

T-407-16

Sentencia T-407/16

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

DECISION SIN MOTIVACION COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

Se ocasiona cuando un juez emite una providencia sin debida motivación. En palabras de la sentencia T-310 de 2009, este defecto implica “el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, pues precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. Este tipo de falencia se distingue del defecto fáctico, en cuanto no se estructura a partir de la disconformidad entre la motivación de la sentencia y su parte resolutive, sino en la ausencia de razonamientos que sustenten lo decidido”.

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL

SEPARACION DEL PRECEDENTE-El funcionario judicial puede apartarse de su propio precedente o del precedente resuelto por el superior jerárquico, siempre y cuando explique de manera expresa, amplia y suficiente las razones por las que modifica su posición

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto desvinculación de empleado si fue motivado debido a vencimiento del término de la provisionalidad, causal válida de motivación

Referencia: Expedientes T-5.490.947 y T-5.509.816

Acción de tutela instaurada por Nubia Stella Rojas y Yesid Díaz Rodríguez en contra del Tribunal Administrativo del Meta y Juzgado Cuarto Oral Administrativo de Villavicencio.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., 4 de agosto de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos adoptados por los correspondientes juzgados de instancia que resolvieron las acciones de tutela promovidas por Nubia Stella Rojas y Yesid Díaz Rodríguez en contra del Tribunal Administrativo del Meta.

I. ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional, mediante auto del 28 de mayo de 2016 expedido por la Sala de Selección Número Cinco, decidió acumular los expedientes T-5.490.947 y T-5.509.816, por analogía fáctica y jurídica.

2. Los expedientes acumulados tienen en común que los dos accionantes fueron nombrados como agentes de tránsito en Villavicencio en 2011, y, en el año 2012, fueron terminadas sus vinculaciones laborales. Presentaron demanda de nulidad y restablecimiento de derecho en contra del acto administrativo de desvinculación. Sin embargo, en primera y segunda instancia fueron negadas sus pretensiones. Impetraron acción de tutela en contra de las mencionadas providencias judiciales y en primera instancia el Consejo de Estado tuteló sus derechos fundamentales y dispuso dejar sin efectos las sentencias del Tribunal Administrativo del Meta, para que rehiciera las sentencias conforme a las consideraciones planteadas en esa decisión. Sin embargo, en segunda instancia se revocaron los mencionados fallos.

De los hechos y la demanda.

Expediente T-5490947

La ciudadana Nubia Stella Rojas interpuso acción de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad. Fundamentó su demanda en los siguientes hechos:

1. Manifestó en su escrito de tutela que fue nombrada en provisionalidad por el Municipio de Villavicencio mediante resolución 2675 del 22 de diciembre de 2011 en el cargo de agente de tránsito, nivel técnico, código 304, grado 2, por un término de seis meses contados a partir de la fecha de la resolución.

2. Pese a lo anterior, la administración expidió la resolución 0947 de junio de 2012, por medio de la cual decidió terminar su vinculación provisional. No obstante, indicó que el único argumento que la administración le ofreció fue el vencimiento del término de su nombramiento, sin que a la fecha del retiro existiera concurso abierto para proveer el cargo.

3. La actora presentó demanda de nulidad y restablecimiento de derecho en contra del acto de desvinculación, argumentando la ausencia de motivación y desviación del poder en la discutida resolución.

4. Con fundamento en lo anterior, solicitó el reintegro al mismo cargo que desempeñaba al momento de su desvinculación, el pago de todos los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir sin solución de continuidad y sin descontar de lo adeudado los valores que pudo haber recibido por cualquier concepto durante el tiempo del retiro.

5. De la misma forma, puso de presente que el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Villavicencio negó las pretensiones pues “el nombramiento en provisionalidad se encontraba sometido a un plazo, vencido el cual procedía el retiro del servicio automáticamente, conforme a lo normado en el artículo 4 del Decreto 1227 de 2005”. Igualmente, sostuvo el juzgado, la accionante no acreditó la falsa motivación en la expedición del acto.

6. El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 2 de diciembre de 2014, confirmó el fallo del Juzgado Séptimo Administrativo de Villavicencio pues estimó que el acto administrativo de desvinculación era claro al indicar que su designación era por seis meses, de manera que al cumplirse ese plazo “hacía que el acto perdiera fuerza ejecutoria”.

7. En todo caso, la sentencia del Tribunal fue presentada con un salvamento de

voto de la Magistrada Teresa Herrera Andrade. En su criterio, la decisión desconoce el precedente constitucional de la Corte según el cual los actos de desvinculación de los nombramientos en provisionalidad deben obedecer a una razón suficiente y que alegar el vencimiento del término del contrato no es un motivo que justifique el retiro del trabajador.

9. Finalmente, señaló que el Tribunal acusado incurrió en defecto fáctico, pues no resolvió la petición de la demandante relativa al cargo de desviación del poder, ignorando la prueba del mismo.

Intervención de la parte demandada.

El Tribunal Administrativo del Meta se opuso a las pretensiones de la demandante, indicando que no se configuró defecto sustantivo en el presente asunto. Señaló que no se incurrió en vía de hecho alguna, pues la providencia de segunda instancia explicó con toda claridad la “razón jurídica” por la cual se negaron las pretensiones de la demanda. En consecuencia, puntualizó, el Tribunal motivó plenamente su decisión sin desconocer lo establecido por las Altas Cortes sobre el asunto.

Por su parte, el Municipio de Villavicencio también sostuvo que en el presente caso no se causaron lesiones a los derechos fundamentales de la accionante. Indicó que no se configuró ningún defecto en la sentencia acusada, ya que el demandante no acreditó la existencia de ninguna vía de hecho que afectara la legalidad del fallo. Por el contrario, indicaron que la decisión se tomó con base en los parámetros contenidos en la sentencia SU-917 de 2010.

Del fallo de primera instancia

La Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 23 de julio de 2015, concedió la acción de tutela presentada por la señora Nubia Stella. Para ese alto tribunal, “a pesar que el cargo en el que fue nombrada en provisionalidad la accionante no fue prorrogado, continuó existiendo la posibilidad de que fuera provisto, razón por la cual no podía alegarse dentro del acto de desvinculación la simple terminación del plazo inicial, sino que tenía que alegarse una causal relacionada con la prestación del servicio”.

En su concepto, si bien la Alcaldía de Villavicencio “no solicitó la prórroga de la autorización concedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil el 30 de noviembre de 2011, sí presentó una nueva petición para proveer los mismos cargos inicialmente aprobados, es decir, 22 Agentes de Tránsito, Nivel Técnico, Código 340, Grado 2”. Esa situación explica el yerro del fallador, pues el problema de la desvinculación no era el vencimiento del plazo en tanto la administración sí quería y podía continuar con el cargo discutido por más tiempo de lo previsto. Ante esa circunstancia debió entonces justificar la terminación del contrato con base en otra causa, diferente a la terminación del mencionado plazo.

Del fallo de segunda instancia

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, a través de sentencia con fecha del 10 de febrero de 2016, revocó el fallo de primera instancia para en su lugar, negar el amparo de tutela. En concreto, sostuvo que no existió defecto fáctico pues el Tribunal efectivamente adoptó la decisión con base en pruebas debidamente practicadas y apreciadas. En efecto, el Tribunal sí decretó y practicó todas y cada una de las pruebas que fueron aportadas por el demandante sin lugar a que fuera procedente un nuevo decreto.

Por su parte, en relación con el precedente constitucional, el Consejo de Estado manifestó que tampoco se produjo un desconocimiento del mismo, debido a que la sentencia SU-917 de 2010 “no resulta aplicable al asunto toda vez que, como bien lo analizaron las entidades accionadas, el acto administrativo demandado estuvo debidamente sustentado en razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico, a la par que en él se expusieron las circunstancias particulares y concretas de hecho y de derecho por las cuales se decidió dar por terminada la relación laboral de la actora, a saber, el vencimiento del término autorizado por la comisión Nacional del Servicio Civil”.

Expediente T-5509816

En demanda idéntica a la presentada por la señora Nubia Stella Rojas, el señor Yesid Díaz Rodríguez, por intermedio del mismo apoderado, también interpuso acción de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad. Fundamentó su demanda en los siguientes hechos:

10. Manifestó en su escrito de tutela que fue nombrado en provisionalidad por el Municipio de Villavicencio mediante resolución 2609 de 2011 en el cargo de agente de tránsito, nivel técnico, código 304, grado 2, por un término de seis meses contados a partir de la fecha de la resolución.

11. Pese a lo anterior, la administración expidió la resolución 0956 de junio de 2012 por medio de la cual fue terminada su vinculación como trabajador en provisionalidad. Indicó que el único argumento que la administración le ofreció fue el vencimiento del término de su nombramiento sin que a la fecha del retiro existiera concurso abierto para proveer el cargo.

12. El actor presentó demanda de nulidad y restablecimiento de derecho en contra del acto de desvinculación, argumentando la ausencia de motivación de la discutida resolución.

13. Con fundamento en lo anterior, solicitó el reintegro al mismo cargo que desempeñaba en el momento de la desvinculación, el pago de todos los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir sin solución de continuidad y sin descontar de lo adeudado los valores que pudo haber recibido por cualquier concepto durante el tiempo del retiro.

14. Indicó que el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Villavicencio negó las pretensiones pues “el nombramiento en provisionalidad se encontraba sometido a un plazo, vencido el cual procedía el retiro del servicio automáticamente, conforme a lo normada en el artículo 4 del Decreto 1227 de 2005”. Igualmente, sostuvo que la accionante no acreditó la falsa motivación en la expedición del acto.

15. El Tribunal Administrativo del Meta mediante sentencia del 10 de diciembre de 2014, confirmó el fallo del Juzgado Séptimo Administrativo de Villavicencio, pues estimó que el acto administrativo de desvinculación era claro al indicar que su designación era por seis meses, de manera que al cumplirse el plazo “hacía que el acto perdiera fuerza ejecutoria”.

16. Acorde con lo anterior, puntualizó en su escrito de tutela que las sentencias acusadas incurrieron en causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias

judiciales, al comprobarse el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, ya que la sentencia SU- 917 de 2010 estableció que los actos de desvinculación de cargos en provisionalidad deben atender al principio de “razón suficiente”; requisito que no se atendió por el Tribunal.

17. De la misma manera, señaló que el Tribunal acusado incurrió en defecto fáctico pues no resolvió la petición de la demandante relativa al cargo de desviación del poder, ignorando la prueba del mismo.

Intervención de la parte demandada.

Tanto el Juzgado Séptimo Administrativo de Oralidad de Villavicencio como el Tribunal Administrativo del Meta guardaron silencio en este trámite.

Por su parte, el Municipio de Villavicencio sostuvo que en el presente caso no se causaron lesiones a los derechos fundamentales de la accionante. Indicó que no se configuró ningún defecto en la sentencia acusada, ya que el demandante no acreditó la existencia de ninguna vía de hecho que afectara la legalidad del fallo. Por el contrario, indicaron que la decisión se tomó con base en los parámetros contenidos en la sentencia SU-917 de 2010.

Del fallo de primera instancia

Así, luego de realizar una exhaustiva descripción de las normas aplicables al caso concreto, la Sección Quinta del Consejo de Estado determinó que “las autoridades judiciales concluyeran que es razón suficiente que la administración retire del servicio al tutelante al cabo de los 6 meses sin que haya seleccionado en el mismo periodo el funcionario que lo reemplace, puede concluir este juez constitucional que las decisiones aquí censuradas contienen razonamientos contrarios a la Ley y la Constitución, constitutivos de defecto sustantivo o material por interpretación errónea de la norma que lesionan los derechos fundamentales del señor Díaz Rodríguez, porque desconocieron la finalidad de la autorización que otorgaba la CNSC, y que la posibilidad de hacer uso de los nombramientos en provisionalidad responde a la necesidad de proveer un cargo de carrera mientras se agota el procedimiento necesario para designar de forma definitiva”

Del fallo de segunda instancia

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia del 21 de diciembre de 2015, revocó la decisión del juez de primera instancia. En su concepto, no se configuró ningún defecto que justifique la anulación de la sentencia proferida por el Tribunal del Meta en el caso sub judice. En concepto de esa Corporación, “para encontrar acreditada la desviación del poder, esto es, que el acto de retiro se expidió con vicios de motivo y finalidad, en el proceso ordinario deben existir pruebas suficientes que no dejen la más mínima duda de ello. En otras palabras, no basta mencionarlo sino acreditarlo y ventilarlo tanto en sede judicial como constitucional”.

Acorde con lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado estimó que el hecho de que el plazo del nombramiento se haya agotado no conlleva, necesariamente, a una razón suficiente que justifique terminar con el vínculo laboral o, cuando menos, no haberlo renovado. Por ello, decidió negar el amparo deprecado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del 13 de mayo de 2016 expedido por la Sala de Selección Número Cinco que decidió seleccionar el presente asunto para su revisión.

2. Problema jurídico y temas jurídicos a tratar

1.1. Acorde con los hechos del caso, los dos accionantes fueron nombrados como agentes de tránsito en Villavicencio en 2011 y, en el año 2012 fueron terminadas sus vinculaciones laborales. Presentaron demanda de nulidad y restablecimiento de derecho del acto administrativo de desvinculación pero, en primera instancia y segunda instancia, fueron negadas sus pretensiones. Impetraron sendas acciones de tutela en contra de las mencionadas providencias judiciales y en primera instancia, los jueces tutelaron los derechos fundamentales de los accionantes y dispusieron dejar sin efectos las sentencias del Tribunal Administrativo del Meta para que rehiciera la sentencia conforme a las consideraciones esbozadas en sus decisiones. Sin embargo, en segunda instancia se

revocaron los mencionados fallos.

1.2. Conforme los anteriores hechos, la Sala Novena de Revisión Constitucional debe determinar si la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en defecto fáctico y sustantivo, vicios que por su gravedad y entidad jurídica la hacen contraria a los derechos fundamentales, en especial el debido proceso y acceso a la administración de justicia, como quiera que negó las pretensiones de los accionantes relacionadas con su reintegro a los cargos que ocupaban en el Municipio de Villavicencio, argumentando que el cumplimiento del término del nombramiento en provisionalidad constituye una motivación suficiente para la desvinculación de un cargo en provisionalidad.

3. Causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Desconocimiento del precedente y defecto fáctico. Reiteración de Jurisprudencia.

La Constitución, en su artículo 86, consagra que la acción de tutela es el mecanismo adecuado para la protección inmediata de derechos constitucionales, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Esa norma, entonces, es el fundamento constitucional que la Corte ha utilizado para desarrollar las causales de procedibilidad de la acción de tutela, pues ha entendido que el amparo constitucional también procede en contra de decisiones judiciales siendo ellas emitidas por servidores públicos que ejercen funciones jurisdiccionales. Pese a ello, este asunto no deja de ser complejo, pues una intromisión desmedida del juez de tutela en el ejercicio de la actividad jurisdiccional, puede terminar afectando no solo la independencia judicial de otros jueces, sino causar inseguridad jurídica en el ordenamiento.

Así, esta Corporación ha sido enfática y reiterada en señalar que la acción de tutela no puede dejar sin efecto la actividad judicial, ni esta última ser un obstáculo para la plena vigencia de los derechos fundamentales. En efecto, los procesos judiciales ordinarios son escenarios en los que debe primar el reconocimiento, protección y respeto por las garantías constitucionales. Por tanto, la actuación de los jueces “devendrá legítima cuando (i) el procedimiento surtido para adoptar una decisión ha protegido las garantías propias del debido proceso, de la que son titulares las partes que han sometido la controversia al conocimiento de la jurisdicción; y (ii) la decisión judicial es compatible con el plexo de valores, principios y derechos previstos por la Constitución”[1].

En consecuencia, cuando la decisión judicial no acredite con suficiencia estos supuestos, la obligación de los jueces de tutela de preservar la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales obliga a contar con un instrumento, la acción de tutela, que permita restituir la vigencia de las normas constitucionales en un determinado asunto. De esa forma se garantiza la plena vigencia de los derechos fundamentales en todos los espacios jurídicos de la sociedad; incluso, en la actividad judicial. No obstante, esa posibilidad no puede fungir como una irrupción descontrolada en la independencia judicial. Por ello, la Corte Constitucional ha desarrollado una serie de requisitos para que a través de la acción de tutela se puedan discutir decisiones judiciales.

De conformidad con lo anteriormente establecido, la acción de tutela contra providencias judiciales es una herramienta absolutamente excepcional. Solamente es viable cuando se deba resolver aquellas situaciones en las que el juez incurre en graves falencias que, a su vez, son incompatibles con la Carta Política y con derechos fundamentales. De esa forma, no cualquier tipo de reclamo es justificable desde este punto de vista.

En ese sentido, esta Corporación ha señalado que “la acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales”[2], de manera que no puede entenderse como un mecanismo para corregir el fallo o servir como una nueva instancia judicial para discutir aspectos, normativos y/o fácticos, que ya quedaron previamente establecidos en el curso del proceso ordinario. Su propósito no es otro que el de salvaguardar derechos de raigambre constitucional que fueron presuntamente afectados por la sentencia o decisión judicial.

Con base en esas premisas, la jurisprudencia constitucional ha establecido una serie de reglas relativas a la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Se trata de un grupo de condiciones (sustanciales y procesales) que deben acreditarse en cada caso concreto como presupuestos ineludibles para la reclamación. La sentencia C-590 de 2005 es la sentencia que unifica y establece, principalmente, dichos requisitos.

La sentencia T-310 de 2009, reiterada por la sentencia T-012 de 2016, resumió los requisitos generales y específicos de la procedencia de acción de tutela contra decisiones judiciales que ha construido esta Corporación. En relación con los requisitos generales, la Corte señaló que deben acreditarse los siguientes:

6.1. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Para la Corte, el juez constitucional no puede estudiar materias que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.[3] En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué el asunto que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

6.2. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios-, de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[4]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

6.3. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[5]. De lo contrario, esto es, permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, comportaría sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, puesto que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

6.4. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.[6] No obstante, si la irregularidad comporta grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio correspondiente.[7]

6.5. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la

vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.[8] Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

6.6. Que no se trate de sentencias de tutela.[9] Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la Sala respectiva, se tornan definitivas.

Por su parte, los requisitos específicos fueron resumidos por la misma sentencia de la siguiente forma:

7.1. Defecto orgánico, el cual se origina cuando el juez que adoptó la decisión carecía absolutamente de competencia para hacerlo. Como se observa, la estructuración de la causal tiene carácter calificado, pues no basta con que la competencia del funcionario judicial sea un asunto sometido a debate, sino que debe estarse en un escenario en el que, a la luz de las normas jurídicas aplicables, resulte manifiestamente irrazonable considerar que el juez estaba investido de la potestad de administrar justicia en el evento objeto de análisis. A este respecto, la Corte ha enfatizado que "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico." [10]

7.2. Defecto procedimental absoluto, falencia que se origina cuando el juez actuó

completamente al margen del procedimiento establecido. Igual que en el caso anterior, la concurrencia del defecto fáctico tiene naturaleza cualificada, pues se exige que se esté ante un trámite judicial que se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial y, en consecuencia, desconoce el derecho fundamental al debido proceso. Sobre el particular, la Corte ha insistido en que el defecto procedimental se acredita cuando "...el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones y actúa de forma arbitraria y caprichosa, con fundamento en su sola voluntad, se configura el defecto procedimental. El defecto procedimental se erige en una violación al debido proceso cuando el juez da un cauce que no corresponde al asunto sometido a su competencia, o cuando pretermite las etapas propias del juicio, como por ejemplo, omite la notificación de un acto que requiera de esta formalidad según la ley, o cuando pasa por alto realizar el debate probatorio, natural a todo proceso, vulnerando el derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales al no permitirles sustentar o comprobar los hechos de la demanda o su contestación, con la consecuente negación de sus pretensiones en la decisión de fondo y la violación a los derechos fundamentales."[11]

7.3. 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. Al respecto, debe recalarse que esto es uno de los supuestos más exigentes para su comprobación como causal de procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Ello debido a que la valoración de las pruebas en el proceso es uno de los campos en que se expresa, en mayor medida, el ejercicio de la autonomía e independencia judicial. El ejercicio epistemológico que precede al fallo es una tarea que involucra, no solo la consideración acerca de las consecuencias jurídicas que, en materia probatoria, impone el ordenamiento jurídico positivo, sino también la valoración que de los hechos del caso realice el funcionario judicial, a partir de su propia experiencia y de su conocimiento sobre el área del derecho correspondiente, tópicos que suelen reunirse bajo el concepto de sana crítica.

Sobre el defecto fáctico, la Corte ha indicado en sus providencias que dicha causal está limitada a aquellos eventos en que la actividad probatoria realizada por el juez incurre en errores de tal envergadura que ocasionan que su fallo se torne arbitrario e irrazonable. Eso significa que no cualquier tipo de error judicial en la práctica o valoración probatoria

concorre necesariamente en esta clase de defecto. No basta con una discrepancia del tutelante con el fallo, sino que dicho error signifique una lesión de sus derechos fundamentales. Eso ocurre, cuando, al menos[12], (i) un juez emite una sentencia sin que se halle plenamente probado el supuesto de hecho de la norma aplicable al caso, “cuando quiera que (ii) se haya producido una omisión en el decreto o valoración de una prueba, (iii) una apreciación irrazonable de las mismas, (iv) la suposición de algún medio probatorio, (v) o el otorgamiento a una prueba de un alcance material y jurídico que no tiene”[13].

No obstante, como ya se ha indicado, la intervención del juez de tutela debe ser de carácter limitado. Primero, porque el respeto por el principio de autonomía judicial y el principio del juez natural, impiden que el juez de tutela realice un examen exhaustivo del material probatorio.[14] Segundo, porque las diferencias de valoración en la apreciación de una prueba, no constituyen, en sí mismo, errores fácticos. En efecto, una cosa es un error causante de tutela contra providencia judicial y otra muy diferente aquella valoración, discutible si se quiere, que corresponde a la órbita competencial del juez de conocimiento. En su labor no solo es autónomo, sino que sus actuaciones se presumen de buena fe[15].

Por su parte, el defecto material o sustantivo se presenta cuando se decide con base en normas inconstitucionales, inexistentes o evidentemente inaplicables al caso concreto. Dicha causal también se presenta cuando quiera que existe una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión. En consecuencia, “el defecto material o sustantivo apela a la necesidad que la sentencia judicial tenga un soporte racional argumentativo mínimo, esto es, que (i) se soporte en las normas constitucionales y legales que resulten aplicables; (ii) acredite consonancia entre la motivación, que da cuenta del reconocimiento de esos preceptos de derecho positivo y su contraste con el material probatorio legal y debidamente recaudado durante el trámite, y la decisión que adopta el juez del conocimiento”[16].

El siguiente defecto que ha sido desarrollado por la Corte se ocasiona cuando un juez emite una providencia sin debida motivación. En palabras de la sentencia T-310 de 2009, este defecto implica “el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, pues precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. Este tipo de falencia se distingue del defecto fáctico, en cuanto no se estructura a partir de la disconformidad entre la motivación de la sentencia y su parte resolutoria, sino en la ausencia de razonamientos que

sustenten lo decidido”.

El desconocimiento del precedente, entendiéndolo como otra causal de procedibilidad de tutela contra providencias judiciales, se estructura cuando un juez desconoce las reglas o subreglas jurisprudenciales fijadas por un órgano de cierre sin justificar las razones por las cuales se aparta de estas decisiones. En esos casos la tutela funge como un mecanismo para adecuar la eficacia del derecho constitucional vinculante y protector del derecho fundamental vulnerado.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido en sus decisiones que, de acuerdo con los artículos 228 y 230 de la Constitución, el problema en el manejo del precedente judicial surge cuando, abruptamente, los jueces toman decisiones disímiles frente a casos altamente semejantes. Ello, en palabras de la Corte, supone “vulnerar el principio fundamental de la igualdad, (...) confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe”[18]. De esta forma, la previsibilidad y coherencia de las decisiones judiciales aseguran la estabilidad jurídica de la sociedad, al tiempo que protege las expectativas legítimas de los ciudadanos sobre la aplicación de la ley.

Ahora bien, esta Corporación ha señalado qué elementos de las decisiones judiciales constituyen precedente, los cuales, a su vez, son los que vinculan particularmente al juez. Así, en la sentencia T-446 de 2013 esta Corte sostuvo lo siguiente:

“las sentencias judiciales están compuestas por tres partes: la parte resolutive o decisum, que generalmente sólo obliga a las partes en litigio; la ratio decidendi que puede definirse como “la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive.”; y los obiter dicta o dictum que son “toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario.”[19] En consecuencia, es la ratio decidendi que es la base jurídica directa de la sentencia, el precedente judicial que, en virtud del derecho a la igualdad, tiene efectos vinculantes y debe ser aplicado para resolver casos similares[20], esto por cuanto ella constituye el conjunto de argumentos jurídicos que permiten solucionar el problema debatido en el caso y explicar la decisión adoptada a la luz de los hechos que lo

fundamentan.[21] De manera que la ratio decidendi expresada en el precedente judicial constituye un importante límite a la autonomía judicial que no puede ser desconocido por los jueces.[22]”

De esta forma, un juez puede apartarse válidamente del precedente siempre que exponga razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo[23]. Esta exigencia impone, entonces, un requisito de argumentación suficiente a cargo del juez.

Finalmente, la violación directa de la Constitución se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política. A este respecto, debe insistirse en que “el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares. Por ende, resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados”[24].

A partir de lo reiterado, la Sala Novena de Revisión resolverá, más adelante, sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de decisiones judiciales. Debe advertirse, preliminarmente, que antes de resolver el fondo del asunto, deben agotarse los requisitos de procedencia formales y sustanciales del amparo contra providencias judiciales.

4. Obligación de motivar los actos administrativos que disponen la desvinculación de funcionarios públicos nombrados en provisionalidad. Reiteración de Jurisprudencia.

Recientemente, la Sala Segunda de Revisión profirió la sentencia T-360 de 2015. En dicha decisión se recogieron las principales reglas sobre la obligación que tiene la administración de motivar los actos de desvinculación de funcionarios públicos nombrados en provisionalidad. De la misma manera, dicha providencia, se pronunció sobre la expiración del plazo del cargo como “razón suficiente” para la desvinculación de provisionales. A

continuación la Sala, por considerarlo procedente para la solución del caso y respetando el precedente, reiterará dicha jurisprudencia.

De conformidad con el artículo 125 de la Constitución, los empleos en las entidades del Estado, por regla general, son asignados por carrera administrativa. El propósito de la mencionada disposición es que solamente aquellas personas capacitadas para servir al público, puedan cumplir las funciones que el Constituyente le asignó a los órganos del Estado. No obstante, la Constitución exceptuó a aquellos funcionarios que son de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y todos aquellos que la Ley determine.

Es así como el artículo 27 de la ley 909 de 2004 definió a la carrera administrativa como “(...) un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.”.

Pese a ello, excepcionalmente, dichos cargos de carrera pueden ser ocupados por personas nombradas en provisionalidad, lo que significa que en esas vacantes pueden ser nombradas personas en momentos de vacancias definitivas o temporales, mientras dichos puestos de trabajo son provistos por quienes cumplan con los requisitos fijados por la Ley (concurso de mérito) o cesa la situación que originó la vacancia (licencias temporales, etc.).

La Corte, en la sentencia SU-556 de 2014, concluyó lo siguiente sobre la materia analizada:

“Así las cosas, entre los dos extremos de estabilidad laboral en el empleo público, se encuentran una estabilidad relativa o intermedia. Como se estableció arriba, el nombramiento en provisionalidad busca suplir una necesidad temporal del servicio, pero no cambia la entidad del cargo, de manera que, cuando el nombramiento se hace en un cargo de carrera no se crea una equivalencia a un cargo de libre nombramiento y remoción, y por tanto, no adquiere el nominador una discrecionalidad para disponer del puesto. Es entonces, en dicha circunstancia, que se presenta la estabilidad intermedia en el empleo

público; en tanto la persona nombrada en provisionalidad, si bien tiene la expectativa de permanencia en el cargo hasta que el mismo sea provisto mediante concurso, no goza de la estabilidad reforzada del funcionario nombrado en propiedad en dicho cargo, en tanto no ha superado el concurso de méritos”

Ahora bien, en esa misma decisión, luego de reiterar abundante jurisprudencia sobre la materia[25], la Corte puntualizó que si bien es cierto la temporalidad de esos nombramientos sucede la base del cargo, eso no significa que dichos funcionarios no gocen de un mínimo de estabilidad en su trabajo, no idéntico a los demás cargos, y que los actos de desvinculación puedan dar paso a la arbitrariedad entendida como carente de razones.

Es por eso que la Corte puntualizó que para que el retiro de esos servidores sea viable y conforme a la Constitución, es indispensable una motivación “coherente con la función pública en el Estado Social de Derecho[26], con lo cual se logra la protección de su derecho al debido proceso y al acceso en condiciones de igualdad al servicio público. Dicho acto de retiro debe referirse a la aptitud del funcionario para un cargo público específico; por lo cual, no son válidas las apreciaciones generales y abstractas. La inexistencia de motivación razonable del acto administrativo que retira a un funcionario que ha ejercido un cargo de carrera en provisionalidad, conlleva la nulidad del mismo, tomando como fundamento los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo[27]”[28].

En criterio de esta Corporación,

“a los funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera no les asiste el derecho de estabilidad típico de quien accede a la función pública por medio del concurso de méritos, pero de ello no se desprende una equivalencia a un cargo de libre nombramiento y remoción, pues la vacancia no cambia la naturaleza del cargo. De allí que, en concordancia con el precedente de la Corporación, al declarar insubsistente a uno de dichos funcionarios, deben darse a conocer las razones específicas que lleven a su desvinculación, las cuales han de responder a situaciones relacionadas con el servicio prestado o al nombramiento en propiedad del cargo, de manera que no se incurra en una violación del derecho a la estabilidad laboral del servidor público en provisionalidad y, en consecuencia, de su derecho al debido proceso.”[29]

Esta posición fue reiterada por la Sentencia SU-874 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez), última sentencia de unificación sobre la materia[30]. Ahora bien, en esa decisión, la Sala Plena de esta Corporación sintetizó las medidas de protección que se deben adoptar cuando quiera que se desvincule ilegítimamente (sin motivación) un funcionario nombrado en provisionalidad. En dicha decisión la Corte reitera lo que en precedentes se había fijado sobre cómo debe pagarse la indemnización de funcionarios provisionales desvinculados ilegítimamente, al prescindirse de la motivación del acto respectivo. En palabras de esta Corte,

“Conforme con lo expuesto, las órdenes que se deben adoptar en los casos de retiro sin motivación de las personas vinculadas en provisionalidad en un cargo de carrera, son: (i) el reintegro del servidor público a su empleo, siempre y cuando el cargo que venía ocupando antes de la desvinculación no haya sido provisto mediante concurso, no haya sido suprimido o el servidor no haya llegado a la edad de retiro forzoso; y, (ii) a título indemnizatorio, pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido la persona, sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (6) meses ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario.”

Ahora bien, a pesar de que la jurisprudencia ha sido uniforme en señalar que los actos de desvinculación de funcionarios públicos nombrados en provisionalidad deben estar motivados, en algunas ocasiones establecer con claridad cuándo se está ante una motivación legítima puede resultar difícil tanto para los jueces y ciudadanía en general. Así las cosas, en la sentencia SU-917 de 2010 esta Corte sostuvo que un acto está debidamente motivado siempre y cuando en él esté incorporada una “razón suficiente” del despido o terminación. Pero, ¿qué significa que exista una “razón suficiente”?

En la misma decisión, esta Corporación puntualizó que “deben constar las circunstancias particulares y concretas, de hecho y de derecho, por las cuales se decide remover a un determinado funcionario, de manera que no resultan válidas aquellas justificaciones indefinidas, generales y abstractas, que no se predicen directamente de quien es desvinculado”[31]. Entonces, “para que un acto administrativo de desvinculación se considere motivado es forzoso explicar de manera clara, detallada y precisa cuáles son las

razones por las cuales se prescindirá de los servicios del funcionario en cuestión”[32]. Eso significa razón suficiente.

Acorde con lo anterior, la sentencia T-360 de 2015 señaló que “sólo es constitucionalmente admisible una motivación donde la insubsistencia invoque argumentos puntuales como la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos respectivo, la imposición de sanciones disciplinarias, la calificación insatisfactoria “u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto”[33]. Para la Corte, esta motivación no necesariamente debe corresponder con las causales de terminación de contratos de funcionarios en carrera administrativa, precisamente porque estos últimos gozan de una estabilidad laboral mucho más amplia que la de los demás funcionarios. Sin embargo, también ha sido enfática en indicar que argumentos como: “(i) la naturaleza provisional de un nombramiento; (ii) al hecho de no pertenecer a la carrera administrativa; (iii) la invocación del ejercicio de una -inexistente- facultad discrecional; (iv) o la simple “cita de información, doctrina o jurisprudencia que no se relacionen de manera directa e inmediata con el caso particular”[34], no son válidas como razones claras, detalladas y precisas para la desvinculación de un funcionario[35]”.

En desarrollo de esta doctrina, la Corte ha tenido que resolver casos similares al que actualmente estudia esta Sala. Específicamente, ha tenido que analizar si la expiración del plazo del nombramiento constituye “razón suficiente” para dar por terminada la vinculación de un funcionario nombrado en provisionalidad. Sobre este aspecto, en la sentencia T-753 de 2010, este Tribunal resolvió un caso de un ciudadano nombrado en provisionalidad, desvinculado por la Procuraduría General de la Nación luego de motivar su acto argumentando que el vencimiento del término previsto en su nombramiento había expirado. En aquella decisión, la Corte encontró que el hecho de que el plazo del tiempo del nombramiento haya terminado, era razón válida para dar por terminado el contrato.

En palabras de la Corte, “dicha comunicación constituye un acto administrativo, cuyo objeto fue producir efectos jurídicos tendientes desvincular a un funcionario público que estaba en la entidad en un cargo de carrera administrativa en calidad de provisional. Lo que indica que en el presente caso la acción de tutela es improcedente para obtener la motivación de un acto administrativo, como quiera que al actor le informaron que las razones por las cuales terminaba su vinculación, obedecieron al vencimiento del término de

6 meses, establecido en el decreto de nombramiento provisional que efectuó el organismo de control”

Como se anotó al inicio de este capítulo, la sentencia T-360 de 2015, precedente inmediatamente anterior, reiteró lo propuesto por la sentencia T-753 de 2010 en relación con la expiración del plazo. En esa decisión, la Corte sostuvo que en efecto, la expiración del plazo sí constituía razón suficiente para dar por terminado un nombramiento en provisionalidad. Para esta Corporación, “la discusión de este caso se centra en determinar si existió o no una razón suficiente en la motivación del acto, asunto que ya fue resuelto en la jurisdicción contenciosa administrativa, y frente al cual la acción de tutela no puede ser utilizada como una tercera instancia, máxime cuando la decisión adoptada no responde a un acto caprichoso o arbitrario del juez accionado, puesto que el acto administrativo atacado por la accionante ante la jurisdicción contenciosa, no se enmarca en alguno de los argumentos inadmisibles constitucionalmente para motivar el acto, y el juez competente avaló como claras, detalladas y precisas la justificación en que se sustentó la desvinculación”

5. Solución del caso concreto

Preliminarmente, la Sala encuentra que las demandas de tutela presentadas en los dos casos sujetos a revisión, son idénticos en sus hechos, pretensiones y consideraciones jurídicas. Por esa razón, esta Corte resolverá en conjunto las solicitudes de tutela, teniendo en cuenta esta correspondencia en las demandas acumuladas.

De acuerdo con los hechos del caso, los accionantes fueron nombrados como agentes de tránsito en el Municipio de Villavicencio en 2011, pero, en el año 2012, fueron terminadas sus vinculaciones laborales por expiración del plazo de su nombramiento. Presentaron demanda de nulidad y restablecimiento de derecho en contra del acto administrativo de desvinculación pero, en primera instancia y segunda instancia fueron negadas sus pretensiones. Interpusieron acción de tutela en contra de las mencionadas providencias judiciales y en primera instancia el Consejo de Estado tuteló sus derechos fundamentales y dispuso dejar sin efectos las sentencias del Tribunal Administrativo del Meta para que rehiciera la sentencia conforme a las consideraciones esbozadas en esa decisión. Sin embargo, en segunda instancia se revocaron los mencionados fallos.

En criterio del Juez de segunda instancia, existió una debida motivación del acto de desvinculación del cargo, ya que el hecho de que el plazo haya expirado constituye, en términos de la Corte Constitucional, una “razón suficiente” para declararlo. Acorde con lo anterior, manifiestan su inconformidad con el hecho de que la expiración del plazo no es de ninguna forma algún tipo de motivación.

De conformidad con los hechos del caso, la Sala no resolverá el fondo del asunto hasta tanto verifique el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta Corte encuentra que la discusión constitucional no radica en torno a la ausencia de motivación sino al tipo de justificación que se da por parte de la administración. Acorde con ello, resolverá el caso concreto.

Comprobación de los requisitos generales o formales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Conforme con la metodología propuesta por el precedente constitucional relativo a la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, corresponde a la Corte estudiar, en primer lugar, si en el asunto de la referencia se cumplen con los requisitos generales de procedencia.

En segundo lugar, la Sala constata que la sentencia acusada resolvió en segunda instancia el proceso de nulidad y restablecimiento de derecho adelantado por los accionantes, razón por la cual no es posible presentar nuevos recursos ordinarios contra esa decisión. Adicionalmente, aunque la decisión cuestionada es susceptible del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y/o de revisión, contemplado por el artículo 248 y 257 del Código Contencioso Administrativo, estos instrumentos no se muestran idóneos para resolver la controversia jurídico-constitucional materia de la presente decisión[36]. Por tanto, habida consideración del carácter taxativo y estricto de esas causales de revisión, el mecanismo se muestra del todo insuficiente para dar respuesta a los asuntos planteados por la accionante.

En relación con el requisito de inmediatez, esta Sala debe señalar que las acciones de tutela fueron instauradas el 1 y 9 de junio de 2015, en contra de los fallos del 2 y 10 de diciembre de 2014; es decir, transcurrieron aproximadamente seis meses entre el hecho vulnerador y la presentación de la acción de tutela, tiempo que esta Sala estima razonable.

Por esa razón, no ahondará sobre el cumplimiento de este requisito.

A su vez, los defectos planteados por la accionante son relevantes para la decisión del caso. A este respecto, los actores estiman que de no haberse incurrido en tales errores, la decisión del Tribunal habría sido diferente, pues, razonablemente, debió reconocer el derecho que le asistía a continuar nombrados en provisionalidad. Así las cosas, con relativa claridad, la peticionaria alega que el juez no aplicó adecuadamente el precedente fijado por la Corte al momento de decidir sobre el derecho de los peticionarios. Por lo tanto, la Sala encuentra acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra sentencias, por lo que asumirá el análisis sobre la comprobación, en la sentencia recurrida de las causales específicas expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Comprobación de los requisitos materiales o específicos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales

De conformidad con los hechos del caso y la petición que fue presentada en las acciones de tutela interpuestas por los accionantes, se tiene que fundamentan su solicitud, particularmente, en que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca erró en su decisión al no anular las resoluciones que los destituyeron, argumentando que el hecho de que el plazo del nombramiento hubiera terminado era “razón suficiente” para finalizar el vínculo contractual. En criterio de estos, esa decisión es equivocada puesto que la resolución que retira a los exfuncionarios públicos de su cargo no está motivada, desconociendo entonces una serie de uniformes decisiones que esta Corte ha emitido sobre la materia. Por ello, manifiestan que existe un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente lo que justifica la intervención del juez constitucional para enmendar el asunto. A su vez, indica que se incurrió en defecto fáctico.

En este orden de ideas, esta Sala estima que de acuerdo con la abundante jurisprudencia que sobre la materia ha fijado esta Corporación, la tutela impetrada por los peticionarios no está llamada a prosperar. En concreto, esta Sala considera que lo que está en discusión no es si el Tribunal del Meta incurrió en defecto fáctico por considerar que el Municipio de Villavicencio motivó o no el acto de desvinculación, sino, por el contrario, determinar si la argumentación que ofreció dicha entidad, atiende los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha fijado en relación con el contenido de la motivación.

En ese orden de ideas, es claro para esta Sala que el Tribunal del Meta no incurrió en tal defecto ya que, luego de analizar la sentencia atacada, es claro que dentro de su argumentación hizo referencia a los precedentes más importantes que en materia constitucional y contencioso administrativa se fijaron al respecto. La Corte advierte que en este caso es evidente la motivación del acto administrativo de vinculación. La administración, en efecto, fue enfática en manifestarle a los peticionarios las razones por las cuales no continuaría con el servicio que venían prestando hasta el momento.

Es claro que los actos administrativos de desvinculación sí fueron motivados, pero que la inconformidad de los peticionarios radica en que la respuesta o razones que el Municipio de Villavicencio esgrimió no son satisfactorios para ellos. Así, es importante reiterar que la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta no desconoció el precedente establecido en párrafos anteriores. Es más, desde la actuación desplegada por la administración hasta la sentencia atacada en sede de tutela, los operadores jurídicos aceptaron y acogieron la tesis de la necesidad de motivar el acto de desvinculación.

Ahora bien, esta Sala quiere resaltar que si bien la administración no incumplió con su deber de motivar el acto, y por ello el Tribunal tampoco incurrió en defecto sustantivo por esa razón, eso no significa que en todo caso no se haya podido configurar defecto alguno en relación con el precedente. Así, luego de hacer un recuento de los pronunciamientos de esta Corporación, la Sala Novena de Revisión concluyó que la jurisprudencia constitucional no solamente ha hecho referencia al deber de motivar los actos sino el contenido mismo de dicha obligación. Al respecto, los actos deben contar con una “razón suficiente” que dé cuenta de la razonabilidad del despido y/o la terminación.

Como se mencionó en la parte motiva de esta providencia, la Corte ha manifestado que las razones que se utilicen para motivar un acto de esta naturaleza, deben estar fundadas en hechos comprobables y argumentos constitucionalmente admisibles. Así, estableció que son admisibles razones puntuales como (i) la provisión definitiva de un cargo, (ii) la imposición de sanciones disciplinarias, (iii) la calificación insatisfactoria. No obstante, regla fijada por la sentencia SU-917 de 2010 y reiterada por la T-360 de 2015, también pueden existir otras circunstancias que justifiquen el retiro del cargo que se discute. Tal es el caso de la expiración del plazo en el nombramiento.

Ese motivo de desvinculación resulta constitucionalmente admisible a la luz de la jurisprudencia constitucional. Específicamente, de las sentencias SU-917 de 2010, T-753 de 2010 y T-360 de 2015. En aquellas decisiones, la Corte aceptó que no son causales taxativas los motivos de desvinculación de un cargo en provisionalidad y que, como sucede en este caso, la expiración o vencimiento del término del contrato resulta razonable a la luz de la Constitución y vigencia de los derechos fundamentales. Por ello, para la Corte, ni el Tribunal Administrativo del Meta ni el Municipio de Villavicencio vulneraron los derechos fundamentales de los peticionarios al esgrimir dichas razones.

Así las cosas, en concreto, no existe defecto fáctico pues de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente y las decisiones judiciales analizadas, (i) no es cierto que el acto de desvinculación no haya sido motivado y (ii) según la jurisprudencia constitucional la expiración o vencimiento del plazo del nombramiento constituyen razones constitucionalmente admisibles para cumplir con ese propósito.

Por otra parte, los peticionarios, argumentaron que los jueces de instancia que resolvieron la acción de tutela propuesta, incurrieron, además, en defecto fáctico. Para sustentar sus acusaciones, manifestaron que el Tribunal del Meta no resolvió la petición relacionada con desviación del poder ignorando las pruebas que reposan en el expediente. Pese a lo anterior, este cargo será desestimado por la Sala Novena de Revisión al no cumplir con los presupuestos procesales para decidir de fondo.

Para esta Corte, lo que buscan los peticionarios es reabrir una discusión jurídica que no fue abordada en instancia pero no por negligencia del Tribunal, sino porque toda la argumentación de los demandantes en nulidad se dirigió a discutir la motivación del acto, queriendo ser reiterativos con sus argumentos para, aparentemente, sostener que existió una desviación del poder en el caso concreto, pero que, como se mencionó, fue resuelta en la alzada cuando decidió sobre la falsa motivación. En otras palabras, las causales alegadas (desviación y falsa motivación) fueron resueltas, aunque no favorablemente, por el Tribunal del Meta, puesto que en todo caso el Tribunal se refirió a la debida motivación del acto de retiro.

Así, pretenden los accionantes que la Corte se pronuncie sobre la indebida aplicación o valoración probatoria (defecto fáctico) argumentando que la sentencia acusada no resolvió

el cargo relativo a la desviación del poder. No obstante, luego de analizar dicha pretensión, la Sala Novena constata que la acusación se dirige frente a actuaciones que hacen parte de la órbita del juez contencioso administrativo y que no tienen la coherencia lógica que exige la Corte cuando de acción de tutela contra providencia judicial se trata.

Por estas razones, la Sala Novena de Revisión Constitucional negará el amparo de los derechos fundamentales de los actores y, por tanto, confirmará el fallo proferido por los jueces de segunda instancia.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 10 de febrero de 2016 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que decidió negar la acción de tutela presentada por Nubia Stella Rojas en contra del Tribunal Administrativo del Meta y el Juzgado Cuarto Oral Administrativo de Villavicencio, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la sentencia del 21 de diciembre de 2015 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que decidió negar la acción de tutela presentada por Yesid Díaz Rodríguez en contra del Tribunal Administrativo del Meta y el Juzgado Cuarto Oral Administrativo de Villavicencio, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[2] *Ibíd.*

[3] Sentencia T-173/93. M.P. José Gregorio Hernández [cita de la sentencia C-590/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño].

[4] Sentencia T-504/00. Antonio Barrera Carbonell [cita de la sentencia C-590/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño].

[5] Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño. [cita de la sentencia C-590/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño].

[6] Sentencias T-008/98. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y SU-159/2000. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [cita de la sentencia C-590/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño].

[7] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-591/05 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[8] Sentencia T-658-98. [cita de la sentencia C-590/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño].

[9] Sentencias T-088-99. M.P. Clara Inés Vargas y SU-1219-01 M.P. Jaime Córdoba Triviño. [cita de la sentencia C-590/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño].

[10] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[11] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-993/03 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[12] Ver, entre otras, las sentencias T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-442 de 1994. (M.P. Antonio Barrera Carbonell), T-567 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-008 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-159 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-025 de 2001, T-109 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-639 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[13] Sentencia T-012 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[14] En la sentencia T-055 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte determinó que, en tratándose del análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

[15] “En el plano de lo que constituye la valoración de una prueba, el juez tiene autonomía, la cual va amparada también por la presunción de buena fe” Sentencia T-336 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), reiterada por la T-008 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[16] Sentencia T-310 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[17] En este sentido, sentencias T-765 de 1998 y T-001 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[18] Sentencia T-446 de 2013

[19] Sentencia SU-047 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

[20] Sobre el particular, en la sentencias T-766 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se sostuvo: “el precedente judicial vinculante está constituido por aquellas consideraciones jurídicas que están cierta y directamente dirigidas a resolver el asunto fáctico sometido a consideración del juez. Así, el precedente está ligado a la ratio decidendi o razón central de la decisión anterior, la que, al mismo tiempo, surge de los presupuestos fácticos relevantes de cada caso (sentencia T-049 de 2007).”

[21] En relación con el contenido de la ratio decidendi en la sentencia T-117 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández la Corte señaló que “i) corresponde a la regla que aplica el juez en el caso concreto, ii) se determina a través del problema jurídico que analiza la Corte en relación con los hechos del caso concreto y iii) al ser una regla debe ser seguida en todos los casos que se subsuman en la hipótesis prevista en ella”. Igualmente consultar T-569 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[22] Sentencia T-918 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[23] Ver entre otras, las sentencias T-014 de 2009, T-777 de 2008, T-571 de 2007, T-049 de

2007, T-440 de 2006, T-330 de 2005, T-698 de 2004, T-688 de 2003 y T-468 de 2003.

[24] Sentencia T-310 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[25] Ver, entre otras, sentencias: T-1206 de 2004, T-031 de 2005, T-161 de 2005, T-222 de 2005, T-267 de 2005, T-392 de 2005, T-648 de 2005, T-660 de 2005, T-804 de 2005, T-1159 de 2005, T-1162 de 2005, T-1310 de 2005, T-1316 de 2005, T-1323 de 2005, T-081 de 2006, T-156 de 2006 y T-653 de 2006.

[26] artículo 41 de la Ley 909 de 2004, a cuyo tenor, “[e]s reglada la competencia para el retiro de los empleos de carrera de conformidad con las causales consagradas por la Constitución Política y la ley y deberá efectuarse mediante acto motivado. La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado.”

[27] Dichas apreciaciones son válidas tanto para el texto del Decreto 1 de 1984, como para la Ley 1437 de 2011, dado que el sentido de las disposiciones se mantuvo, al insistir que son nulos los actos administrativos que contravengan normas en las que han de fundarse, y que desconozcan derechos de los administrados afectados por el acto.

[28] Sentencia T-360 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

[29] Sentencia SU-556 de 2014.

[30] Reiterada por la sentencia SU - 054 de 2015.

[31] Corte Constitucional, Sentencia T-1316 de 2005. En la misma providencia la Corte señaló: “Esta regla encuentra su justificación en el hecho de que la motivación resulta ser necesaria para controvertir dicho acto ante la jurisdicción contencioso- administrativa, y adicionalmente, porque la desvinculación debe obedecer a un principio de razón suficiente, es decir, que deben existir motivos fundados para que la administración prescinda de los servicios de su funcionario. La ausencia de motivación específica, en consecuencia, lesiona los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa del trabajador, que de manera provisional, ocupa un cargo de carrera administrativa”.

[33] Corte Constitucional, Sentencia C-279 de 2007.

[34] Corte Constitucional, Sentencia T-104 de 2009.

[35] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-800 de 1998, T-1204 de 2004, T-392 de 2005, T-1112 de 2008, T-011 de 2009, Auto 326 de 2009, entre muchas otras.

[36] Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación 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. 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.