

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA – Alcance

Esta Corporación, en jurisprudencias anteriores, ha establecido que en aquellos eventos en los que se encuentre en discusión el derecho de acceso a la administración de justicia, la acción de tutela le permite al juez constitucional hacer una evaluación más amplia de todas las circunstancias que rodearon la decisión tomada por el juez ordinario, pues el derecho de acceso a la administración de justicia constituye uno de los pilares sobre los que se levanta el Estado Social de Derecho. El artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, que se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para obtener la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. La jurisprudencia constitucional ha establecido que por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, que se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de los intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el acceso a la administración de justicia, Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 4 de febrero de 2010, Rad. 2009-0124300, MP. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Corte Constitucional. Sentencia C-426/02, MP. Rodrigo Escobar Gil.

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Alcance del recurso de apelación / DEMANDA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO – Acusaciones o cargos / DERECHO DE DEFENSA – No se vulnera si juez se pronuncia sobre la totalidad de las pretensiones / DEBIDO PROCESO – Vulneración por omisión en pronunciamiento respecto de todos los cargos de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho

En aras de proteger el derecho de tutela judicial efectiva a favor de quien demandó la nulidad de un acto administrativo por varias razones o cargos, la solución dada por la Sección Segunda como juez a quo de la acción de tutela, no se mira como la más adecuada ni a los postulados del debido proceso ni a la eficacia ni a la eficiencia de las actuaciones judiciales. La orden emitida en el sentido de que el juez de primera instancia vuelva a dictar una sentencia en la que se estudien todos los cargos que propuso la demandante contra el acto administrativo, a pesar de que ya para esa instancia prosperó uno, implica la

nulidad del proceso desde la sentencia que dictó el juzgado a quo a favor de la parte actora. Se trata de una nulidad sin causa puesto que el juzgado actuó correctamente. Se advierte, en primer término, para explicar lo anterior, que no son siempre compatibles con el procedimiento de lo contencioso administrativo y con la naturaleza y alcance de las demandas ante lo contencioso administrativo las reglas del CPC. De ahí que la remisión que hace el artículo 267 del CCA a ese estatuto es siempre que las reglas del procedimiento civil sean compatibles “*con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”. Las demandas en las que se impugna un acto administrativo, acto que viene con las características de ser presuntamente legal, ejecutivo y ejecutorio, no son propias del procedimiento civil. Si alguna regla fuera pertinente, sería la regla relativa al modo como se aborda la casación de las sentencias. Las sentencias son atacadas mediante ese recurso extraordinario y bajo el expediente de las acusaciones o cargos. Los actos administrativos son atacados, por igual, bajo el expediente de las acusaciones o cargos. En esa lógica, el juez del acto administrativo si encuentra probada una causal para anular el acto administrativo, no está obligado a estudiar las demás que haya propuesto el demandante: ¿para qué? Para qué estudiar otros cargos si ya el acto prácticamente ha quedado anulado en cuanto a que prosperó uno de los cargos propuestos por el demandante. No se dictan sentencias por dictar sentencias. (...) ¿Cuáles son las obligaciones del ad quem en caso de que estime no probado o no demostrado el cargo o la acusación contra el acto administrativo que estimó el a quo y ante el hecho de que el demandante hubiese propuesto otros cargos adicionales? Sin duda resolverlos bajo la misma regla: si prospera uno de los adicionales, no está obligado a resolver los demás. El Juez ad quem, por ejemplo, ha estimado en este caso que el cargo de falta de competencia en la expedición del acto acusado no está demostrado, a pesar de que así lo dijo el a quo en la sentencia apelada por la parte perjudicada. Entonces, está obligado a desestimar este cargo y a proceder a estudiar los otros cargos propuestos por el demandante contra el acto acusado. Si prospera, por ejemplo, la falsa motivación, no está obligado a estudiar el desvío de poder, que en un caso hipotético hubiese aducido también el demandante. El juez ad quem no está atado a “la apelación” sino cuando está resolviendo apelaciones del demandante que aspira a mejorar su condición o su situación porque cree que el a quo no le dio todo lo que pidió. Eso no pasa en este caso. En síntesis, la solución más adecuada para restablecer los derechos de la parte actora es la de que el ad quem cumpla el deber de estudiar los otros cargos propuestos contra el acto administrativo. La opción que se acaba de proponer fue de algún modo considerada por la Sección Segunda al resolver la tutela, pero la desechó temiendo que de ejecutarse se podría violar el derecho de defensa de la parte demandada en el proceso ordinario. En ningún caso se viola ese derecho y se pasa a explicar por qué: (...) No es cierto que el juez de segunda instancia en un proceso viole el derecho de audiencia y de defensa del demandado si con ocasión del recurso de apelación, como ocurre en este caso, se pronuncia sobre la totalidad de las pretensiones y cargos propuestos en la demanda, pues el demandado ya ha contado con los espacios procesales correspondientes para controvertir la totalidad de las pretensiones y los cargos propuestos en su contra. Incluso, en los alegatos de conclusión presentados en la segunda instancia, el demandado puede también oponerse a todas las pretensiones y cargos planteados en la demanda y no sólo a la que resultó o a las que resultaron concedidas en la sentencia que fue objeto de apelación. Bajo esos supuestos, es claro que el Tribunal Administrativo del Caquetá debe pronunciarse sobre la totalidad de los cargos propuestos en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, pronunciamiento que no vulnera el derecho de audiencia y de defensa ni del Instituto de Salud del Caquetá ni de la ESE Hospital

San Rafael de San Vicente del Caguán, pero sí garantiza la protección del acceso a la administración de justicia de la actora, señora Adriana María Suaza Melo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, diez (10) de marzo de dos mil once (2011).

Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01061-01(AC)

Actor: ADRIANA MARIA SUAZA MELO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la ESE Hospital Local San Rafael de San Vicente del Caguán contra el fallo del 11 de noviembre de 2010, proferido por la Sección Segunda - Subsección B del Consejo de Estado, que en la parte resolutive dispuso:

“Ampárase el derecho de acceso a la administración de justicia de la señora Adriana María Suaza Melo, vulnerado por el Tribunal Administrativo de Caquetá, a través de los autos 9 de febrero y 13 de mayo de 2010 proferidos dentro de la segunda instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada contra el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y el Instituto Departamental de Salud del Caquetá, por la omisión consistente en no devolver el proceso al juzgador de primera instancia para que profiriera sentencia complementaria al fallo de 21 de octubre de 2008.

Ordénase al Tribunal Administrativo de Caquetá, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia mediante auto de cumplimiento remita el expediente de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la señora Adriana María Suaza Melo contra el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y el Instituto Departamental de Salud del Caquetá, al juez que conoció de la primera instancia y le ordene proferir sentencia complementaria a fin de decidir en derecho lo que corresponda respecto de los cargos de nulidad planteados en el libelo ordinario que no fueron analizados en la sentencia del 21 de octubre de 2008, de lo cual debe surtirse notificación personal a todos los involucrados en el proceso”.

I. ANTECEDENTES

A. Pretensiones

La actora pidió la protección de los derechos fundamentales del debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que considera vulnerados por el Tribunal Administrativo del Caquetá, en cuanto omitió el análisis de todos los cargos formulados en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el Hospital Local de San Vicente del Caguán y el Instituto Departamental de Salud del Caquetá.

La pretensión de tutela se formuló así:

“(…) solicito a los Honorables Magistrados, ordenar:

1. Que se declare que el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ conculco (sic) los Derechos Fundamentales al Acceso a la Justicia y al Debido Proceso de mi poderdante.
2. Que, como consecuencia de lo anterior se ordene al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ revocar los Autos de fecha 09 de febrero de 2010 y 13 de mayo de 2010, proferidos en el Proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de ADRIANA MARÍA SUAZA contra IDESAC Y OTROS y, por lo tanto, adicione la Sentencia del 29 de octubre de 2009, considerando y resolviendo los demás cargos de nulidad invocados oportunamente contra los actos administrativos demandados”.

B. Hechos

De los hechos narrados por el apoderado de la actora, se advierten como relevantes los siguientes:

-Que, mediante resolución 0289 del 1° de abril de 2002, la señora Adriana María Suaza Melo fue nombrada, en provisionalidad, en el cargo de Secretaria de la ESE Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán, cargo en el que se posesionó el 1° de abril del mismo año.

-Que, en varias oportunidades, la actora fue encargada de diferentes cargos, en los que desempeñó funciones de técnico administrativo y facturación de la ESE.

-Que, mediante Resolución 1811 del 19 de octubre de 2004, el Director de la ESE mencionada declaró insubsistente el nombramiento de la actora en el cargo de Secretaria que desempeñaba en la entidad.

-Que, con posterioridad a la declaratoria de insubsistencia, se nombró a la señora Lorena Barrantes, que contaba con menos calidades académicas y laborales que la actora.

- Que interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y el Instituto Departamental de Salud del Caquetá, de la que conoció el Tribunal Administrativo de Caquetá.
- Que el expediente fue remitido, por competencia, al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia que, el 21 de octubre de 2008, declaró la nulidad de la Resolución 1811 del 19 de octubre de 2004 y, a título de restablecimiento del derecho, ordenó el reintegro de la accionante en el cargo de Secretaria u otro de igual o superior categoría.
- Que en la instancia del Juzgado prosperó el cargo de falta de motivación del acto acusado, razón por la que se abstuvo de analizar los demás cargos que fueron planteados.
- Que el Instituto Departamental de Salud del Caquetá impugnó el fallo de primera instancia.
- Que mediante sentencia del 29 de octubre de 2009, el Tribunal Administrativo del Caquetá revocó la sentencia de primera instancia, negó las pretensiones de la demanda y declaró que el Instituto Departamental de Salud del Caquetá no tenía legitimación en la causa para actuar en el proceso.
- Que el 27 de noviembre de 2009, el apoderado de la señora Suaza Melo solicitó aclaración de la sentencia y sentencia complementaria al Tribunal Administrativo de Caquetá, para que analizara los cargos de nulidad sobre los que omitió pronunciarse.
- Que el 9 de febrero de 2010, mediante Auto AI-04-02-14-10, el Tribunal Administrativo del Caquetá negó la solicitud de aclaración y adición de sentencia.
- Que el 10 de febrero del mismo año, el Magistrado Fernando Cuéllar Sánchez presentó aclaración de voto frente a la decisión del Tribunal.
- Que el 16 de febrero de 2010, el apoderado de la actora interpuso recurso de reposición frente a la decisión del 9 de febrero de 2010.
- Que mediante Auto de 13 de mayo de 2010, el Tribunal no repuso la providencia.
- Que el 19 de mayo de 2010, el Magistrado Fernando Cuéllar Sánchez presentó aclaración de voto frente a la decisión del 13 de mayo de 2010.
- Que las providencias cuestionadas vulneraron los derechos fundamentales del debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por lo que pide se conceda la tutela.

C. Intervención de la autoridad demandada
Tribunal Administrativo del Caquetá

El doctor Jorge Alirio Cortés Soto, ponente de la providencia cuestionada, se opuso al amparo de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia invocados por la actora en la tutela, toda vez que esa Corporación no los ha violado ni amenazado.

Manifestó que la acción de tutela es improcedente, toda vez que la demandante contaba con otros mecanismos judiciales para que sus argumentos, hechos y causales de nulidad fueran estudiados o decididos por el juzgado o por el Tribunal y como no ejerció esos mecanismos, la tutela deviene en improcedente.

D. Intervención de los terceros con interés directo

- Instituto Departamental de Salud del Caquetá

El doctor Luis Gonzalo Plata Serrano, Director del Instituto Departamental de Salud del Caquetá, se opuso a las pretensiones de la tutela con los siguientes argumentos:

Adujo que esa entidad es una persona jurídica autónoma e independiente, diferente del Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y, además, que no tuvo ni tiene relación alguna con la accionante ni mucho menos fue el nominador. Que, en consecuencia, no tiene legitimidad en la causa por pasiva para actuar en la presente acción de tutela.

- Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán

La doctora Gilma Espinosa, Gerente del Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán, luego de hacer un recuento de las actuaciones judiciales surtidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la actora, se opuso a las pretensiones de la tutela.

Manifestó que la sentencia objeto de tutela no constituye ni defecto fáctico ni constitucional alguno, pues fue proferida con respeto de las garantías propias del debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

E. El fallo impugnado

La Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, en fallo del 11 de noviembre de 2010, amparó el derecho de acceso a la administración de justicia de la señora Suaza Melo.

En el fallo se ordenó al Tribunal Administrativo del Caquetá que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esa providencia, mediante auto de cumplimiento, remitiera el expediente de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la señora Adriana María Suaza Melo al juez que conoció de la primera instancia y le ordenara proferir sentencia complementaria, con el fin de que se resolvieran todos los cargos de nulidad planteados en la demanda y que no fueron analizados en la sentencia del 21 de octubre de 2008.

Dijo el a quo que, según el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, es obligación de los Jueces de conocimiento pronunciarse sobre todos los aspectos de la litis.

Argumentó que es dable entender que si el superior sólo puede complementar la sentencia cuando la parte perjudicada por la omisión haya apelado o adherido a la apelación, entonces debe aplicarse la regla de devolución del asunto al juez de primera instancia para que dicte sentencia complementaria, en razón de que omitió decidir un punto que debía ser objeto de pronunciamiento. Todo esto con el fin de salvaguardar los derechos de las partes.

- **Salvamento de voto**

La doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez salvó el voto.

Adujo que la acción de tutela no es procedente contra las decisiones judiciales porque es al juez de conocimiento al que le corresponde definir las controversias en forma definitiva, pues si los conflictos no encuentran una instancia definitiva de solución derivan en litigios interminables que no permiten tener certeza de los derechos e intereses.

Indicó que por respeto al debido proceso no se puede permitir la interinidad de las decisiones ni la existencia de la tutela como instancia última de todos los procesos y acciones.

F. Impugnación

La representante legal de la ESE Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán impugnó el fallo del 11 de noviembre de 2010.

Manifestó que la acción de tutela no se creó como una tercera instancia y que el Consejo de Estado ha indicado que dicha acción no es procedente contra decisiones judiciales.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Como ya ha sido criterio reiterado en numerosas oportunidades¹, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial de origen constitucional que tiene por finalidad proteger los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, cuando la ley así lo autoriza (Art. 86 C.P).

Según la posición reiterada de esta Corporación, adoptada mediante Auto del 13 de junio de 2006², la Sala Plena determinó que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales, en razón de que la acción no fue así establecida en el artículo 86 de la Constitución Política y, además, porque el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, que la permitía, fue declarado inexecutable por la sentencia C-543 de 1992.

No obstante, posteriormente, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, debido al carácter subsidiario y residual que reviste la acción de tutela, la procedencia contra providencias judiciales ha sido aceptada de manera excepcional, vale decir, cuando exista una flagrante violación de derechos fundamentales, posición que, en términos generales, en algunos casos, ha adoptado esta Sala, pues la acción de tutela resulta procedente sólo de forma muy excepcional, toda vez que esta acción no puede convertirse en una especie de

¹ Corte Constitucional, sentencias T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001, T-968 de 2001, T-875 de 2001, T-037 de 1997, entre otras.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 13 de junio de 2006. Exp. IJ-03194. C.P. Ligia López Díaz.

última instancia de los procesos judiciales. Los principios de seguridad jurídica y el respeto del debido proceso, no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones judiciales, como sería el caso de la acción de tutela contra sentencias sin mayores excepciones.

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

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

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

- **El caso concreto**

La actora pretende la protección de los derechos fundamentales del debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que considera vulnerados con las providencias del 9 de febrero y el 13 de mayo de 2010, proferidas por el Tribunal Administrativo del Caquetá, en las que se decidió no adicionar la sentencia de segunda instancia del 29 de octubre de 2009, que negó las

pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y el Instituto Departamental de Salud del Caquetá.

Un recuento de los hechos probados en el proceso, es el siguiente:

- La señora Adriana Suaza Melo presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y el Instituto Departamental de Salud del Caquetá, en la que invocó seis cargos, de los que sólo uno fue estudiado y acogido por el juez de primera instancia, mediante sentencia del 21 de octubre de 2008.
- El Instituto Departamental de Salud del Caquetá presentó recurso de apelación contra la mencionada providencia. Argumentó que sus funciones se circunscriben a la vigilancia del sector salud, dentro del ámbito de sus competencias, que la resolución objeto de la acción de nulidad fue motivada, aunque no requería motivarse, y que la desvinculación de la actora tuvo como finalidad el mejoramiento del servicio.
- El Tribunal Administrativo del Caquetá, en la sentencia que resolvió la apelación, sostuvo que (i) el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán es una persona jurídica autónoma, razón por la que debía responder directamente y no mediante el Instituto Departamental de Salud del Caquetá y que, (ii) los actos administrativos que declaran la insubsistencia de un empleado con nombramiento en provisionalidad en un cargo de carrera no requieren de motivación alguna.
- La actora solicitó la aclaración y adición de la sentencia, sustentada en que los cinco cargos restantes presentados en la demanda, que no fueron objeto de debate en primera instancia, tampoco fueron analizados en la sentencia del Tribunal Administrativo del Caquetá, razón por la que pidió que fueran estudiados.
- El Tribunal Administrativo del Caquetá en auto del 9 de febrero de 2010, negó la solicitud con fundamento en que la aclaración no tenía sustento jurídico alguno y que la adición no era viable, toda vez que no era posible asumir el conocimiento en segunda instancia de los cargos que no habían sido objeto de apelación.
- La actora interpuso recurso de reposición contra el auto que negó la adición y aclaración de la sentencia y, mediante auto del 13 de mayo de 2010, el Tribunal confirmó lo dispuesto en el auto del 9 de febrero.

- **El problema jurídico a resolver**

En el sub examine, la discusión se centra en determinar si la falta de pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Caquetá respecto de todos los cargos presentados por la demandante contra el acto administrativo que declaró insubsistente su nombramiento en el cargo de Secretaria de la ESE Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán configura una violación del debido proceso y de acceso a la administración de justicia. El Juzgado *a quo* concedió las pretensiones de la demanda porque halló probado uno de los cargos de nulidad que propuso la parte actora. El Tribunal *ad quem* estimó que ese cargo no debía prosperar, pronunciamiento que formuló a instancias del apelante, esto es, el Instituto de Salud del Caquetá. Empero, el Tribunal no asumió el estudio de los demás cargos, sino que procedió a denegar las súplicas de la demanda.

En el anterior problema que se deja reseñado, a juicio de la actora, aparece la violación tanto del derecho de acceso a la administración de justicia y del debido proceso.

- **Análisis de la Sala**

Esta Corporación, en jurisprudencias anteriores³, ha establecido que en aquellos eventos en los que se encuentre en discusión el derecho de acceso a la administración de justicia, la acción de tutela le permite al juez constitucional hacer una evaluación más amplia de todas las circunstancias que rodearon la decisión tomada por el juez ordinario, pues el derecho de acceso a la administración de justicia constituye uno de los pilares sobre los que se levanta el Estado Social de Derecho.

El artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, que se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para obtener la debida protección o el

³ Ver entre otras: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 4 de febrero de 2010. Expediente No. 2009-0124300-00. Actor: Andrés Holguín Ramos.

restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.

La jurisprudencia constitucional ha establecido⁴ que por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, que se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de los intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.

Ahora bien, la Sala considera que por las circunstancias especiales de este caso, en el que el juez de primera instancia halló probado uno de los cargos propuestos por la demandante contra el acto acusado, circunstancia que lo eximía razonablemente de estudiar los demás cargos, es necesario estudiar hasta donde iba la competencia del superior para resolver la alzada interpuesta por el Instituto de Salud del Caquetá.

El Tribunal Administrativo del Caquetá no estuvo de acuerdo con el Juez y, aunque no aceptó como probado el cargo de falta de motivación, omitió

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-426/02. Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil.

pronunciarse sobre los demás cargos propuestos por la demandante diciendo que el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil no le daba esa competencia. Es evidente que en este caso ese artículo no resultaba aplicable, puesto que el apelante no había sido la parte actora, que estaba totalmente satisfecha con lo decidido por el juez a quo. El apelante fue el Instituto Departamental de Salud del Caquetá, uno de los integrantes de la parte demandada.

En aras de proteger el derecho de tutela judicial efectiva a favor de quien demandó la nulidad de un acto administrativo por varias razones o cargos, la solución dada por la Sección Segunda como juez a quo de la acción de tutela, no se mira como la más adecuada ni a los postulados del debido proceso ni a la eficacia ni a la eficiencia de las actuaciones judiciales. La orden emitida en el sentido de que el juez de primera instancia vuelva a dictar una sentencia en la que se estudien todos los cargos que propuso la demandante contra el acto administrativo, a pesar de que ya para esa instancia prosperó uno, implica la nulidad del proceso desde la sentencia que dictó el juzgado a quo a favor de la parte actora. Se trata de una nulidad sin causa puesto que el juzgado actuó correctamente.

Se advierte, en primer término, para explicar lo anterior, que no son siempre compatibles con el procedimiento de lo contencioso administrativo y con la naturaleza y alcance de las demandas ante lo contencioso administrativo las reglas del CPC. De ahí que la remisión que hace el artículo 267 del CCA a ese estatuto es siempre que las reglas del procedimiento civil sean compatibles *“con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*.

Las demandas en las que se impugna un acto administrativo, acto que viene con las características de ser presuntamente legal, ejecutivo y ejecutorio, no son propias del procedimiento civil. Si alguna regla fuera pertinente, sería la regla relativa al modo como se aborda la casación de las sentencias. Las sentencias son atacadas mediante ese recurso extraordinario y bajo el expediente de las acusaciones o cargos. Los actos administrativos son atacados, por igual, bajo el expediente de las acusaciones o cargos.

En esa lógica, el juez del acto administrativo si encuentra probada una causal para anular el acto administrativo, no está obligado a estudiar las demás que haya

propuesto el demandante: ¿para qué? Para qué estudiar otros cargos si ya el acto prácticamente ha quedado anulado en cuanto a que prosperó uno de los cargos propuestos por el demandante. No se dictan sentencias por dictar sentencias.

El artículo 311 del CPC establece la sentencia complementaria para cuando el juez omitió “*la resolución de cualquiera de los extremos de la litis, o de cualquier otro punto que... debía ser objeto de pronunciamiento...*”.

Pero, en el rigor del procedimiento civil, los extremos de la litis son las pretensiones o las excepciones. Cualquier “otro punto” podría ser lo concerniente a la decisión sobre la responsabilidad de terceros respecto de “los extremos de la litis”.

En el caso sub judice, la parte actora pidió la nulidad del acto acusado y el condigno restablecimiento del derecho. Como prosperó la nulidad del acto acusado por una de las razones aducidas por la demandante, el juez atendió el *petitum*, esto es, anuló el acto administrativo y ordenó lo concerniente al restablecimiento del derecho. La parte actora no apeló. ¿Para qué? Sería absurdo que se obligara a la parte actora a apelar para pedirle al juez ad quem que diga algo sobre los demás cargos lanzados contra el acto acusado si ya la sentencia atendió uno. En esto, el juez a quo sigue, esta sí una regla compatible, lo que se deduce *grosso modo* de la práctica judicial respecto de la sentencia de casación: Si prospera una causal de casación no se estudian las demás. Así se desprende de lo estatuido por el artículo 375 del CPC.

¿Cuáles son las obligaciones del ad quem en caso de que estime no probado o no demostrado el cargo o la acusación contra el acto administrativo que estimó el a quo y ante el hecho de que el demandante hubiese propuesto otros cargos adicionales? Sin duda resolverlos bajo la misma regla: si prospera uno de los adicionales, no está obligado a resolver los demás.

El Juez ad quem, por ejemplo, ha estimado en este caso que el cargo de falta de competencia en la expedición del acto acusado no está demostrado, a pesar de que así lo dijo el a quo en la sentencia apelada por la parte perjudicada. Entonces, está obligado a desestimar este cargo y a proceder a estudiar los otros cargos propuestos por el demandante contra el acto acusado. Si prospera, por ejemplo, la falsa motivación, no está obligado a estudiar el desvío de poder, que en un caso

hipotético hubiese aducido también el demandante. El juez ad quem no está atado a “la apelación” sino cuando está resolviendo apelaciones del demandante que aspira a mejorar su condición o su situación porque cree que el a quo no le dio todo lo que pidió. Eso no pasa en este caso.

En síntesis, la solución más adecuada para restablecer los derechos de la parte actora es la de que el ad quem cumpla el deber de estudiar los otros cargos propuestos contra el acto administrativo.

La opción que se acaba de proponer fue de algún modo considerada por la Sección Segunda al resolver la tutela, pero la desechó temiendo que de ejecutarse se podría violar el derecho de defensa de la parte demandada en el proceso ordinario. En ningún caso se viola ese derecho y se pasa a explicar por qué:

Las normas procesales establecen una serie de oportunidades para que la parte demandada en un proceso judicial pueda ejercer su defensa y oponerse a las pretensiones del demandante. Esa oposición puede ejercerse, por ejemplo, en la contestación de la demanda, en la que, además, el demandado tiene la posibilidad de proponer excepciones; en la oportunidad probatoria, en la que puede pedir las pruebas que considere necesarias para controvertir el dicho del demandante y en la presentación de los alegatos de conclusión, oportunidad en la que las partes deben pronunciarse sobre la totalidad de los cargos propuestos en la demanda y sobre las pretensiones de la misma.

Entonces, no es cierto que el juez de segunda instancia en un proceso viole el derecho de audiencia y de defensa del demandado si con ocasión del recurso de apelación, como ocurre en este caso, se pronuncia sobre la totalidad de las pretensiones y cargos propuestos en la demanda, pues el demandado ya ha contado con los espacios procesales correspondientes para controvertir la totalidad de las pretensiones y los cargos propuestos en su contra. Incluso, en los alegatos de conclusión presentados en la segunda instancia, el demandado puede también oponerse a todas las pretensiones y cargos planteados en la demanda y no sólo a la que resultó o a las que resultaron concedidas en la sentencia que fue objeto de apelación.

Bajo esos supuestos, es claro que el Tribunal Administrativo del Caquetá debe pronunciarse sobre la totalidad de los cargos propuestos en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, pronunciamiento que no vulnera el derecho de audiencia y de defensa ni del Instituto de Salud del Caquetá ni de la ESE Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán, pero sí garantiza la protección del acceso a la administración de justicia de la actora, señora Adriana María Suaza Melo.

Por todo lo anterior, la Sala modificará el fallo impugnado, en el sentido de mantener el amparo del derecho de acceso a la administración de justicia de la actora. Sin embargo, la orden será dirigida al Tribunal Administrativo del Caquetá, para que se pronuncie sobre todos los cargos propuestos en la demanda de la actora contra el Instituto de Salud del Caquetá y la ESE Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán.

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

III. FALLA

MODIFÍCASE EL FALLO IMPUGNADO, que quedará así:

- 1. AMPÁRASE** el derecho de acceso a la administración de justicia de la señora Adriana María Suaza Melo, vulnerado con los autos del 9 de febrero y 13 de mayo de 2010, proferidos por el Tribunal Administrativo del Caquetá en la segunda instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán y el Instituto de Salud Departamental del Caquetá. En consecuencia,
- 2. ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo del Caquetá que, en los quince (15) días siguientes a la notificación de este fallo, profiera sentencia complementaria en la que estudie la totalidad de los cargos propuestos por la demandante.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo, previa comunicación a las partes.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ
Con aclaración de voto