí realizadas.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión a las partes intervinientes e interesados.

**CUARTO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de su ejecutoria, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto No. 2591 de 1991.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente de la Sala

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Consejero de Estado  
Salvamento de voto  
Cfr. Rad. 68001-23-33-000-2018-00940-01

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero Ponente

**CON SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO GUILLERMO SÁNCHEZ  
LUQUE**

**SALVAMENTO DE VOTO / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD – Decreto 2591 de 1991 / ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Inconstitucional / INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA – Sentencia C-543 de 1992 / DERECHO LEGISLADO – Artículo 230 Constitución Política / VIOLACIÓN DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL / ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Procedente por vía jurisprudencial sentencia C-590 de 2005 / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL**

Como la tutela contra providencia judicial es excepcional y solo procede frente a decisiones arbitrarias y groseras de los jueces, a mi juicio, en este asunto no se cumplieron esos presupuestos para acceder al amparo. [De otra parte], la Corte Constitucional, en sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable los artículos del Decreto 2591 de 1991 que establecían que la acción de tutela procedía contra providencia judicial. Sin embargo, en fallos posteriores de tutela y luego en la sentencia de constitucionalidad C-590 de 2005 esa Corporación cambió su criterio y, en su lugar, admitió el amparo contra las decisiones de los jueces y estableció unos requisitos generales y especiales de procedibilidad. A mi juicio, (...) la sentencia C-543 de 1992 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, el criterio contenido en esa decisión era inmodificable, incluso para la misma Corte Constitucional de conformidad con el artículo 243 CN. (...) La procedibilidad de la tutela contra providencia judicial se fundamenta en un “precedente judicial”. (...) [C]onsidero que, sin desconocer la importancia de la jurisprudencia como fuente auxiliar del derecho (art. 230 CN), no es posible trasplantar figuras del [common law] a un sistema de derecho legislado.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 230 /  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 243**

TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL-Procede excepcionalmente frente a decisiones arbitrales y caprichosas de los jueces. TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL-EI criterio fijado en la sentencia C-543 de 1992 hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, reiteración aclaración de voto 11001-03-15-000-2019-00022-00/2019. PRECEDENTE JUDICIAL-No es una figura que pueda trasplantarse a los sistemas de derecho legislativo, reiteración aclaración de voto 11001-03-15-000-2019-00022-00/2019.

**SALVAMENTO DE VOTO**

Me aparto de la decisión que se adoptó en la providencia del 21 de febrero de 2019, que accedió al amparo.

1. Como la tutela contra providencia judicial es excepcional y solo procede frente a decisiones arbitrarias y groseras de los jueces, a mi juicio, en este asunto no se cumplieron esos presupuestos para acceder al amparo.

2. En relación con la tutela contra providencia judicial y la aplicación del “precedente” de la Corte Constitucional para su estudio, me remito a los numerales 1 y 2 de la aclaración de voto Rad. n 11001-03-15-000-2019-00022-00/19, respectivamente.

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**