

Sentencia T-014-09

Referencia: expediente T-1.693.110

Peticionario: José Francisco Delgado Maya

Procedencia: Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 28 de junio de 2007, que rechazó la acción de tutela interpuesta mediante apoderado por el señor José Francisco Delgado Maya contra el Tribunal Administrativo de Nariño y la Sección Primera del Consejo de Estado.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número diez ordenó revisarlo, mediante auto de 11 de octubre de 2007.

I. HECHOS Y NARRACIÓN EFECTUADA A NOMBRE DEL DEMANDANTE

El apoderado de José Francisco Delgado Maya presentó el 21 de junio de 2007 acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Nariño y la Sección Primera del Consejo de Estado, por considerar que esas corporaciones han vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas, al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad social, por las razones que pueden ser resumidas como sigue:

1. En septiembre de 2002, el actor solicitó a la Universidad de Nariño el reconocimiento de su pensión de jubilación, por haber cumplido los requisitos para tener derecho a esa prestación social. Esta solicitud fue resuelta mediante resolución 5052 de diciembre 12 de 2002, mediante la cual la Universidad reconoció la prestación solicitada, pero por un valor inferior al que el demandante considera que tenía derecho.

2. El actor entiende que el ingreso base de liquidación se debe determinar aplicando las reglas del Decreto 546 de 1971 o, en subsidio, las contenidas en la Ley 33 de 1985, y no las de la Ley 100 de 1993 (inciso 3° del artículo 36), como lo hizo la Universidad de Nariño.

3. Inconforme con esa decisión, el señor Delgado Maya promovió en febrero de 2003 ante el Tribunal Administrativo de Nariño una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Universidad de Nariño, que dio lugar al proceso ordinario 2003-0194. Cumplido el trámite correspondiente, aquél fue definido por sentencia de septiembre 9 de 2005, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

4. A continuación, el actor elevó acción de tutela contra la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, la cual fue conocida por la Sección Primera del Consejo de Estado y rechazada por improcedente, mediante sentencia de diciembre 7 de 2005. Para hacerlo, el a quo reiteró su postura en el sentido de que la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales definitivas, sobre lo cual citó el fallo C-543 de 1992 de esta corporación, que declaró inexecutable las normas del Decreto 2591 de 1991, que contemplaban y regulaban el trámite de la acción de tutela contra decisiones que pongan fin a un proceso.

5. Impugnada esta decisión, conoció del recurso la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la cual mediante sentencia de marzo 16 de 2006 concedió la tutela

solicitada y dejó sin efectos el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Nariño al término de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a que se ha hecho referencia. En tal virtud, se ordenó al Tribunal accionado “dictar nueva sentencia, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de este proveído. Término: 15 días.”

6. En cumplimiento de lo ordenado, el Tribunal Administrativo de Nariño profirió una nueva sentencia de fecha mayo 4 de 2006, en la cual, luego de considerar más ampliamente el tema planteado, dispuso “negar las pretensiones de la demanda”.

7. El actor considera que este hecho constituye un desacato frente a lo ordenado por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, a que se hizo referencia en el punto 5 anterior. Por consiguiente, promovió el correspondiente incidente ante la Sección Primera del Consejo de Estado, que en auto de marzo 22 de 2007 determinó que no hubo desacato, considerando que el fallador cumplió debidamente lo ordenado mediante tutela, ya que la decisión no le obligaba necesariamente a dictar un fallo en sentido contrario al original, sino únicamente a exponer razones fundadas que justificaran su decisión, lo que en concepto del superior jerárquico hizo debidamente.

8. El demandante Delgado Maya está igualmente en desacuerdo con esta última decisión, ya que en su concepto la decisión de tutela adoptada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado obligaba al Tribunal Administrativo de Nariño a decidir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho conforme a los precedentes a los que el fallo de tutela hizo referencia, y no únicamente a justificar cualquier decisión que al respecto adoptara.

II. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

En vista de lo anterior, el apoderado del demandante solicita en esta ocasión al juez de tutela que: i) deje sin efectos tanto la providencia del Consejo de Estado que se abstuvo de reconocer el desacato, como la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño como consecuencia de la primera tutela, providencia que habría generado el desacato planteado por el actor; ii) dicte directamente la providencia que debe poner fin a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada ante el Tribunal Administrativo de Nariño, así como un nuevo pronunciamiento que resuelva el incidente de desacato.

III. TRÁMITE JUDICIAL

1. Ante el Consejo de Estado

Repartida la presente acción a la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante providencia de junio 28 de 2007 la rechazó, bajo la consideración de que, conforme con la decisión adoptada por esta corporación en la sentencia C-543 de 1992, la tutela no procede contra decisiones judiciales.

Sostuvo la referida Subsección, que no obstante que en algún momento anterior admitió la procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales, actualmente aplica la doctrina mayoritaria del Consejo de Estado, conforme a la cual, dado que las decisiones judiciales se adoptan al término de procesos en los que las partes disponen de medios suficientes para asegurar la protección de sus derechos fundamentales, el juez de tutela carece de competencia para cuestionar tales pronunciamientos. Posteriormente, previa solicitud del actor, mediante providencia de agosto 2 de 2007, ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

2. Insistencia del Defensor del Pueblo

Dado que la presente acción de tutela no fue inicialmente seleccionada para revisión, el Defensor del Pueblo, en uso de sus facultades legales, presentó memorial en el que insiste ante la Corte en la selección.

En sustentación de su insistencia, que fue acogida, el Defensor resalta que conforme a la jurisprudencia mayoritaria de la Corte Constitucional, la tutela sí procede contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso, siempre y cuando concurra una causal de procedibilidad, como es por ejemplo, el desconocimiento de los precedentes aplicables.

Explica que esta regla se fundamenta en la aplicación del principio de igualdad, conforme al cual los casos en que se presente una misma situación de hecho deben ser resueltos de manera igualmente semejante. Sostiene finalmente que el Tribunal Administrativo de Nariño no acató los precedentes aplicables que le fueron presentados, lo

cual viola el derecho fundamental al debido proceso.

3. Ante la Corte Constitucional

En vista de que durante el trámite cumplido por esta acción de tutela ante la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado se omitieron algunas de las diligencias previstas en el Decreto 2591 de 1991, mediante auto de diciembre 18 de 2007 el Magistrado sustanciador ordenó notificar a las corporaciones accionadas, para que se pronunciaran sobre los hechos de la demanda y lo solicitado en esta acción.

En la misma providencia se solicitó también remitir, con destino a este proceso, copia de la actuación adelantada ante cada una de esas corporaciones, incluyendo lo relativo a la acción de nulidad y restablecimiento promovida por el actor, el trámite de la tutela interpuesta contra la decisión inicial, la nueva sentencia de fondo y el trámite del desacato.

3.1. Respuesta del Tribunal Administrativo de Nariño

El 17 de enero de 2008 el Tribunal accionado envió a la Corte un cuaderno de fotocopias del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, constante de 221 folios. Se advierte que, al parecer, la documentación se encuentra incompleta, destacándose que no incluye copia de la demanda introductoria ni del respectivo auto admisorio.

En su respuesta respecto de la acción que ahora se decide, la Magistrada ponente de las decisiones cuestionadas recalca que la orden del Consejo de Estado fue la de exponer “unas razones debidamente fundadas que justifiquen tal decisión” y no necesariamente proferir una sentencia en sentido contrario a la original.

Por ello, aunque reconoce que la sentencia adoptada con posterioridad al fallo de tutela contiene la misma decisión que la inicial, explica que sí se cumplió con lo ordenado por el juez de tutela, en la medida en que se expusieron razones debidamente fundadas para la adopción de la decisión, las cuales además explica y reitera en su memorial.

3.2. Respuesta de la Sección Primera del Consejo de Estado

Mediante comunicación de fecha febrero 21 de 2008, la Secretaria General del Consejo de Estado remitió con destino a este expediente copia de las actuaciones solicitadas, esto es, lo referente a: i) la primera acción de tutela adelantada por el actor contra el Tribunal Administrativo de Nariño, resuelta en segunda instancia por la Sección Segunda de esa corporación (146 folios), y ii) el incidente de desacato promovido por el mismo actor contra la providencia del Tribunal Administrativo de Nariño dictada en obediencia de aquella decisión de tutela, incidente del cual conoció la Sección Primera del mismo Tribunal (60 folios).

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para analizar este asunto, en Sala de Revisión, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto que se debate.

El demandante pretende que se cambie la decisión tomada por la Sección Primera del Consejo de Estado, de acuerdo con la cual la actuación desplegada por el Tribunal Administrativo de Nariño al proferir nueva sentencia de fondo no constituye un desacato frente a lo ordenado en sede de tutela por la Subsección A de la Sección Segunda de la misma corporación.

Frente a esta solicitud la Sala de Revisión abordará, en ese mismo orden, los siguientes asuntos: i) el objetivo y naturaleza jurídica del incidente de desacato; ii) las condiciones bajo las cuales procede la acción de tutela contra la decisión de dicho incidente; iii) la relación existente entre el principio de autonomía judicial y el respeto a los precedentes de los jueces.

Con base en estos elementos la Corte asumirá la solución del caso concreto, para lo cual establecerá si la referida providencia de la Sección Primera del Consejo de Estado que declaró impróspero el incidente de desacato promovido por el actor José Francisco Delgado Maya frente a la conducta procesal del Tribunal Administrativo de Nariño, vulnera los derechos fundamentales de aquél.

2.1. Naturaleza del incidente de desacato, la posible afectación de derechos fundamentales y la procedencia de la acción de tutela frente a las decisiones que a su término se adopten

Reiteradamente ha resaltado esta Corte que uno de los elementos básicos del Estado social de derecho instituido por la Carta Política de 1991, y del derecho de acceder a la administración de justicia a que se refiere su artículo 229, es el completo y cabal cumplimiento de las decisiones judiciales.

De manera más precisa, la Corte ha señalado también que uno de los supuestos de la supremacía constitucional cuya guarda le ha sido encomendada es la real y efectiva protección de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política, para lo cual es imperativo asegurar el exacto cumplimiento de las decisiones que para la protección de tales derechos adopte el juez constitucional, dentro del marco de la acción de tutela establecida en el artículo 86 superior.

Así, es claro que una vez el juez ha encontrado vulnerado o amenazado un derecho fundamental, la orden que profiere para protegerlo debe ser cumplida pronta y cabalmente. En este sentido, la Corte ha reiterado que el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como el principio de seguridad jurídica, obligan a la persona a quien está dirigida la orden de tutela a cumplirla de manera oportuna, en los términos que se hubiere establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada. Sin duda, la vigencia de los derechos fundamentales quedaría gravemente comprometida si, frente al poderoso rol protector de la acción de amparo, los destinatarios de las órdenes que a partir de ella se impartan pudieran sustraerse impunemente de su efectiva ejecución.

Para ello, el Decreto 2591 de 1991 dotó al juez de tutela de varios instrumentos encaminados a lograr el efectivo cumplimiento de la decisión adoptada, dentro de los cuales se destacan las facultades que le atribuye el artículo 27 de esta norma, conforme

al cual puede, entre otras medidas, solicitar la iniciación de investigaciones disciplinarias contra las autoridades renuentes. El mismo precepto establece que el juez "...mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza."

El mecanismo más extremo al cual puede acudir el juez a efectos de obtener el cumplimiento de la orden de tutela es el procedimiento de desacato, del que trata el artículo 52 del antes citado decreto. Según lo ha establecido la jurisprudencia de esta corporación, se trata de una sanción de carácter disciplinario, dentro de los rangos de multa y arresto previstos en la norma, que se adopta al término de un incidente que el demandante debe promover al efecto, cuya inminencia se esperaríadebe obrar como apremio a la persona o autoridad responsable, para que proceda al inmediato cumplimiento de lo ordenado¹.

La Corte ha precisado las diferencias existentes entre el desacato y las demás medidas encaminadas al cumplimiento de la sentencia, resaltando que si bien el procedimiento conducente a la imposición de esta sanción ciertamente busca lograr el cumplimiento forzado de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada, dicha ejecución, en el evento de ser tardía, no impide que en todo caso pueda darse la aplicación de esta medida disciplinaria.

De otra parte, esta corporación ha reconocido la posibilidad de que, con ocasión de la aplicación de alguna de estas medidas que buscan garantizar la prevalencia de los derechos fundamentales, se generen situaciones que, a su turno, comprometan derechos de esa misma naturaleza, particularmente el derecho al debido proceso de cualquiera de las dos partes que como demandante y demandado participaron en el trámite de la ya resuelta acción de tutela.

Por todo lo anterior, en varias oportunidades ha reconocido esta corporación² que, excepcionalmente, es posible cuestionar, mediante el uso de la acción de tutela, la decisión del incidente de desacato que hubiere sido promovido por el actor de otra acción de tutela previamente tramitada, posibilidad que, según lo antes explicado, está abierta tanto a la persona que hubiere resultado sancionada al término de dicho incidente, como al demandante que solicitó la apertura de aquél³. En relación con la situación

de este último ha dicho la Corte:

“Del texto subrayado (se refiere al art. 27 del Decreto 2591 de 1991) se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con los resultados del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.

Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.

En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.

Tercero, y último, el incidente de desacato es un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.). No sólo se protege éste cuando se permite que se acuda a la tutela, se reconozca la vulneración de los derechos fundamentales en el fallo, y se establezca la respectiva orden para su protección. Se necesita ir más allá y poner en marcha todas las medidas procesales para que la materialización de la protección sea un hecho.

Si por el irrespeto del debido proceso en el trámite del incidente de desacato se ve truncada la plena realización del derecho constitucional consagrado en el artículo 229 C. P., el accionante estará legitimado para pedir la protección del debido proceso a través de tutela.” (T-421 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.)

Ahora bien, del texto del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 emerge que contra la decisión del incidente de desacato no procede ningún recurso, siendo obligatorio en cambio el grado jurisdiccional de consulta, únicamente en el caso en que se haya resuelto sancionar al renuente, pero no en el caso contrario.

Así las cosas, particularmente frente a la decisión que descarta la existencia de desacato, no habría ninguna posibilidad de reconsideración. Ello en términos del artículo 86 constitucional significa que no existe otro medio de defensa judicial, circunstancia que, desde el punto de vista puramente conceptual, milita a favor de la procedibilidad de la tutela frente a un caso como el que se analiza.

2.2. La posible vulneración de derechos fundamentales en la decisión del incidente de desacato y alcance de los poderes del juez que lo decide

Una circunstancia que puede dar lugar a la eventual vulneración de derechos fundamentales dentro del trámite de este incidente, es el hecho de que el juez exceda el restringido campo de acción dentro del cual debe moverse cuando decide sobre el posible desacato.

A este respecto se resalta, en primer lugar, que no es posible que las consideraciones que se hagan para decidir el incidente conduzcan a la reapertura del tema de fondo, ya decidido mediante la sentencia de tutela. En este sentido debe subrayarse que en ese momento procesal el referido fallo ha hecho tránsito a cosa juzgada, por lo que la decisión en él contenida resulta inmodificable y de obligatorio acatamiento, incluso para el juez que la hubiere proferido. Es claro entonces que nada en el incidente de desacato puede implicar la reconsideración de la decisión cuyo cumplimiento se busca, ni aún con la aquiescencia del beneficiario de aquélla, ni tampoco con la del juez que la originó.

El tema se limita entonces a examinar si la orden emitida por el juez de tutela para la protección del derecho fundamental, fue o no cumplida en la forma allí señalada. La decisión que debe adoptarse dentro de este incidente deberá tener como referente el contenido de la parte resolutive de la sentencia de tutela cuyo cumplimiento se busca. Así, especialmente si la persona o autoridad accionada no ha estado enteramente inactiva, sino que realizó determinadas conductas a partir de las cuales alega haber cumplido con la orden de tutela que le fuera impartida, será entonces a partir del contenido de dicha

parte resolutive que podrá apreciarse la validez del reclamo planteado y/o las explicaciones de la autoridad o persona accionada.

A su vez y en torno a la procedencia de la acción de tutela en estos casos, es importante resaltar que el juez ante quien se interponga la nueva tutela tiene también una importante restricción competencial, siéndole igualmente vedado volver sobre la situación de hecho decidida en la primera ocasión. Debe limitarse entonces a analizar si la decisión del juez que conoció del incidente aplicó, o por el contrario, vulneró, el debido proceso de alguna de las partes, lo que podría ocurrir tanto si se sanciona bajo circunstancias en las que la sanción no sería justificada ni procedente, como si se abstiene de hacerlo cuando el amparo no ha sido debidamente cumplido.

2.3. La autonomía e independencia de los jueces y el respeto a los precedentes judiciales

Como se explicó, el actor presentó una primera acción de tutela para cuestionar la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Nariño, al término de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que él promovió contra la Universidad de Nariño. En esa oportunidad alegó que el tribunal accionado, al negar sus pretensiones, dejó de aplicar los precedentes judiciales atinentes al caso planteado.

Esa queja, acogida en su momento por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴, es la misma que meses y etapas adelante subyace dentro del trámite de la acción de tutela que ahora decide la Corte. Ello por cuanto el desacato cuyo reconocimiento reclama el actor, vendría dado por el hecho de que el Tribunal Administrativo de Nariño, en la decisión expedida para dar cumplimiento a la primera orden de tutela⁵, adoptó una decisión semejante a aquella que fuera anulada por el Consejo de Estado, lo que al entender del demandante obedece al hecho de que continúa rehusándose a aplicar el precedente vertical que resulta pertinente. Para valorar este aspecto, es necesario entonces volver sobre la jurisprudencia de esta Corte en torno a la validez y obligatoriedad de los precedentes judiciales.

En sus pronunciamientos sobre el tema esta corporación ha resaltado que en desarrollo de lo previsto en los artículos 228 a 230 de la Constitución Política, la regla general es el respeto a la independencia y autonomía de los jueces, cuyas providencias sólo están sometidas al imperio de la ley⁶. Sin embargo, como también lo ha explicado

esta Corte, esa regla no es absoluta y su aplicación debe armonizarse con otros valores y principios igualmente importantes dentro de nuestro sistema constitucional.

Uno de tales principios es, naturalmente, el relacionado con la estructura jerarquizada de la Rama Judicial, conforme al cual los jueces que integran los niveles inferiores de dicho sistema están sujetos a la eventual revocación de sus decisiones por parte de los que ocupan una escala superior, a quienes se encuentran funcionalmente subordinados. Otros aspectos más complejos incluyen valores como la seguridad jurídica, la confianza legítima de los asociados y particularmente la igualdad, todos los cuales podrían verse afectados en caso de que, so pretexto de la autonomía judicial y sin razón suficiente, asuntos fácticamente idénticos o de alta similitud fueran fallados en forma abiertamente divergente, ya sea por el mismo juez, o por distintos jueces, ubicados dentro de la misma escala jerárquica o en diferentes niveles de ella.

A partir de estos elementos, el juez constitucional ha relevado la importancia de los precedentes judiciales, desde cuyo conocimiento el ciudadano puede albergar una expectativa razonable acerca de cómo resolverán los jueces un caso concreto que tiene identidad o similitud fáctica con otros anteriores. La jurisprudencia ha distinguido entre precedente horizontal, que es aquel que debe observarse por el mismo juez o corporación que lo generó o por otro(a) de igual jerarquía funcional, y precedente vertical, que es el que proviene de un funcionario o corporación de superior jerarquía, particularmente de aquellas que en cada uno de los distintos ámbitos de la jurisdicción se desempeñan como órganos límite.

De lo anterior resulta que, al emitir sus providencias, los jueces deben tomar en cuenta los precedentes existentes en relación con el tema, que pudieren resultar aplicables, especialmente aquellos que han sido trazados por las altas corporaciones judiciales que, en relación con los distintos temas, tienen la misión de procurar la unificación de la jurisprudencia. Hacer caso omiso de esta consideración puede implicar entonces la afectación de derechos fundamentales de las personas que de buena fe confiaban en la aplicación de los precedentes conocidos, entre ellos el derecho de acceder a la administración de justicia y el derecho a la igualdad, los cuales serían protegibles mediante la acción de tutela⁷.

De todas maneras, lo anterior no significa que el juez esté forzosamente atado a los precedentes existentes, ni aún tratándose de precedentes verticales. Por el contrario, es claro que en ejercicio de la autonomía que la Constitución Política le reconoce y garantiza, el juez bien puede apartarse de tales antecedentes y proferir una decisión diferente a la esperada, siempre que sustente de manera suficiente su disenso frente al precedente aplicable.

Según lo ha planteado la jurisprudencia, la justificación suficiente incluye la expresa mención del precedente en cuestión, seguida de una explicación razonable sobre su postura contraria. Por esta razón, resulta válido contemplar que la simple inclusión de una o más consideraciones que de manera genérica se aducen como explicación para separarse del precedente aplicable podría no ser suficiente para tener por cumplida esta exigencia.

Recapitulando, en caso de existir precedentes judiciales aplicables al caso que se decide, el juzgador debe, en principio, aplicarlos. Sin embargo, en ejercicio de la autonomía judicial reconocida por la Constitución Política, puede también separarse de ellos, siempre que al hacerlo plantee en forma suficiente y sólidamente sustentada, las razones que le asisten para optar por una solución diferente. Por ello, sólo en los casos en que el juez, de manera arbitraria y deliberada, rehúse o simplemente omita la aplicación del precedente, sin ofrecer al mismo tiempo una explicación satisfactoria, podría considerarse que viola derechos fundamentales de las partes, entre ellos el debido proceso, la igualdad y el derecho de acceder a la administración de justicia.

3. Del caso concreto

Como se recordará, el actor interpuso acción de tutela frente a una decisión judicial adoptada por el Tribunal Administrativo de Nariño, argumentando que al emitir ese fallo⁸ la corporación accionada omitió considerar los precedentes que resultaban aplicables. Fallada favorablemente esta tutela en segunda instancia por la Sección Segunda del Consejo de Estado⁹, ésta ordenó al Tribunal accionado “dictar nueva sentencia, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de este proveído”.

Proferida la nueva decisión¹⁰, el actor estimó que el tribunal accionado no dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, por lo cual promovió incidente de

desacato, que fue conocido por la Sección Primera del Consejo de Estado, en su calidad de juez de primera instancia dentro de aquel trámite tutelar. Y dado que los integrantes de esa sección estimaron que los Magistrados del Tribunal Administrativo de Nariño no incurrieron en desacato¹¹, el demandante presentó entonces una segunda acción de tutela, dirigida contra aquel Tribunal y contra la Sección Primera del Consejo de Estado.

En la decisión de tutela cuyo cumplimiento se debate, previo un análisis conceptual acerca de la obligatoriedad del precedente vertical, el Consejo de Estado concluyó que “el Tribunal Administrativo de Nariño al proferir el fallo de 9 de septiembre de 2005, incurrió en vía de hecho al apartarse de los precedentes jurisprudenciales sin aducir razones fundadas para esa separación, razón por la cual se dará la orden de dejar sin efectos dicha providencia, y en su lugar se ordenará al referido Tribunal estudiar de nuevo el asunto para que profiera una nueva decisión”.

En consecuencia, en su parte resolutive, ese fallo dispuso: “2) SE DECLARA la vía de hecho en la sentencia de 9 de septiembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño. 3) DÉJASE sin efectos dicha sentencia proferida dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado bajo el número 0194-2003, y en su lugar se ordena al Tribunal accionado dictar nueva sentencia, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de este proveído. Término 15 días.”

Así las cosas, en el presente caso el recto cumplimiento de la primera orden de tutela o, por el contrario, la posibilidad de entender que se desató dicho mandato, depende del hecho de que en la nueva sentencia se hayan o no aducido razones fundadas (resalta la Sala de revisión) para apartarse de los precedentes existentes.

A este respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado no consideró que el Tribunal Administrativo de Nariño hubiera incurrido en desacato. Según se expresó en la providencia que decidió el incidente, esa apreciación se sustentó en el hecho de que “El Tribunal cumpliendo la orden impartida por la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación en sentencia de 4 de mayo de 2006, expuso sus razones para desestimar las pretensiones del reclamante”.

Por su parte, en su respuesta a la Corte Constitucional, el Tribunal accionado destacó

que “en ninguna parte del fallo del H. Consejo de Estado decía que la decisión a emitirse debía ser contraria a la que se había revocado”, pues la citada Subsección reconoció que el Tribunal podría decidir conforme a los precedentes o separarse de ellos, advirtiendo que en este último caso debería exponer “... unas razones debidamente fundadas, que justifiquen tal decisión”.

En este ámbito, destaca la Sala de Revisión que si bien la decisión de tutela del Consejo de Estado realizó un completo análisis del precedente presuntamente aplicable, concluyendo que éste era válido y en principio obligatorio, es cierto y claro que en ella no se ordenó al Tribunal Administrativo de Nariño proferir una decisión contraria a aquella que entonces fuera dejada sin efectos. En la misma línea, es cierto también que la sentencia de tutela dejó abierta la posibilidad de que se adoptara cualquier tipo de decisión, resaltando que en caso de que el Tribunal decidiera apartarse del referido precedente, debería “exponer unas razones debidamente fundadas que justifiquen tal decisión”, alternativa que sin duda es congruente con los ya comentados parámetros trazados por la jurisprudencia de esta Corte en relación con la materia.

Examinada cuidadosamente la sentencia con la que el Tribunal Administrativo de Nariño buscó dar cumplimiento a la sentencia de tutela emanada de la Sección Segunda del Consejo de Estado, y comparada con aquella que en su momento dio lugar a la expedición de aquella orden de tutela, se advierte que el nuevo fallo conserva gran parte de las consideraciones contenidas en el primero. Sin embargo, se observa también que el último incluye una expresa referencia al precedente vertical cuya aplicación reclamaba el actor, así como a sus alcances, además de consideraciones adicionales a las consignadas en la providencia que fuera dejada sin efectos por decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado, las cuales se encaminan a justificar la decisión que se adopta en la parte resolutive de esa providencia¹³.

En este orden de ideas, y en plena concordancia con la línea jurisprudencial a que en el punto anterior se hizo referencia, encuentra la Sala que, pese a haber proferido una decisión semejante a la que en su momento fuera dejada sin efectos en sede de tutela, el Tribunal accionado obró dentro los parámetros que se le habían indicado en la orden original de amparo y dentro del legítimo ejercicio de la autonomía judicial; en esa medida, cumplió de manera adecuada la orden que en relación con este asunto le impartió la

Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante fallo de marzo 16 de 2006.

Así las cosas, contrario a lo afirmado por el demandante, no se observa en la actuación del Tribunal reticencia ni arbitrariedad en la ejecución de lo ordenado en sede de tutela por la máxima instancia de la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello, tampoco aparece censurable el proceder de la Sección Primera del Consejo de Estado, al concluir, en su auto de marzo 22 de 2007, que la más reciente actuación del Tribunal Administrativo de Nariño en relación con este caso, no era constitutiva de desacato.

Finalmente, sin perjuicio de la ya reconocida posibilidad de que al decidir un incidente de desacato se produzca una nueva vulneración de derechos fundamentales de alguno de los sujetos procesales, es pertinente destacar que esa determinación es así mismo una decisión judicial en cuya adopción deberá observarse plenamente el principio de autonomía de los jueces, reconocido y protegido por la Constitución Política.

Mal podría entonces el juez de tutela terminar interfiriendo en la libre adopción de las decisiones que a los jueces competentes dentro del procedimiento respectivo corresponde tomar, para el caso dentro del marco del procedimiento establecido por el Decreto 2591 de 1991, que es lo que en este asunto sucedería en caso de accederse a lo pretendido por el accionante.

Por lo anterior, establecida la procedencia conceptual de la tutela impetrada, pero no habiéndose acreditado la vulneración de los derechos fundamentales invocados por el actor, esta Sala de Revisión denegará el amparo solicitado, limitándose entonces a modificar la decisión de instancia en cuanto había optado por el rechazo.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en este proceso mediante auto de fecha 15 de febrero de 2008.

Segundo: MODIFICAR la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 28 de junio de 2007, en el sentido de DENEGAR la tutela solicitada.

Tercero: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cuarto: Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sobre el concepto de desacato y cuál es su objeto ver, entre otras, las sentencias T-554 de 1996 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), T-766 de 1998 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), T-684 de 2004 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-465 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

2 Cfr. sobre este aspecto, entre otras, las sentencias T-763 de 1998, T-188 de 2002, T-086, T-421, T-459 y T-744 de 2003, T-368, T-939, T-944 y T-1113 de 2005 y T-994 de 2007.

3 Específicamente sobre la legitimación activa de la persona que promovió la primera acción de tutela, ver sentencias T-188 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), T-086 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-421 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-1113 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

4 Se refiere precisamente a la sentencia de marzo 16 de 2006 por la cual esa Subsección decidió en segunda instancia conceder la primera acción de tutela interpuesta por el accionante José Francisco Delgado Maya contra el Tribunal Administrativo de Nariño.

5 Sentencia de mayo 4 de 2006 (M. P. Beatriz Isabel Melodelgado Pabón).

6 Cfr. sobre estos temas, las sentencias C-104 de 1993 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), T-698 de 2004 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-571 de 2007 y T-687 de 2007 (en ambas M. P. Jaime Córdoba Triviño).

7 De hecho, fue esta la situación que en el presente caso dio lugar a la primera tutela interpuesta por el accionante contra el Tribunal Administrativo de Nariño.

9 Sentencia de marzo 16 de 2006 (C. P. Jaime Moreno García), con salvamento de voto del Consejero Alberto Arango Mantilla. Ver folios 123 a 146 del cuaderno de copias remitido por el Consejo de Estado.

10 Sentencia de mayo 4 de 2006 (M. P. Beatriz Isabel Melodelgado Pabón). Ver folios 185 a 212 del cuaderno de copias enviado por el Tribunal Administrativo de Nariño.

11 Auto de marzo 22 de 2007 (C. P. Camilo Arciniegas Andrade). Ver folios 53 a 57 del

cuaderno de copias del incidente de desacato, enviado por el Consejo de Estado.

12 Providencia de junio 28 de 2007 (C. P. Ana Margarita Olaya Forero), con salvamento de voto del Consejero Jaime Moreno García. Ver folios 26 a 31 del cuaderno principal del expediente de tutela.

13 Dentro de tales razonamientos, se destaca la transcripción de algunas de las consideraciones vertidas por esta corporación en la sentencia C-168 de 1995 de esta corporación (M. P. Carlos Gaviria Díaz), mediante la cual se declaró la exequibilidad, sin condicionamientos, del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, norma que en concepto del Tribunal accionado resulta decisiva para la solución del caso concreto