

Sentencia T-100/10

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Reglas generales

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se desconoció el precedente horizontal

Referencia: expediente T- 2247504

Acción de tutela instaurada por William Gildardo Pacheco Granados en contra del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, DC., el quince (15) de febrero de dos mil diez (2010).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 26 de noviembre de 2008 y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el 19 de febrero de 2009, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

De los hechos y la demanda.

1. William Gildardo Pacheco Granados, instauró acción de tutela en contra del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B, por considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, legalidad y acceso a la administración de justicia, con base en los siguientes hechos y consideraciones:

1.1. Por medio del Decreto de la Presidencia de la República No. 2394 del 21 de octubre de 1991, el señor William Gildardo Pacheco Granados fue separado del servicio activo de la Policía Nacional de forma absoluta, como resultado de una investigación de carácter disciplinario que adelantó la Policía Nacional.

Contra dicho Decreto, el actor presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, corporación que en sentencia del 20 de febrero de 1998, declaró la nulidad tanto del Decreto 2394, como de los fallos de primera y segunda instancia surtidos dentro del proceso disciplinario por los cuales se ordenó el retiro del servicio activo del actor y, en consecuencia, ordenó su reintegro a la Policía Nacional.

1.2. A su vez, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, adelantó averiguación disciplinaria contra el señor William Gildardo Pacheco Granados, investigación que concluyó con la expedición de la Resolución 015 del 10 de julio de 1992, mediante la cual se resolvió solicitar la destitución del señor Pacheco Granados de la Policía Nacional. El actor presentó recurso de reposición contra dicha resolución, la cual fue confirmada en todas sus partes, a través de la Resolución 017 del 22 de noviembre de 1993.

Es así, como el 15 de marzo de 1994, la Policía Nacional expidió la resolución 2117 por medio de la cual se ordenó anotar en la hoja de vida del actor la sanción impuesta por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, toda vez que el actor no se encontraba vinculado a la Policía Nacional desde el 21 de octubre de 1991.

1.3. El 23 de diciembre de 1998, la Presidencia de la República expidió el Decreto 2361 por medio del cual, en cumplimiento de la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 20 de febrero de 1998, ordenó el reintegro del señor Pacheco Granados a la Policía Nacional. No obstante la orden de reintegro, en el mismo acto administrativo se hizo efectiva la destitución ordenada por la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos en las Resoluciones 015 de 1992 y 017 de 1993 y por lo dispuesto en el Decreto

2117 de 1994, a partir del 15 de marzo de 1994.

1.4. El 17 de mayo de 1999, en ejercicio de la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho, el actor demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca los siguientes actos administrativos:

- * Resolución 015 del 10 de julio de 1992 proferida por la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se dispuso solicitar la destitución del accionante.

- * Resolución 017 del 22 de noviembre de 1993 proferida por la Procuraduría General de la Nación, que resuelve recurso de reposición contra la resolución 015 de 1992.

- * Resolución 2117 del 15 de marzo de 1994 proferida por el Director General de la Policía Nacional, por medio de la cual da cumplimiento a la solicitud de la Procuraduría General de la Nación.

- * Decreto 2631 del 23 de diciembre de 1998 proferido por el Presidente de la República, quien en cumplimiento del fallo de 20 de febrero de 1998, ordenó el reintegro del accionante a la Policía Nacional, hasta el 15 de marzo de 2004, en cumplimiento de la resolución 2117 de 1994.

1.5. En fallo de primera instancia del 11 de marzo de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección C, denegó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Argumentó el a quo que en el presente caso no se está en presencia de un acto administrativo complejo y por lo mismo entró a analizar cada acto de manera independiente. Del análisis encontró que las Resoluciones 015 de 1992, 017 de 1993 y 2117 de 1994 se encontraban en firme y que el término de caducidad establecido en artículo 136 del Código Contencioso Administrativo se cumplió. Frente al Decreto 2631 de 1998, sostuvo que es un acto expedido en sujeción al cumplimiento de órdenes emitidas por autoridad competente (reintegro en virtud de orden judicial y destitución en virtud de orden proferida por la Procuraduría), y encontró la actuación conforme a derecho.

Respecto a las resoluciones 015 de 1992, 017 de 1993 y 2117 de 1994, consideró el ad quem que entre dichos actos existe una estrecha conexidad y por ello, de conformidad con la

jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad establecido para impugnar tanto el acto que impone la sanción como el que la ejecuta debe ser solo uno, esto en aras de proteger a los administrados, y dicho término debe contarse a partir de la notificación del acto de ejecución. Sin embargo, sostuvo que para el presente caso, al encontrarse el actor retirado de la institución, la Resolución 2117 de 1994, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3404 de 1983, ordenó anotar la destitución en la hoja de vida del teniente, destitución que se hace efectiva con la respectiva anotación y por lo tanto la caducidad en este caso opera a partir de la fecha de notificación de la Resolución 017 de 1993, fecha en la cual se agotó la vía gubernativa.

1.7. El 28 de octubre de 2008, el señor Pacheco Granados instauró acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B, argumentando que la accionada violó sus derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, legalidad y acceso a la administración de justicia, al no emitir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda, al no revisar las pruebas y al omitir el análisis del caso concreto con fundamento en los antecedentes jurisprudenciales que el Consejo de Estado ha establecido en torno al término de caducidad de la acción para impugnar actos administrativos de ejecución de sanciones.

Igualmente, estimó que el accionado profirió un fallo discriminatorio al desconocer la existencia de la Resolución 2117 de 1994. Asimismo, consideró que el accionado incurrió en una errónea interpretación del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. Solicitó en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia proferida el 27 de septiembre de 2007 por la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado y en su lugar proferir una nueva sentencia efectuando un análisis de las pretensiones y los hechos conforme a los argumentos de derecho esbozados en la demanda, su adición, los alegatos de conclusión y el recurso de apelación, así como en las pruebas que obran en el proceso.

Respuesta de la entidad demandada.

2. El Magistrado Gerardo Arenas al responder la acción de tutela indicó que la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales es excepcional, en razón a la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso, así como también al hecho de que el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia son órganos de cierre de sus respectivas jurisdicciones,

de forma tal que sus decisiones son últimas, intangibles e inmodificables. Señaló que la tutela contra sentencias judiciales procede excepcionalmente en aras de preservar derechos fundamentales que eventualmente resulten transgredidos con ocasión de la decisión judicial y que en dichos casos la tutela debe ser examinada a la luz de las causales de procedencia establecidas por la Corte Constitucional.

Para el caso concreto afirmó que la decisión del 27 de septiembre de 2007 no es ilegítima, pues el estudio de los actos demandados observó las normas que reglamentan los supuestos de hecho que dieron lugar a su expedición. Asimismo, consideró que en este caso no se cumplió con el requisito de la inmediatez, toda vez que ha transcurrido un año entre la fecha de expedición de la sentencia que se acusa como violatoria de derechos fundamentales y la interposición de la acción de tutela.

Decisiones judiciales objeto de revisión.

3. Primera Instancia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta: En sentencia del 26 de noviembre de 2008, se rechazó por improcedente la acción de tutela, bajo el argumento de que en Colombia no cabe la posibilidad de presentar tutela contra sentencias judiciales, al no existir norma jurídica que lo autorice. Se afirmó que lo sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005, es inaceptable en tanto rompe la estructura política del Estado, según la cual corresponde al legislador y no a los jueces establecer las normas que reglamenten la procedencia de la tutela.

4. El actor impugnó la sentencia de primera instancia. En el escrito de impugnación manifestó que el a-quo no estudió de fondo el problema jurídico, desconociendo el artículo 2º de la Constitución, así como el artículo 25.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

5. Segunda Instancia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta: En providencia del 19 de febrero de 2009, confirmó la sentencia impugnada al considerar que la acción de tutela contra providencias judiciales es improcedente. Basó sus argumentos en lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1992 que declaró inexecutable las normas del Decreto 2591 de 1992, en relación con la procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Afirmó que a pesar del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales por

vía de hecho, el Consejo de Estado, en desarrollo jurisprudencial, incluso anterior a la sentencia C-543 de 1992, ha sostenido la improcedencia de la tutela contra providencias judiciales.

Pruebas decretadas en el trámite de revisión.

6. En sede de revisión, a efectos de obtener la información necesaria para decidir el presente asunto, mediante auto del quince (15) de julio de dos mil nueve (2009), el magistrado sustanciador ordenó:

* Oficiar al Jefe de Archivo del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, con el objeto de que allegara al despacho el expediente número 1999/3741, contentivo del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por William Gildardo Pacheco Granados.

* Oficiar a la Dirección General de la Policía Nacional – Dirección del Talento Humano, con el objeto de enviar a esta Corporación copia de la hoja de vida con las respectivas anotaciones del Capitán William Gildardo Pacheco Granados identificado con C.C No. 79.125.842.

7. Mediante escrito recibido por este despacho el veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), el Jefe de Área de Archivo General de la Policía Nacional, envió la totalidad de la historia laboral del actor.

8. Mediante escrito recibido por este despacho el veintisiete (27) de julio de dos mil nueve (2009), el Jefe de Sección de Archivo Central de los Tribunales remitió el expediente número 1993/3741.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN.

Competencia.

9. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y

241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. Así como por la escogencia del caso, que hizo la Sala de Selección Número cinco (5) del catorce (14) de mayo de dos mil nueve (2009).

Problema jurídico.

10. En el presente asunto, corresponde a la Sala de revisión establecer si, en efecto, mediante las providencias judiciales proferidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se incurrió en una causal genérica de procedibilidad de la acción de tutela derivada de la declaratoria de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y en caso afirmativo, si con ello se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, legalidad y acceso a la administración de justicia del actor.

Para el efecto, la Sala de Revisión desarrollará los siguientes puntos: (i) la posibilidad excepcional de presentar acción de tutela contra decisiones judiciales, en la medida que los jueces de instancia consideraron que no era viable y rechazaron por improcedente la tutela; (ii) el requisito de inmediatez como causal genérica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, dado que el Magistrado que dio respuesta a la tutela, argumentó que la acción fue presentada sin cumplir dicho requisito y, si fuera procedente el estudio de fondo de la acción, (iii) deberá establecerse si las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado desconocieron el precedente horizontal (decisiones anteriores del Consejo de Estado) respecto de la contabilización del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para impugnar actos de cumplimiento.

Procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Reiteración de Jurisprudencia.

11. El artículo 86 de la Constitución Política establece: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” (Subrayado fuera del texto).

13. Sin embargo, esta Corte a la hora de analizar el ámbito de aplicación del artículo 86 de la Carta, ha establecido que el mismo incluye la posibilidad excepcional de presentar tutela en contra de decisiones judiciales, toda vez que las autoridades judiciales, quienes se pronuncian a través de providencias judiciales, son autoridades públicas². Al respecto la sentencia C-590 de 2005 estableció:

“[La] tutela en Colombia. -como el amparo en España o el recurso de constitucionalidad en Alemania-, es una acción judicial autónoma, residual y subsidiaria, creada para asegurar la eficacia prevalente de los derechos fundamentales en todos los ámbitos en los cuales dichos derechos puedan resultar vulnerados -incluyendo el ámbito judicial-, que procederá sólo cuando se hubieren agotado todos los medios ordinarios o extraordinarios para su defensa o, excepcionalmente, cuando la protección resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable.

En la citada norma superior es evidente que el constituyente no realizó distinciones entre los distintos ámbitos de la función pública, con el fin de excluir a alguno o algunos de ellos de la procedencia de ese mecanismo de protección de los derechos fundamentales. Precisamente por ello en la norma superior indicada se habla de “cualquier” autoridad pública. Siendo ello así, la acción de tutela procede también contra los actos que son manifestación del ámbito de poder inherente a la función jurisdiccional y específicamente contra las decisiones judiciales, pues los jueces y tribunales, en su cotidiana tarea de aplicación del derecho a supuestos particulares, bien pueden proferir decisiones que se tornen constitucionalmente relevantes por desbordar el estricto marco de aplicación de la ley y afectar derechos fundamentales.” (Subrayado fuera del texto)

14. De acuerdo con las consideraciones precedentes, procederá la acción de tutela contra providencias judiciales, sólo en aquellos casos en que éstas vulneren o pongan en peligro derechos fundamentales. Para ello, la Corte a través de su jurisprudencia, ha establecido una serie de requisitos de procedibilidad de la misma, unos de carácter general que habilitan la interposición de la tutela³ y otros específicos que se refieren a la procedencia de la acción una vez interpuesta⁴.

15. Respecto de los requisitos generales, ha establecido la Corte que el juez debe constatar: (i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; (ii)

que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que ésta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible y, (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela.

16. Adicional a estos requisitos, debe demostrarse la existencia de las causales específicas de procedibilidad definidas por la Corte, esto es: defecto orgánico⁵ sustantivo⁶, procedimental⁷ o fáctico⁸; error inducido⁹; decisión sin motivación¹⁰; desconocimiento del precedente constitucional¹¹; y violación directa a la Constitución.

17. En conclusión, para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales es necesario que se evidencie: (i) el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad, (ii) la presencia de alguna de las causales específicas de procedibilidad y (iii) la existencia de una lesión a derechos fundamentales del actor.

18. En el presente caso, esta Sala considera que la interposición de la presente acción de tutela es procedente, como quiera que: a. La cuestión que se discute es de relevancia constitucional, pues se pretende con esta acción de tutela el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29 de la C.P.), la igualdad (artículo 13 de la C.P.), y acceso a la administración de justicia (artículo 229 de la C.P.), los cuales han sido reconocidos como fundamentales en nuestro ordenamiento; b. El actor dentro del proceso contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho, agotó los medios de defensa judicial ordinarios que tenía a su disposición, ya que presentó recurso de apelación contra la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección C, la cual fue confirmada por el Consejo de Estado – Sección Segunda- Subsección B, providencia que hoy se controvierte por medio de esta acción constitucional y frente a la cual no procede recurso extraordinario de revisión (artículos 185 a 193 del C.C.A).¹²; c. Los argumentos y las pruebas que se invocan en esta solicitud de amparo, fueron igualmente mencionados por el accionante en el proceso que se reprocha. d. No se trata de la controversia contra una sentencia de tutela; y e. Se cumple con el requisito de inmediatez.

El requisito de inmediatez como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

19. Sobre el requisito de inmediatez, esta Sala considera necesario profundizar en el análisis, toda vez que el ente accionado argumentó que el actor interpuso la presente acción sin el cumplimiento de este requisito.

20. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela tiene por objeto reclamar ante los jueces “la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. A partir de este postulado, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado el principio de inmediatez según el cual, la acción de tutela, pese a no tener un término de caducidad expresamente señalado en la Constitución o en la Ley, procede “dentro de un término razonable y proporcionado” contado a partir del momento en que se produce la vulneración o amenaza al derecho. Se justifica la exigencia de dicho término toda vez que con éste se impide el uso de este mecanismo excepcional como medio para simular la propia negligencia o como elemento que atente contra los derechos e intereses de terceros interesados¹³, así como mecanismo que permite garantizar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica que se deprecian de toda providencia judicial.¹⁴

21. La Corte ha sostenido que es el juez quien debe establecer la razonabilidad del término dependiendo de las circunstancias que rodeen cada caso y para el asunto específico de tutelas contra providencias judiciales, ha sostenido que dicho estudio debe ser más exigente puesto que la firmeza de las decisiones judiciales no puede mantenerse en vilo indefinidamente.¹⁵ Igualmente, la jurisprudencia de ésta Corporación ha establecido una serie de aspectos que deben considerarse en cada caso, para poder determinar si el ejercicio de la acción de tutela ha sido oportuno o no, estos son:

* Que exista un motivo válido para la inactividad del actor;

* Que la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión;

* Que exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados¹⁶.

22. En el presente caso, la entidad demandada alega en su respuesta que el actor a la hora de interponer la acción no respetó el principio de inmediatez toda vez que entre la fecha de expedición de la sentencia que se acusa como violatoria de derechos fundamentales (27 de septiembre de 2007) y la interposición de la acción de tutela (28 de octubre de 2008) ha transcurrido mas de un año.

Al respecto vale la pena precisar que si bien es cierto que la sentencia que se ataca en la presente acción de tutela fue proferida el 27 de septiembre de 2007, la misma fue notificada por edicto (según consta a folio 23 del expediente), el 14 de febrero de 2008 fecha en la cual se fijó, habiendo sido desfijado el 19 de febrero de 2008. Por ende y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 313 del Código de Procedimiento Civil, ninguna providencia producirá efectos antes de haberse notificado, y, en aquellos casos en que la sentencia no se haya podido notificar personalmente, esta se hará por edicto, notificación que se entenderá surtida al momento del vencimiento del término de fijación del mismo (Artículo 323 del CPC). En el presente caso, la desfijación del edicto ocurrió el 19 de febrero de 2008 por lo que, desde la fecha de notificación de la sentencia a la fecha de presentación de la tutela transcurrió un término de 8 meses 9 días, esto es menos de un año, término que se considera razonable.¹⁷

23. De conformidad con lo anterior, y tal como se había expresado en el numeral 18 de la presente sentencia, encuentra la Sala que en el presente caso se cumple con el requisito de inmediatez y con los demás requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

Desconocimiento del precedente horizontal como causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

24. En el caso en estudio, el actor alega que el Consejo de Estado, a la hora de decidir el recurso de apelación dentro del curso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no tuvo en cuenta decisiones anteriores de la misma Corporación en lo concerniente al término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para impugnar actos administrativos que imponen y ejecutan sanciones.

Por su parte, la entidad accionada en respuesta a la presente acción, sostiene que la decisión atacada es legítima, en tanto que en el estudio de los actos demandados se observaron las normas que reglamentan los supuestos de hecho que dieron lugar a su expedición.

25. De conformidad con lo anterior, debe esta Sala entrar a analizar si la postura sostenida por el Consejo de Estado en la providencia del 27 de septiembre de 2007, constituye o no un desconocimiento no válido del precedente respecto del término de caducidad de la acción para impugnar actos que imponen una sanción administrativa, con el fin de establecer si la presente acción de tutela prospera, según lo establecido en numerales anteriores.

26. Los artículos 228 y 230 de la C.P. establecen que el poder judicial es autónomo e independiente y que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley. Esta regla general de independencia y autonomía del poder judicial no es absoluta, sino que encuentra sus límites en la realización de otros valores constitucionales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la C.P18.

En materia de decisiones judiciales, se destaca el respeto por el principio de igualdad (artículo 13 de la C.P.) el cual implica no solamente la igualdad ante la ley sino también la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades y específicamente la igualdad en la interpretación y aplicación de la ley por parte de las autoridades judiciales, preservándose de esta manera la seguridad jurídica y con ella la certeza que la comunidad tiene de que los jueces van a decidir los casos iguales de la misma forma¹⁹. Corolario de esto, surge como límite a la autonomía e independencia de los jueces, el respeto por el precedente. Al respecto la Corte en la sentencia T-1130 de 2003 afirmó:

“(…) El respeto al precedente es presupuesto necesario para garantizar la seguridad jurídica, postulado que permite la estabilidad de la actividad judicial, permitiendo con ello que los asociados tengan cierto nivel de previsibilidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico y, de este modo se asegure la vigencia de un orden justo. La realización del principio de seguridad jurídica, además, está relacionada con la buena fe (Art. 83 C.P.) y la confianza legítima, en el entendido que las razones que llevan a los jueces a motivar sus fallos determinan el contorno del contenido de los derechos y las obligaciones de las personas, la forma de resolución de las tensiones entre los mismos y el alcance de los contenidos normativos respecto a situaciones de hecho específicas, criterios que hacen

concluir que la observancia del precedente jurisprudencial constituye un parámetro válido para efectuar un ejercicio de control sobre la racionalidad de la decisión judicial.”

27. Pese a lo anterior, la fuerza vinculante del precedente no puede convertirse en una camisa de fuerza para el juzgador. Es por ello que esta Corte ha sostenido que las autoridades judiciales pueden apartarse válidamente de precedentes previos, bien sean estos verticales u horizontales²⁰, siempre y cuando se justifiquen debidamente las razones para ello. Al respecto, la Corte en la Sentencia T-292 de 2006 sostuvo:

“En este sentido, el juez puede apartarse tanto de los precedentes horizontales como de los precedentes verticales; pero para ello debe fundar rigurosamente su posición y expresar razones contundentes para distanciarse válidamente de los precedentes vinculantes. Dicha carga argumentativa comprende demostrar que el precedente es contrario a la Constitución, en todo o en parte. Sin embargo, existen otras razones válidas para apartarse del precedente, señaladas por la propia Corte.

... cuando los hechos en el proceso en estudio se hacen inaplicables al precedente concreto o cuando “elementos de juicio no considerados en su oportunidad, permiten desarrollar de manera más coherente o armónica la institución jurídica” o ante un tránsito legislativo o un cambio en las disposiciones jurídicas aplicables, circunstancias que pueden exigir una decisión fundada en otras consideraciones jurídicas. Ante estas posibilidades, se exige que los jueces, en caso de apartarse, manifiesten clara y razonadamente, con una carga argumentativa mayor, los fundamentos jurídicos que justifican su decisión”

28. Para que se pueda establecer la procedencia de la acción de tutela por violación del precedente horizontal, es necesario que el precedente que se alega desconocido, verdaderamente se constituya como tal, esto es, que no se trate de jurisprudencia aislada. Para poder determinar este requisito, el juez de tutela debe centrar su análisis en la constatación de la razonabilidad de la sentencia atacada²¹.

29. Hechas estas consideraciones, pasa la Sala a resolver la acusación que el actor hace por violación del precedente judicial. Alega el accionante que el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha sostenido de manera unánime que en el término de caducidad para impugnar el acto de imposición de la sanción así como el de ejecución de la misma, es uno solo y debe contarse a partir de la notificación del acto de ejecución.

30. En efecto, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha sostenido de manera constante que el acto administrativo que impone una sanción y el acto que la ejecuta en ningún momento conforman un acto administrativo complejo. Sin embargo, debido a la conexidad existente entre estos dos actos y con el objeto de garantizar el derecho de defensa, el término de caducidad de la acción para impugnar tanto el acto que impone la sanción como el de la ejecución de la misma deberá ser uno solo, el cual comienza a contarse, a partir de la materialización de la decisión de retiro, es decir, del acto de ejecución.²²

31. En la sentencia del 27 de septiembre de 2007, el Consejo de Estado si bien recordó el precedente anterior, igualmente plasmó las circunstancias especiales que en el caso específico no permiten acogerse a dicho precedente:

“ Pues bien, tratándose de los actos de ejecución expedidos por el nominador, en cumplimiento de los de “solicitud de destitución” que dicte la Procuraduría General de la Nación, por su indiscutible conexidad con éstos, se impone que al ser demandados aquellos deba hacerse conjuntamente con los que dicta la Procuraduría General de la Nación con dicha petición-sanción, no sólo por ser los que los originan, pues no se concibe su existencia sin su causa eficiente, sino por la naturaleza de su conexidad.

En virtud de la incuestionable conexidad existente entre tales actos, en aras de propiciar una efectiva protección de los administrados, la Sala ha admitido que el término de caducidad sea uno solo para impugnar tanto el acto de ejecución de la sanción, como aquellos que imponen al funcionario la respectiva penalización por comisión de faltas disciplinarias, término que debe comenzar a contarse a partir de la notificación del acto de ejecución.

En el caso concreto, mediante la Resolución No. 02117 de 1994 se dispuso anotar en la hoja de vida, la sanción impuesta por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.

La Policía Nacional ejecutó la solicitud de la Procuraduría anotando en la respectiva hoja de vida la sanción de destitución, toda vez que el teniente ya se encontraba retirado de la institución.

Pretende el demandante con el argumento de la conexidad entre los actos administrativos acusados revivir términos de caducidad frente a decisiones que ya se encuentran en firme.

En este caso en particular, la orden de destitución no se hizo efectiva en cuanto que el demandante ya se encontraba retirado del servicio motivo por el cual la caducidad opera a partir de la fecha de notificación del acto que agotó la vía gubernativa, esto es, la Resolución No. 017 del 22 de noviembre de 1993 -22 de diciembre de 1993 fecha en la cual ya estaba retirado del servicio-.

La jurisprudencia ha señalado que en los eventos en los que se cumple la solicitud de destitución el término de caducidad se cuenta a partir de la notificación de este último acto.

No obstante, de acuerdo con el decreto 3404 de 1983 para el caso de los funcionarios retirados definitivamente de la entidad se ordenan las respectivas anotaciones, y en el caso concreto, el sancionado no se encontraba vinculado con la institución, por haber sido retirado por separación absoluta según decreto 2394 del 211091. En este evento, el acto de cumplimiento se contrae a los términos previstos en el artículo 30 del decreto 3404 de 1983 y no a la ejecución material del retiro definitivo del cargo por cuanto ya el empleado no hace parte de la respectiva entidad.” (Subrayado fuera del texto).

32. Tal como se anotó en el numeral 27 de esta sentencia, el precedente no puede convertirse en una restricción a la autonomía del juez, por ello el juzgador puede apartarse del mismo siempre y cuando justifique de forma razonable los argumentos que lo conducen a tal distanciamiento.

33. En el presente caso, el Consejo de Estado reconoció la existencia del precedente que dicha Corporación ha mantenido respecto al término de caducidad de la acción para impugnar actos que imponen y ejecutan una sanción. Sin embargo, decidió apartarse del mismo bajo el argumento de que dicha posición jurisprudencial no es aplicable al caso, puesto que el actor al encontrarse retirado definitivamente del servicio, se coloca en una situación especial, la cual se encuentra debidamente regulada en el parágrafo segundo del artículo 30 del Decreto 3404 de 1983, por medio del cual se reglamentan las disposiciones sobre actuaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación.

Dicha norma dispone que, “si en el momento de emitirse el acto de cumplimiento de la solicitud de sanción de suspensión o destitución, el empleado se hubiere retirado definitivamente de la entidad u organismo, se ordenará la anotación de ambas providencias en la hoja de vida del empleado y se informará de esa circunstancia a la División de Registro

y Control de la Procuraduría y a la entidad u organismo en donde el sancionado estuviere prestando sus servicios”.

34. En el caso en cuestión no fue posible emitir un acto de cumplimiento, toda vez que la sanción de destitución impuesta al señor Pacheco Granados por medio de la Resolución 015 de 1992 y confirmada por la Resolución 017 de 1992 no podía materializarse, en la medida que el actor para la fecha ya se encontraba retirado de la Policía Nacional, por ende lo procedente era realizar el registro de la sanción en la hoja de vida del actor, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 30 del Decreto 3404 de 1983, registro que se hizo efectivo a través de la Resolución 2117 de 1994.

35. Teniendo en cuenta lo anterior, y tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en su providencia, el término de caducidad de la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho, debe contarse a partir de la fecha de notificación de la Resolución 017 de 1992, fecha en la cual se confirmó la sanción impuesta, toda vez que no se produjo acto de cumplimiento al encontrarse el actor retirado del servicio. La resolución 2117 de 1994 corresponde a un acto de trámite por el cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 3404 de 1983.

36. En conclusión, en el caso que nos ocupa, si bien el Consejo de Estado se apartó del precedente por él establecido respecto al término de caducidad de la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho para impugnar actos administrativos que imponen y dan cumplimiento a una sanción, lo hizo válidamente, pues en la sentencia además de hacer referencia al precedente en cuestión, justificó las razones por las cuales no resultaba aplicable dicha posición jurisprudencial.

“El Decreto No. 2631 del 23 de diciembre de 1998 es un acto de ejecución expedido con fundamento en la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 20 de febrero de 1998, precisamente para dar cumplimiento a sus ordenamientos, y por lo tanto, no es objeto de control jurisdiccional”.

Al respecto, encuentra la Sala que esta decisión se basa en la jurisprudencia que al efecto el Consejo de Estado ha sostenido²³ y por ende no desconoce el precedente ni atenta contra

los derechos fundamentales del actor.

38. De acuerdo con lo que se ha expuesto, la Corte puede concluir que el juez accionado no vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, legalidad y acceso a la administración de justicia del actor. Por tanto, la Corte no accederá a la tutela de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada dentro del proceso.

Segundo. REVOCAR las Sentencias de los jueces de instancia que rechazaron la acción de tutela por improcedente y en su lugar NEGAR la tutela interpuesta por William Gildardo Pacheco Granados contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B.

Tercero. LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Al respecto ver entre otras las sentencias T-381 de 2004, C-050 de 2005, T-363 de 2006, T-565 de 2006, T-661 de 2007, T-213 de 2008, T-210 de 2008, T-249 de 2008 y T-1112 de 2008.

2 Sentencia T-1084 de 2006.

3 Sentencia C-590 de 2005.

5 Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. (Ver sentencia C-590 de 2005).

6 Aquellos casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (Ver sentencia C-590 de 2005).

7 Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. (Ver sentencia C-590 de 2005).

8 Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. (Ver sentencia C-590 de 2005).

9 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. (Ver sentencia C-590 de 2005).

10 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. (Ver sentencia C-590 de 2005).

11 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. (Ver sentencia C-590 de 2005).

12 Código Contencioso Administrativo, Capítulo 3. Recursos Extraordinarios, Sección 1. Del recurso extraordinario de revisión, Artículo 185 Procedencia: “El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los tribunales administrativos, en única o segunda instancia”. Artículo 188. Causales de Revisión: “Son causales de revisión: 1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. 4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. 6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. 7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.”

13 Ver entre otras las sentencias SU-691 de 1999, T-905 de 2006, T-808 de 2007, T-594 de 2008, T-743 de 2008.

14 Ver las sentencia C-590 de 2005, T-844 de 2008

15 Ver entre otras las sentencias T-016 de 2006, T-905 de 2006, T- 594 de 2008, T-844 de 2008.

16 Ver entre otras las sentencias SU-961 de 1999, T-016 de 2006, T-905 de 2006, T-808 de 2007, T- 594 de 2008, T-743 de 2008 y T-844 de 2008.

17 Al respecto ver sentencias T-253 de 2005, T-330 de 2005 y T-743 de 2008.

18 Al respecto ver entre otras las sentencias C-836 de 2001, T-1130 de 2003, T-698 de 2004, T-731 de 2006, T-571 de 2007, T-589 de 2007 y T-014 de 2007.

19 Ver entre otras las sentencias C-836 de 2001, T-1130 de 2003, T-698 de 2004, T-731 de 2006, T-571 de 2007, T-808 de 2007, T-766 de 2008 y T-014 de 2009.

20 Se entiende por precedente vertical aquellas consideraciones jurídicas dirigidas de manera cierta a resolver un caso que han sido promulgadas por un superior jerárquico, y por el horizontal aquellas consideraciones fijadas por una autoridad judicial de la misma jerarquía y que resuelven el caso. Al respecto ver la Sentencias T- 589 de 2007.

21 Al respecto ver la Sentencia T-808 de 2007.

22 Al respecto ver entre otras las Sentencias del Consejo de Estado de. 25 de mayo de 1990 MP: Clara Forero de Castro, Sentencia del 30 de noviembre de 1990 MP: Clara Forero de Castro, Sentencia del 26 de marzo de 1992 MP: Diego Younes Moreno, Sentencia del 29 de mayo de 1992 MP: Diego Younes Moreno, Sentencia del 7 de septiembre de 1992 MP: Dolly Pedraza de Arenas, Sentencia del 22 de septiembre de 1992 MP: Clara Forero de Castro, Sentencia del 25 de julio de 1996 MP: Javier Díaz Bueno, Sentencia del 30 de enero de 1997 MP: Dolly Pedraza de Arenas, Sentencia del 25 de marzo de 2004 MP: Tarsicio Cáceres Toro y Sentencia del 31 de enero de 2008 MP: Alfonso Vargas Rincón.

23 Al respecto ver entre otras las Sentencias del Consejo de Estado del 12 de mayo de 1989 MP: Alvaro Lecompte Luna, del 9 de agosto de 1991 MP: Julio César Uribe Acosta, del 4 de septiembre de 1997 MP: Ernesto Rafael Ariza Muñoz, del 1 de octubre de 1998 MP: Clara Forero de Castro, del 14 de septiembre de 2000 MP: Juan Alberto Polo Figueroa, del 7 de febrero de 2002 MP: Ricardo Hoyos Duque y del 5 de marzo de 2009 MP: Luis Rafael Vergara Quintero.