

## Sentencia T-978/12

### **ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales genéricas y especiales de procedencia**

*Esta Corporación dejó claro que la intervención del juez constitucional en asuntos decididos por otros jueces, en sus respectivas jurisdicciones, se puede adelantar únicamente con el fin de proteger los derechos fundamentales vulnerados. En la sentencia C-590 de 2005, se estipuló que para la procedencia de la acción constitucional, deben cumplirse tanto los (i) requisitos generales de procedibilidad, como los (ii) requisitos especiales para su procedencia.*

### **CONCILIACION EXTRAJUDICIAL-Requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones civil, contenciosa y de familia**

*Se dispone que la conciliación extrajudicial en derecho es un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción civil, familia, y contencioso administrativa, excepto en los casos taxativamente consignados en la norma. El requisito de procedibilidad se cumple cuando se efectúe la audiencia de conciliación, con independencia de que se logre o no un acuerdo; y, de acuerdo con la norma, cuando se realiza la solicitud y se pacta su ejecución en una fecha mayor a tres meses, podría acudirse ante la jurisdicción únicamente con la solicitud de conciliación. Por otro lado, ésta dispone que no es necesario agotar dicho requisito cuando, bajo la gravedad de juramento, se manifieste el desconocimiento del domicilio, lugar de trabajo o paradero de la contraparte (artículo 35 de la Ley 640 de 2001).*

### **CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y en las de controversias contractuales**

*En materia contencioso administrativa, se puede conciliar sobre conflictos de carácter particular y contenido económico que se pretenda controvertir mediante las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y conflictos contractuales. En cuanto a la implementación de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, el Consejo de Estado ha establecido que se encuentra consagrado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, es exigible en la*

*medida en que se trate de asuntos conciliables. Al respecto afirmó que el artículo 53 de la Constitución Política delimitó los principios mínimos fundamentales en materia laboral, destacando los principios a la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la facultad para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.*

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**-Caso en que Juzgado rechazó acción de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que el accionante incumplió con el requisito de procedibilidad correspondiente a la conciliación extrajudicial

**PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA**-No se especificó por qué la tutela cumple con el requisito de inmediatez, no mostró de forma completa el marco jurídico que rige la conciliación

Referencia: expediente T-3.563.016

Acción de tutela instaurada por José Martínez Gómez contra el Juzgado Octavo (8º) Administrativo del Circuito Judicial de Tunja y el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

Magistrado Ponente:  
ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil doce (2012).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Alexei Julio Estrada, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, y la Sección Quinta de la misma Corporación, en segunda instancia, en la acción de tutela instaurada por José Martínez Gómez contra el Juzgado Octavo (8º) Administrativo del Circuito de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá.

### I. ANTECEDENTES

El veinticuatro (24) de septiembre de dos mil doce (2012), el ciudadano José Martínez Gómez interpuso acción de tutela para solicitar el amparo de su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y el debido proceso, los cuales, en su opinión, fueron vulnerados por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo del Circuito de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, el accionante sustenta su pretensión en los siguientes

#### Hechos

1.- Aduce el accionante que, el 6 de junio de 1992 se vinculó laboralmente a la Alcaldía Municipal de Zetaquirá y finalmente, a través de la resolución No. 00116 del 25 de noviembre de 1993, expedida por la Comisión Seccional del Servicio Civil, fue inscrito en carrera administrativa como operario.

2.- Informa que el 19 de enero de 1999, sufrió un accidente de trabajo el cual le generó una *“Discopatía Lumbar Múltiple, Abombamiento Degenerativo no comprensivo de L3-L4; en L4-L5 y L5 y S1 Hernias Discuales Centrales que contactan las raíces sin compresión, principalmente al lado izquierdo, por lo cual se me han realizado varios tratamientos médicos entre otros cirugía, terapias y se me recomendó por la entidad respectiva reubicación laboral”*. De igual forma, le fueron realizadas diferentes calificaciones y exámenes para determinar su invalidez, y afirma que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Boyacá, mediante dictamen No. 4297277 del 25 de febrero de 2011 calificó: *“PORCENTAJE DE PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL 38.48% por enfermedad profesional”*.

3.- El 26 de diciembre de 2008, la Alcaldía Municipal de Zetaquirá (Boyacá) comunicó al tutelante que a partir del 31 de diciembre de 2008

su cargo sería suprimido de la planta de personal del nivel central de la administración Municipal, conforme al Decreto No. 074 del 23 de diciembre de 2008 expedido por el Alcalde. En consecuencia, el día 14 de mayo de 2009, el señor Martínez procedió a instaurar una acción de Tutela contra la Alcaldía Municipal de Zetaquirá para la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, la seguridad social, la dignidad humana, el trabajo, la salud, la integridad física y el mínimo vital.

4.- El Juzgado Promiscuo Municipal de Zetaquirá negó el amparo constitucional. Sin embargo, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Miraflores revocó el fallo del *a quo* y ordenó al municipio de Zetaquirá el reintegro del demandante al cargo que venía desempeñando al momento de la desvinculación o uno de similares características. Además, advirtió al accionante que debía interponer acción ordinaria laboral o contencioso administrativa dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de notificación del fallo.

5.- Conforme a lo dispuesto por el juez de tutela, el señor José Martínez Gómez interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Zetaquirá.

6.- El 18 de noviembre de 2009, el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja inadmitió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que la demanda no cumplió con todos los requisitos de procedibilidad, pues no había constancia de la realización de una conciliación extrajudicial ni la estimación detallada de la cuantía del asunto. Aunado a lo anterior, al no encontrar respuesta por parte del accionante, el juez encargado, mediante auto del 3 de febrero de 2010, procedió a rechazar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

7.- En razón a la decisión tomada, el accionante interpuso recurso de apelación en contra del auto que rechazó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la providencia del 1 de junio de 2011, confirmó la decisión del *a quo*.

### **Solicitud de Tutela**

8.- Con fundamento en los hechos narrados, el señor José Martínez Gómez, al considerar que se incurrió en un defecto material o sustantivo, solicitó dejar sin efectos las providencias emitidas por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo del Circuito Judicial de Tunja y por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de nulidad y

restablecimiento del derecho adelantado por él en contra del Municipio de Zetaquirá (Boyacá). Solicitó, en consecuencia, se ordene al Juzgado Octavo (8º) del Circuito Judicial de Tunja que considere la admisión de la demanda en razón a que el requisito de conciliación extrajudicial no debía exigirse en su caso. Lo anterior para que cese la vulneración sus derechos a la estabilidad laboral reforzada, a la igualdad, al debido proceso, a la prevalencia del derecho sustancial y al acceso a la administración de justicia.

### **Respuesta de la entidad demandada**

9.- El Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá afirmó que no podía ir más allá de los argumentos utilizados para confirmar el fallo del Juzgado Octavo (8º) Administrativo del Circuito Judicial de Tunja. Por último manifestó que su intención fue la de actuar conforme a la ley y la jurisprudencia aplicable al asunto.

Por su parte, el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja guardó silencio frente a la acción de tutela.

### **Decisiones judiciales objeto de revisión**

#### **Sentencia de primera instancia.**

10.- El veintiséis (26) octubre de dos mil once (2011), la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo solicitado al considerar que *“la decisión del Tribunal se encuentra debidamente motivada y se profirió en cumplimiento de las normas y de la jurisprudencia que tanto el Juez Administrativo como el Tribunal Administrativo accionados consideraron aplicables al asunto debatido, sin que se evidencien los defectos que se aducen en su contra”*. Afirmó que el accionante debía establecer debidamente la cuantía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y éste debió corregir la demanda en el término establecido. Aunado a lo anterior, manifestó que el juez natural es la persona encargada de verificar si los derechos en discusión son susceptibles del mecanismo de la conciliación o no.

#### **Impugnación.**

11.- El tutelante argumentó que la acción de tutela era procedente toda vez que se habían vulnerado sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Manifestó que tanto la normatividad como la jurisprudencia han establecido que la acción de tutela procede contra una providencia judicial en aquellos casos en los

cuáles se materialice la afectación de los derechos fundamentales de quien la solicita.

Expone que la Ley 1285 de 2009 establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando, el asunto tenga carácter conciliable. No obstante, el actor hace énfasis en que la norma no delimita cuales son los asuntos que no tienen carácter conciliable. En este caso, expuso que el vacío normativo debía llenarse con las normas laborales pues es la materia bajo la cual reclama sus derechos. En consecuencia, afirma que los derechos laborales son irrenunciables y por tanto no podrían ser objeto de conciliación.

### **Sentencia de segunda instancia.**

**12.-** El nueve (9) de mayo del presente año, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado consideró que la presente acción de tutela no logró encuadrarse dentro de alguna causal genérica o específica de las establecidas para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Aunado a lo anterior, expresó que los jueces tienen discrecionalidad para interpretar las normas y jurisprudencia como mejor les parece siempre y cuando se respete el marco trazado por la Constitución y la Ley.

### **Pruebas aportadas por el actor**

- Copia de Calificación Dependencia Técnica Salud Ocupacional (Folios 21 a 23, cuaderno principal<sup>1</sup>)
- Copia del Decreto No. 074 del 23 de diciembre de 2008 expedido por el Municipio de Zetaquirá. (Folios 24 a 16)
- Copia comunicado de supresión de empleo promulgado por el Municipio de Zetaquirá el 26 de diciembre de 2008. (Folio 27)
- Copia de respuesta a derecho de petición expedida el 6 de enero de 2009 por el Municipio de Zetaquirá. (Folio 28)
- Copia de calificación de origen de enfermedad, realizada el 5 de febrero de 2009 por la compañía de seguros Positiva. (Folio 29)
- Copia de fallo de tutela emitido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Miraflores (Boyacá) el 7 de julio de 2009. (Folios 30 al 45)

---

<sup>1</sup> En adelante se entenderá que los folios a que se haga referencia, formarán parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario.

- Copia de auto que resuelve incidente de desacato elaborado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Zetaquirá (Boyacá) el 8 de septiembre de 2009. (Folios 46 a 5).
- Copia de acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor José Martínez Gómez el 6 de noviembre de 2009. (Folios 51 a 69)
- Copia del auto que inadmite acción de nulidad y restablecimiento, proferido por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja el 18 de noviembre de 2009. (Folio 70)
- Copia del auto de rechazo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adoptado por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja, el 3 de febrero de 2010. (Folio 71)
- Copia del recurso de apelación interpuesto el 3 de marzo de 2010. (Folios 72 a 104)
- Copia de providencia emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 1 de junio de 2011 y que resuelve el recurso de apelación. (Folios 105 a 111)

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Competencia**

**1.-** Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

### **Problema jurídico**

**2.-** En la presente acción de tutela, el actor refiere que interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Zetaquirá (Boyacá). Sin embargo el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja rechazó la acción al considerar que ésta no cumplía con los requisitos de conciliación extrajudicial y la estimación detallada de la cuantía del asunto. Dicha providencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá al considerar que, aunque el requisito relacionado con la cuantía del asunto nunca fue incumplido, el actor no agotó la exigencia de la conciliación extrajudicial.

Por esta razón, considera el accionante que los jueces mencionados vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues, a su juicio, los derechos reclamados a través de la acción de nulidad y restablecimiento, son de carácter laboral y, por lo tanto, no son conciliables.

3.- De conformidad con lo anterior, la Sala de Revisión debe determinar si las providencias mediante las cuales el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja inadmitió y rechazó, respectivamente, la acción de nulidad y restablecimiento de derecho que inició el señor José Martínez Gómez en contra del Municipio de Zetaquirá (Boyacá), así como el auto mediante el cual el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó esta última providencia, vulneraron sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al exigir la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para la mencionada acción.

#### **Asunto previo.**

4.- Antes de proceder al análisis de la acción de tutela, es necesario determinar el alcance del asunto objeto de discusión. Es pertinente mencionar que el requisito exigido por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja, referente a la justificación de la cuantía del asunto, no va a ser objeto de estudio dentro de la presente providencia, dado que el Tribunal Administrativo de Boyacá ya se pronunció al respecto. En efecto, dicho Tribunal estimó que el accionante determinó una cuantía no superior a diez millones de pesos (\$10.000.000). En este sentido, expresó *“revisando minuciosamente el expediente no hay elementos concretos de los cuales se pueda inferir que lo pretendido razona lo estimado (\$10.000.000); sin embargo, acogiendo la referida jurisprudencia, es evidente que el cargo que desempeñaba el actor era de operario, por lo que es de suponer que sus pretensiones económicas no pueden superar la suma estimada y por lo tanto, la competencia corresponde a los juzgados administrativos”*.

Sumado a lo anterior, es importante aclarar que la Sala no se pronunciará acerca del derecho a la estabilidad laboral reforzada mencionado por el accionante, ya que es un tema que debe ser estudiado por el juez natural de la controversia laboral a la jurisdicción contencioso administrativa y sobrepasa las facultades del juez constitucional en la revisión de providencias judiciales mediante la acción de tutela.

5.- Ahora bien, para poder estudiar y desarrollar el problema jurídico, se debe determinar si la presente acción constitucional cumple con las causales previstas por la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Además, se procederá al estudio jurisprudencial en relación con la exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y, finalmente, se realizará el análisis del caso concreto

## **Tutela contra providencias judiciales y las causales generales y específicas para su procedibilidad.**

6.- Inicialmente se discutió acerca del examen realizado por el juez constitucional, mediante la acción de tutela, a las providencias emitidas por los jueces ordinarios. Algunas posturas expusieron una posible transgresión de la seguridad jurídica y la falta de legitimidad que ésta podría conllevar al permitir que el juez constitucional excediera sus facultades dentro de la revisión de los fallos judiciales. Sin embargo, esta Corporación dejó claro que la intervención del juez constitucional en asuntos decididos por otros jueces, en sus respectivas jurisdicciones, se puede adelantar únicamente con el fin de proteger los derechos fundamentales vulnerados. Al respecto, se ha establecido que el juez constitucional no puede suplantar o desplazar al juez ordinario en el estudio de un caso que, por su naturaleza jurídica, le compete. Éste sólo puede vigilar si la providencia conlleva la vulneración de los derechos constitucionales del tutelante, en especial, el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

De allí se infiere que la tutela no es un mecanismo que permita al juez constitucional anular decisiones que no comparte o remplazar al juez ordinario en su tarea de interpretar las normas conforme al material probatorio del caso, sino que le permite determinar si la actividad judicial estuvo conforme al ordenamiento constitucional.

Debido a lo anterior, la tutela se considera un mecanismo excepcional, subsidiario y residual cuyo fin es proteger los derechos fundamentales de la persona que tuvo participación en un proceso judicial y en éste devino la vulneración a sus derechos. Respecto de ello, la Corte ha expresado que *“se trata de una garantía excepcional, subsidiaria y autónoma para asegurar, cuando todos los recursos anteriores han fallado, que a las personas sometidas a un proceso judicial no les violen sus derechos constitucionales fundamentales. No se trata entonces de garantizar la adecuada aplicación del resto de las normas que integran el sistema jurídico o de los derechos que tienen origen en la ley”*.<sup>2</sup> Quiere decir esto que los jueces constitucionales deben revisar la aplicación de los derechos constitucionales que corresponde garantizar a los jueces ordinarios y de lo contencioso administrativo al momento de decidir asuntos de su competencia pero sin intervenir de manera ilegítima en sus decisiones.

---

<sup>2</sup> Sentencia C-590/05

Finalmente el juez de tutela debe velar por que el juez ordinario no fundamente su decisión en actuaciones que se aparten abiertamente de los precedentes sin una justificación válida o cuando su discrecionalidad interpretativa sobrepase los lineamientos previamente establecidos de una forma arbitraria y caprichosa. Sin embargo, el juez constitucional debe ser respetuoso de las competencias de los jueces, pues no puede transgredir sus facultades discrecionales y su libertar hermenéutica en los asuntos de su conocimiento.

7.- En razón a todo lo expuesto, este Tribunal Constitucional estableció algunos requisitos de procedibilidad para el estudio de la acción de tutela contra providencias judiciales. En la sentencia C-590 de 2005, se estipuló que para la procedencia de la acción constitucional, deben cumplirse tanto los (i) requisitos generales de procedibilidad, como los (ii) requisitos especiales para su procedencia.

(i) Las causales generales para que una tutela, que se endereza al cuestionamiento de una providencia judicial, proceda son:

- a. El asunto en discusión debe comportar una evidente relevancia constitucional que permita establecer que es el juez de tutela el encargado de su estudio.
- b. Deben haber sido agotados todos los mecanismos de defensa judiciales –ordinarios y extraordinarios- existentes para la protección de los derechos del actor. Sin embargo, en caso de que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, la acción constitucional podrá proceder como mecanismo transitorio, aún ante la ausencia del agotamiento de los medios de defensa.
- c. Se debe dar cumplimiento al principio de inmediatez, es decir, que la tutela se haya interpuesto en un término razonable y proporcionado desde el hecho que originó la vulneración o amenaza de los derechos del tutelante, hasta el momento en que éste acudió ante el juez constitucional para la protección de los mismos.
- d. La irregularidad procesal alegada deberá tener un efecto decisivo o determinante en las providencias objeto de discusión.
- e. La parte actora debe haber identificado los hechos que generaron la afectación, los derechos vulnerados y que éstos hayan sido alegados dentro del proceso, siempre y cuando fuere posible.
- f. No se trate de una sentencia de tutela.

(i) Como segunda medida, dentro de la acción de tutela se debe establecer la configuración de una causal especial de procedibilidad. Estas causales corresponden a los siguientes tipos de defectos:

- “a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*
- b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*
- c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*
- d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales<sup>3</sup> o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*
- e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*
- f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*
- g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado<sup>4</sup>.*
- h. Violación directa de la Constitución.”<sup>5</sup>*

### **Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.**

---

<sup>3</sup>Sentencia T-522/01.

<sup>4</sup> Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.

<sup>5</sup> Véase en Sentencia C-590/05.

**8.-** La conciliación es un mecanismo de solución de conflictos en el cual se pretende que, en ciertos casos y conforme a las normas que la regulan, las personas solucionen sus controversias en forma pacífica, con la ayuda de un tercero y sin la necesidad de acudir ante un proceso ordinario. No obstante, este mecanismo ha sido objeto de múltiples regulaciones, modificaciones, así como de control constitucional.

Actualmente, dicho mecanismo de solución de conflictos se encuentra regulado por la Ley 640 de 2001, “[p]or la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”, modificada por la Ley 1395 de 2010 “[p]or la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”. Allí se dispone que la conciliación extrajudicial en derecho es un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción civil, familia, y contencioso administrativa, excepto en los casos taxativamente consignados en la norma.

Además, especifica que el requisito de procedibilidad se cumple cuando se efectúe la audiencia de conciliación, con independencia de que se logre o no un acuerdo; y, de acuerdo con la norma, cuando se realiza la solicitud y se pacta su ejecución en una fecha mayor a tres meses, podría acudirse ante la jurisdicción únicamente con la solicitud de conciliación. Por otro lado, ésta dispone que no es necesario agotar dicho requisito cuando, bajo la gravedad de juramento, se manifieste el desconocimiento del domicilio, lugar de trabajo o paradero de la contraparte (artículo 35 de la Ley 640 de 2001).

**9.-** Inicialmente la norma mencionada contenía el mismo requisito para la jurisdicción laboral. Empero, esta Corporación, a través de sentencia de constitucionalidad C-893 de 2001, lo declaró inexecutable y, en su lugar, determinó que la conciliación extrajudicial puede llevarse a cabo siempre y cuando sean las partes quienes la soliciten y su desarrollo se dé bajo la protección de los derechos mínimos del trabajador. Pero en ningún caso se puede imponer de forma obligatoria para acceder a la jurisdicción ordinaria.

### **Conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa**

**10.-** El artículo 37 de la Ley 640 de 2001 estableció la conciliación extrajudicial como requisito para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa en las acciones de reparación directa y de las controversias contractuales, sin establecerlo para la acción de nulidad y

restablecimiento del derecho<sup>6</sup>. No obstante, la Ley 1285 de 2009 sí impuso dicha exigencia para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>7</sup>. Frente a ésta norma, la Corte, en sentencia C-713 de 2008, estudió si la ley mencionada se encontraba conforme a la Constitución Política y determinó que exigir la conciliación extrajudicial para acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no contraría la Carta ya que *“lo que se discute son intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto (...)”*. Aunado a lo anterior, argumentó que desde hace varios años se había permitido la conciliación en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho pues la Ley 446 de 1998 dispuso que se podía conciliar total o parcialmente *“sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86, y 87 del Código Contencioso Administrativo”*. Además determinó que eran conciliables los asuntos que fueran susceptibles de transacción, desistimiento y los determinados expresamente por la ley.

Lo anterior quiere decir que no se encontró que la norma generara algún obstáculo frente al acceso a la administración de justicia no sólo por las razones expuestas, sino también, porque acudir a una conciliación no implica que ésta deba resultar exitosa, además, en el caso de encontrarse fallida, este requisito de procedibilidad se considerará satisfecho y el juez contencioso administrativo deberá adelantar el estudio de la controversia.

**11.-** Por otro lado, el Decreto 1716 de 2009 reglamentó el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y estableció los asuntos conciliables y todas las

<sup>6</sup>Ley 640 de 2001. ARTICULO 37. *“REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.*

*PARAGRAFO 1o. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.*

*PARAGRAFO 2o. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.”* Las acciones a que se refieren los artículos 86 y 87 son la acción de reparación directa y controversias contractuales respectivamente.

<sup>7</sup>Ley 1285 de 2009 *“Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.”*

*“ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el Adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”*. Se refiere a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales respectivamente.

disposiciones relacionadas para llevar a cabo la audiencia de conciliación. Expresó específicamente que, en materia contencioso administrativa, se puede conciliar sobre conflictos de carácter particular y contenido económico que se pretenda controvertir mediante las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y conflictos contractuales.<sup>8</sup>

**12.-** En cuanto a la implementación de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, el Consejo de Estado ha establecido que se encuentra consagrado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, es exigible en la medida en que se trate de asuntos conciliables. Al respecto afirmó que el artículo 53 de la Constitución Política delimitó los principios mínimos fundamentales en materia laboral, destacando los principios a la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la facultad para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.

A partir de dicha norma, el Consejo de Estado consideró que la exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no vulneraba los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de quien reclama el amparo. No obstante, consideró que *“la posición de la Sala referente a la exigibilidad del requisito de la conciliación*

---

<sup>8</sup> Decreto 1716 de 2009. Artículo 2°. *Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.*

*Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:*

*– Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*

*– Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*

*– Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.*

*Parágrafo 2°. El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.*

*Parágrafo 3°. Cuando la acción que eventualmente se llegare a interponer fuere la de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.*

*Parágrafo 4°. En el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, se entenderá incluida la acción de repetición consagrada en el inciso segundo de dicho artículo.*

*Parágrafo 5°. El agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no será necesario para efectos de acudir ante tribunales de arbitramento encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales, cuyo trámite se regula por lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley 446 de 1998.*

*prejudicial en los términos de la Ley 1285 de 2009, debe ser analizado en cada caso concreto, atendiendo la calidad de los derechos reclamados y la posibilidad de su debate en el escenario conciliatorio.*<sup>9</sup>

De conformidad con lo expuesto, por regla general, los asuntos que se reclaman dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho son asuntos de carácter conciliable. Sin embargo, el juez de instancia debe realizar un análisis en el cual determine la calidad de los derechos que se encuentren en litigio ya que puede tratarse de derechos ciertos e indiscutibles protegidos por la Constitución Política y que, por ende, no ostentan el carácter de conciliables.

Finalmente, el Consejo de Estado encontró que el Decreto 1716 de 2009 determinó los casos en los cuales debía aplicarse el requisito implementado por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, pues señaló como asuntos conciliables aquellos conflictos de carácter particular y contenido económico que se controviertan mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y conflictos contractuales.<sup>10</sup>

12.- En síntesis, la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción ordinaria laboral, ha sido declarado inconstitucional en razón a la naturaleza de los asuntos que se reclaman dentro de dicha jurisdicción (sentencia C-893 de 2001). No obstante, esa medida no es considerada contraria a la Constitución en la jurisdicción civil, de familia, y contencioso administrativa (sentencia C-1195 de 2001).

Ahora bien, en materia contencioso administrativa, el requisito de conciliación extrajudicial era exigible para la procedencia de la acción de reparación directa y los conflictos contractuales. Sin embargo, mediante el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, dicho requisito se extendió para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La Corte Constitucional no encontró que su exigencia fuera contraria a la Carta Política, toda vez que, generalmente, los asuntos discutidos dentro de esta

---

<sup>9</sup>Subsección “A” Sección Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo Consejo de Estado en sentencia del 28 de enero de 2009, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-01244-00 e igualmente en la sentencia del 27 de mayo de 2010 con radicado número 11001-03-15-000-2010-00481-00 emitida por la misma Subsección.

<sup>10</sup> Sentencia emitida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicación número: 11001-03-15-000-2011-00579-01 del 25 de abril de 2012

acción son de contenido patrimonial o económico que versan sobre derechos inciertos y discutibles y sobre actos de carácter particular que pueden ser conciliados por las partes.

Por otro lado, frente a los casos en los cuales se a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho se reclamen derechos irrenunciables cuyo contenido sea de carácter económico o patrimonial, el Consejo de Estado ha establecido que el juez competente, debe determinar de acuerdo con la jurisprudencia y las normas aplicables al asunto, sí la conciliación extrajudicial debe ser exigida como requisito de procedibilidad.

Tomando en consideración lo anterior, la Corte encontró que exigir la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no resulta contrario a la Constitución debido a que, generalmente, se discuten intereses de carácter particular que ostentan un contenido económico o patrimonial. De ahí que dichos intereses sí puedan ser discutidos dentro del ámbito de la conciliación.

### **Caso concreto**

**13.-** En el caso bajo estudio, el peticionario considera vulnerados sus derechos al debido proceso y a la administración de justicia, en razón a que el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja inadmitió y posteriormente rechazó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por él contra el municipio de Zetaquirá, así como por cuanto el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó la decisión proferida al considerar que el accionante incumplió con el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, correspondiente a la conciliación extrajudicial.

**14.-** Como se mencionó en la parte considerativa de la presente providencia, la Sala de Revisión debe determinar el cumplimiento de los requisitos generales y especiales, establecidos por la jurisprudencia para la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.

Además, se debe establecer si en el caso bajo estudio se debió eximir al actor del requisito de conciliación extrajudicial para la procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de acuerdo con la jurisprudencia en el tema, fundada por el Consejo de Estado.

Como primera medida, a continuación se estudian los requisitos generales establecidos en la sentencia C-590 de 2009:

- a. La acción de tutela fue interpuesta al considerar que se había incurrido en una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Conforme a ello, cualquier afectación a dichos derechos comporta relevancia constitucional. Es importante tener en cuenta que lo que se discute en el proceso contencioso administrativo dentro del cual fueron proferidas las providencias ahora cuestionadas, es el derecho constitucional del actor a la estabilidad laboral reforzada por haber sido desvinculado de la administración municipal pese a estar calificado con una pérdida de capacidad laboral de 38.48%.
- b. Dentro del expediente obra recurso de apelación interpuesto por el accionante en contra del auto que rechazó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, se demuestra que el accionante acudió a los medios con los cuales contaba para atacar la decisión del Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja. (Folios 72 al 90 y 91 al 104)
- c. En cuanto al principio de inmediatez, se observa que el auto que rechazó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue expedido el 3 de febrero de 2010 (Folio 71) y confirmado por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 1 de junio de 2011 (Folios 105-111). Poco tiempo después, el 24 de septiembre de 2012, el peticionario interpuso acción de tutela en contra de las providencias mencionadas.

Conforme a lo expuesto, considera la Sala que las actuaciones realizadas por en señor José Martínez Gómez, encaminadas a la búsqueda de protección de sus derechos, se llevaron a cabo dentro de un tiempo razonable.

- d. El peticionario alegó la posible afectación de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia por parte del Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá en razón a un defecto material o sustantivo referente a una indebida aplicación de las normas establecidas para el procedimiento de nulidad y restablecimiento del derecho. Específicamente, la aplicación del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, en la cual se exige la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para la presentación de esta acción contencioso administrativa. En admitió la acción contencioso administrativa e impidió que se diera solución al litigio propuesto por el peticionario.

- e. Como consta en la presente acción de tutela, la parte actora identificó los elementos fácticos que llevaron a la posible afectación de los derechos fundamentales que reclama. Además, acreditó la reclamación de los mismos dentro del proceso contencioso administrativo. (Folios 91-104)

De ahí se infiere que el tutelante identificó claramente los hechos y derechos posiblemente vulnerados que, de igual forma, fueron alegados dentro del proceso mediante los recursos interpuestos contra el auto del 3 de febrero de 2010, expedido por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja, en el cual se rechazó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

- f. No se trata de una acción en contra de un fallo de tutela, sino de unos autos adoptados en el curso de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el actor contra el municipio de Zetaquirá.

**15.-** Ahora bien, compete a la presente Sala de Revisión analizar si los órganos judiciales accionados, vulneraron los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Martínez Gómez. En este punto, precisó que el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá incurrieron en un defecto material o sustantivo al exigir la realización de una conciliación extrajudicial como requisito para el estudio de la acción de nulidad y restablecimiento interpuesta.

**16.-** En cuanto al estudio de las actuaciones de los órganos judiciales, es necesario precisar que los jueces deben llevar a cabo sus funciones en relación con el desarrollo y la aplicación de las normas preestablecidas. No obstante, aunado a la aplicación mecánica de la ley, el juez tiene la obligación de realizar un análisis jurisprudencial de cada caso en particular en el cual se estudie la aplicación de las normas conforme a la protección de los derechos constitucionales que se encuentran en juego. Es decir que los jueces están supeditados a interpretar cada norma acorde al alcance de la protección de los derechos establecidos por la Constitución y la jurisprudencia emanada de la jurisdicción de la cual hacen parte, así como de la constitucional.<sup>11</sup> De esta forma, en caso de

---

<sup>11</sup> Frente a las limitaciones de los jueces en cuanto a la interpretación de las normas, la Corte en sentencia SU-539 de 2012 afirmó que “*la autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, pues sus límites se encuentran en*

encontrarse frente a varias posibles interpretaciones de una misma norma, el juez de instancia debe optar por implementar la que mejor se ajuste al caso en particular y la que brinde un mayor alcance en la protección de los derechos fundamentales de las partes.

Conforme a lo expuesto, la presente Sala de Revisión procede a analizar las actuaciones de las autoridades judiciales conforme a las normas y la jurisprudencia aplicables en el presente caso, a partir de las cuales esta Sala concluyó que para exigir el requisito de procedibilidad referente a la conciliación extrajudicial, debe determinarse que el asunto sea de carácter económico o se trate de derechos inciertos y discutibles.

En primer lugar, es pertinente aclarar cuáles fueron las pretensiones del tutelante en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para poder determinar si éstas son de carácter económico o patrimonial, o si, por el contrario, se procuraba una protección a un derecho laboral amparado igualmente por la Constitución. Verifica la Sala que lo solicitado por el actor encamina el litigio a un asunto laboral derivado de la protección a la estabilidad laboral reforzada a que cree tener derecho y no a un asunto patrimonial o económico, ya que lo que se pretende es la declaratoria de nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se suprimió su cargo sin que se hubiera tenido en cuenta que se encontraba en un proceso de calificación de capacidad laboral, después de haber sufrido un accidente de trabajo. De ahí que pueda inferirse que el actor solicitó la protección a un derecho constitucionalmente protegido del cual cree ser titular, pues la estabilidad laboral reforzada pretende resguardar a los sujetos de especial protección que, por sus especiales condiciones de discapacidad, merecen mayor atención por parte del Estado y cuya desvinculación o despido carece de validez frente al ordenamiento superior.

Teniendo claro que la pretensión de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el tutelante se encaminaba a la protección de su presunto derecho a la estabilidad laboral reforzada, no pueden válidamente los jueces competentes enmarcar sus pretensiones como de carácter económico. Por el contrario, se trata de un asunto laboral de alguien que ha perdido un porcentaje considerable de su capacidad laboral y, en consecuencia, solicita el reintegro bajo la condición de ser titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada.

---

*el propio diseño constitucional. Así, el principio de autonomía e independencia judicial no supone que los jueces gozan de plena libertad para interpretar una norma según su parecer, al punto de desconocer con ello su sujeción a la Constitución.”*

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Boyacá fue el órgano encargado de conocer del recurso de apelación interpuesto contra el auto de rechazo emitido por el juez de conocimiento el 3 de febrero de 2010.

Dentro de los argumentos utilizados para confirmar el rechazo de la acción contencioso administrativa, el tribunal indicó lo establecido por el Consejo de Estado en cuanto faculta al juez contencioso para determinar los casos en los cuales se debe hacer exigible la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad. Y finalmente, hizo referencia al Decreto Reglamentario 1617 de 2009 en el cual se establece que en materia contencioso administrativa, pueden conciliarse asuntos de carácter económico.<sup>12</sup>

Sin embargo, considera la Sala que en el presente caso no se persigue una reclamación económica que pueda determinar la exigencia de la conciliación extrajudicial pues, en primer lugar, el tutelante solicitó, a través de la acción mencionada, declarar la nulidad del Decreto No. 074 del 23 de diciembre de 2008, por medio del cual se suprimieron algunos cargos de la Alcaldía Municipal, entre ellos el cargo que él desempeñaba. Adicionalmente, requirió la nulidad de la comunicación del 26 de diciembre del mismo año en la cual se informó la supresión de su cargo, y, por último, la nulidad del Decreto No. 046 de 2009, la Resolución No. 082 de 2009 y del artículo tercero de la Resolución 070 del 16 de julio de 2009; todos estos relacionados con el reintegro del tutelante a la Alcaldía Municipal como resultado de un fallo adoptado en sede de tutela. (Folio 51).

En consecuencia, el actor pretendió su reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría teniendo en cuenta las recomendaciones médicas en razón a sus limitaciones físicas para laborar. Además, solicitó el pago de todas las prestaciones laborales dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculado. Sin embargo, estima la Sala que el pago de las acreencias laborales reclamadas es sólo una consecuencia de la petición principal y por lo tanto no es válido concluir que el fin de la acción de nulidad y restablecimiento de derecho es de naturaleza patrimonial o económica.

---

<sup>12</sup> Véase en la sentencia del 1 de septiembre de 2009 con radicado No. 11001-03-15-000-2009-00817-00 de la Subsección “A” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; la sentencia del 6 de abril de 2010 con radicado número 05001-23-31-000-2010-00002-01 de la Subsección “A” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; y la Sentencia emitida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicación número: 11001-03-15-000-2011-00579-01 del 25 de abril de 2012, entre otras.

17.- Por otro lado, la jurisprudencia instituida por el Consejo de Estado ha sido clara al afirmar que para poder exigir conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debe darse el cumplimiento de ciertas formalidades preestablecidas y es el juez de conocimiento quien debe determinar si la exigencia se hace necesaria para cada caso en particular.

En el caso que ahora se revisa, esta Sala encuentra que los órganos de instancia debían tener en cuenta el artículo 53 de la Constitución Política en el cual se reconocen principios mínimos fundamentales en materia laboral. Dos de estos principios corresponden a la facultad para transigir y conciliar sobre los derechos inciertos y discutibles, al igual que la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales.

Conforme a dichos principios, el juez contencioso debió determinar que los derechos reclamados mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el señor José Martínez Gómez, no tenían tal naturaleza que hiciera exigible la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, pues se enmarcan dentro de las pretensiones propias de la garantía de la estabilidad laboral reforzada protegida por la Constitución y que ostenta un carácter de derecho fundamental mínimo e irrenunciable.

Adicionalmente, en el caso del señor José Martínez Gómez existía un pronunciamiento previo por parte de un juez de tutela que protegió transitoriamente sus derechos fundamentales con el fin de evitar un perjuicio irremediable hasta que un órgano competente resolviera la controversia. Sin embargo, como el amparo se condicionó a que él acudiera a la jurisdicción contencioso administrativa y se extendió hasta tanto hubiera un pronunciamiento de fondo, el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento obstaculizó su acceso a la administración de justicia, más aun cuando se trata de un derecho irrenunciable que ostenta una protección mayor al tratarse de una persona que se encuentra en situación de debilidad manifiesta.

Acorde con lo analizado, los jueces de instancia incurrieron en el presente caso en una indebida interpretación de las normas y la jurisprudencia aplicables frente a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, configurando así un defecto material o sustantivo.

En atención a todo lo expuesto, procederá la Sala Octava de Revisión a amparar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del tutelante y, en consecuencia, ordenará al Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja la admisión de la acción de nulidad y restablecimiento presentada pues, como se demostró en la presente providencia, la única razón para la inadmisión de la misma consistió en la falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Finalmente, aclarado que en el presente caso no debe exigirse el requisito establecido por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 en razón a la naturaleza particular del asunto y a la jurisprudencia establecida.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

**Primero. REVOCAR** el fallo proferido el 9 de mayo de 2012 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por el señor José Martínez Gómez contra el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

**Segundo, DEJAR SIN EFECTOS** los siguientes autos proferidos dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor José Martínez Gómez en contra del Municipio de Zetaquirá:

- (i) Auto emitido el 18 de noviembre de 2009 por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo en el cual inadmitió la acción mencionada.
- (ii) Auto del 3 de febrero de 2010 expedido por el Juzgado Octavo (8º) Administrativo de Tunja que rechaza la acción contencioso administrativa.
- (iii) Providencia con fecha del 1 de junio de 2011, del Tribunal Administrativo de Boyacá que confirmó la decisión del *a quo*.

**Tercero, ORDENAR** al Juzgado Octavo (8) Administrativo de Tunja que admita la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta

por el señor José Martínez Gómez contra el Municipio de Zetaquirá (Boyacá).

**Cuarto. LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEXEI JULIO ESTRADA  
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
A LA SENTENCIA T-978/12**

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, en esta oportunidad me permito salvar el voto por no compartir el sentido y fundamentos de la providencia de la referencia.

1. En la sentencia T-978 de 2012, la Sala estudió una tutela promovida contra el Juzgado 8° Administrativo de Tunja y el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá porque inadmitieron y rechazaron una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el señor José Martínez Gómez, aduciendo que no se agotó el requisito de conciliación.

2. La Sala concluyó que la demanda cumplió con el requisito de inmediatez ya que la tutela se promovió poco tiempo después de la expedición de los autos impugnados. Así mismo, la sentencia ordenó dejar sin efectos las providencias que inadmitieron y rechazaron la demanda ordinaria interpuesta por el actor, toda vez que los jueces demandados incurrieron en defecto sustantivo. Este yerro se sustentó en que las autoridades judiciales impugnadas le otorgaron una indebida interpretación a la ley y a la jurisprudencia del Consejo de Estado, al inadmitir y rechazar una demanda, en la cual el petente pretendía la protección del derecho a la estabilidad laboral reforzada, una garantía que por ser irrenunciable no está sujeta a conciliación.

3. No comparto la providencia frente a la verificación del principio de inmediatez, comoquiera que no se evidencia un análisis sobre los hechos del caso que demuestre la superación de ese requisito de procedibilidad. De similar forma disiento de la argumentación presentada en el fallo para demostrar la configuración del defecto sustantivo por indebida interpretación, en la medida que no mostró los elementos necesarios que permitan concluir que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en el yerro mencionado. Así, la decisión no puso de presente en que consistió la indebida interpretación de la ley y de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Así las cosas, a mi juicio la sentencia T-978 de 2012 no especificó porqué la tutela cumple con el requisito de inmediatez. Vale resaltar que esta sustentación era fundamental para la providencia referida, toda vez que entre la fecha de la interposición de la tutela y la expedición de los autos atacados transcurrió 1 año y 2 meses, tiempo que atendiendo las

circunstancias del caso parece excesivo si se tiene en cuenta que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se presenta a través de apoderado, quien es un profesional en derecho capacitado para identificar la vulneración al derecho a la administración de justicia.

Con relación a la configuración del defecto sustantivo estimo que la Sala no explicó como las autoridades judiciales concedieron una indebida interpretación a las normas que regulan la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa. Esta argumentación era indispensable ya que el fallo concluyó que las decisiones impugnadas incurrieron en defecto sustantivo por indebida interpretación de la ley, un yerro que es excepcional debido a la autonomía funcional que tiene el juez y a la competencia con la que cuenta para interpretar y aplicar las normas jurídicas. Incluso, la providencia no mostró de forma completa el marco jurídico que rige la conciliación, pues omitió señalar cual fue el alcance que esta Corporación le concedió a las materias objeto de conciliación en la sentencia C – 713 de 2008, providencia que realizó el control abstracto de la Ley 1285 de 2009 que modificó la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Esta presentación era insoslayable porque los pronunciamientos de la Corte sobre leyes estatutarias hacen parte del contenido de la norma.

Al mismo tiempo, la Sala no desarrolló la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la exigibilidad de la conciliación como requisito de procedibilidad. Omisión que le resta sustento a la sentencia de la cual me aparto, en dado que no puede contrastarse el distanciamiento de los autos atacados con el precedente del máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Por lo tanto, el fallo no ejemplificó como los jueces demandados: i) a partir de una interpretación irracional o arbitraria le concedieron un alcance a la norma que ésta no tiene; o ii) interpretaron las normas sobre conciliación vulnerando algún contenido constitucional además desconociendo los derechos fundamentales del actor.

De otro lado, considero que la sentencia T-978 de 2012 no estableció una lectura sistemática de la normatividad que rige la conciliación con relación a la ley 1437 de 2011, comoquiera que el nuevo código contencioso establece el deber de acatar la jurisprudencia de las altas cortes, obligación que puede llevar a que ciertos asuntos se concilien, incluso cuando se esté frente a derechos irrenunciables. Por ello, la Sala dejó pasar la oportunidad de determinar el alcance del derecho a la administración de justicia y, con ello de favorecer a la conciliación como

un mecanismo de solución alternativa de conflictos, al tiempo que contribuye a resolver el problema de la congestión judicial.

Atendiendo a estas razones, me veo obligado a salvar el voto en la presente providencia.

Fecha *ut supra*,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado