

Sentencia T-423/08

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Jurisprudencia constitucional consolidada sobre procedencia

DERECHO DISCIPLINARIO-Goza de todas las garantías inherentes al debido proceso

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO DE TRAMITE EN PROCESO DISCIPLINARIO-No toda irregularidad constituye una vía de hecho amparable a través de acción de tutela

Referencia: expediente T-1750264

Acción de tutela instaurada por Sara Beatriz Cayón Padilla contra el Consejo Superior de la Judicatura y Seccional de Cundinamarca, Salas Jurisdiccionales Disciplinarias.

Procedencia: Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, dentro de la acción de tutela instaurada por la doctora Sara Beatriz Cayón Padilla contra el Consejo Superior de la Judicatura y

el Seccional de Cundinamarca, Salas Jurisdiccionales Disciplinarias.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 1 de la Corte, el 24 de enero de 2008, eligió el asunto de la referencia para efectos de su revisión.

I. ANTECEDENTES

La doctora Sara Beatriz Cayón Padilla, elevó acción de tutela el 4 de julio de 2007 ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, aduciendo vulneración del derecho al debido proceso, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda

En junio 1° de 2005, por solicitud de la doctora Leonor Perdomo Perdomo, Magistrada del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, inició indagación preliminar para “determinar la situación de mora” en que pudo haber incurrido la accionante en los procesos disciplinarios a su cargo, en condición de Magistrada de la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Magdalena. Por medio de auto del 28 de septiembre de 2005, “se abrió investigación formal” para establecer “los hechos y su adecuación a la falta correspondiente, disponiendo la práctica de las pruebas indispensable que posibilitaran tal propósito” (f. 1 cd. inicial).

En marzo 29 de 2006 se formuló pliego de cargos en su contra, “por la falta disciplinaria grave consagrada en el numeral 3 del artículo 154 de la Ley 270 de 1996, cometida a título de culpa grave. Y por la falta gravísima prevista en el numeral 62 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, cometida a título de culpa gravísima, y ordenó suspensión del cargo por el término de 6 meses” (f. 1 ib.), decisión contra la cual la accionante formuló recurso de reposición, cuya decisión le fue desfavorable.

En julio 31 de 2006, ya en firme el pliego de cargos, se ordenó el traslado “que trata el numeral 8 del artículo 92 de la Ley 734 de 2002”, donde la demandante impetró nulidad del pliego, petición negada por auto del “10 de agosto de 2006”.

Adelantada la acción disciplinaria, en noviembre 7 de 2006 se profirió sentencia condenatoria contra Sara Beatriz Cayón Padilla, al hallarla responsable de violación al deber previsto en el numeral 62 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002; en tal virtud, le impuso “sanción de destitución del cargo e inhabilidad para ejercer el cargo y funciones públicas por el término de 10 años” (f. 2 ib.), bajo consideraciones como las siguientes (fs. 100 y 101 cd. anexo 3, resaltado en el texto original):

“...las conductas de la doctora SARA BEATRIZ CAYÓN PADILLA constituyen faltas disciplinarias y dan lugar a la imposición de sanción, por adecuarse su conducta a las siguientes faltas:

En vigencia de la ley 200 de 1995 incurrió en la prohibición consagrada en el numeral 3° del artículo 154 de la Ley 270 de 1996, según la cual, ‘A los funcionarios... de la Rama Judicial...les está prohibido...3. Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que estén obligados’, en cada uno de los 43 procesos repartidos entre 1998 y el 4 de mayo de 2002, conductas que iniciaron en vigencia de la Ley 200 de 1995 y se prolongaron hasta el 15 de abril de 2005 (fecha límite de los hechos materia de la presente actuación disciplinaria).

También incurrió en el proceder antiético previsto por el numeral 62 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que prevé como falta gravísima, ‘incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que presenta el veinte por ciento (20%) de su cargo laboral’, porque entre el 5 de mayo de 2002 y el 15 de abril de 2005 registra mora en 363 expedientes a ella asignados, que corresponden a más del 20%, de los asuntos a su cargo, incurriendo de esta manera en mora sistemática por el incumplimiento de los términos legales.

... ..

... el análisis de los citados preceptos normativos permiten colegir, que las Leyes 270 de 1996 y 734 de 2002 describen dos comportamientos diferentes en los cuales se adecua el proceder atribuido a la doctora CAYÓN PADILLA.”

La funcionaria sancionada y el Ministerio Público interpusieron recurso de reposición contra la citada sentencia, también decidido desfavorablemente en diciembre 11 de 2006, señalando la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (está resaltado en el texto original):

“Teniendo en cuenta que tanto la disciplinada como el Ministerio Público, presentaron de manera independiente sus argumentos para sustentar el recurso de reposición contra la sentencia emitida por esta Superioridad, para mejor entendimiento se procederá a su análisis individual:

La doctora Cayón Padilla adujo los siguientes argumentos:

El pliego emitido en su contra adolecía de los requisitos previstos por el canon 163 de la Ley 734 de 2002, cercenándose sus derechos fundamentales de la defensa y el debido proceso, porque le impuso sanción de destitución, ‘con desconocimiento de que cada proceso constituye conducta singular que debe examinarse a la luz de las normas instrumentales que rigen lo concerniente a los términos y la clase de decisión esperada por el deber funcional discernido por la Constitución y la ley’, por lo tanto, en virtud del debido proceso, esta Colegiatura debió analizar ‘la situación fáctica jurídica de cada uno de los procesos que tenía al despacho... y no actuar como hizo de conglobar en un todo los procesos con pretermisión de la precisión exigida por la norma arriba mencionada, impidiendo de esta manera el ejercicio de mi derecho de defensa como que no pude explicar razonablemente el retardo en cada uno de los asuntos a mi cargo...’

.....

... la doctora Cayón Padilla señaló, que la sentencia proferida en su contra se edificó ‘sobre un proceso transido de errores sustanciales que generan su nulidad total por cuanto a esa Corporación se le olvidó que toda falta disciplinaria fatalmente supone, como en mi caso, incumplimiento de deberes o prohibiciones como se desprende del artículo 196 de la Ley 743 del año 2002’.

.....

... el principio de legalidad como parte integral del debido proceso, 'impone la definición previa del deber, la prohibición, la inhabilidad, el impedimento, la incompatibilidad, y el conflicto de intereses, ya en la Constitución, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia o en las demás leyes, cuya violación es la que genera falta disciplinaria.

.....

... 'dado que la mora sistemática para los efectos disciplinarios tenía que inexorablemente deducirla la Sala del desconocimiento de uno de los valores seleccionados en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, como lo impone el artículo 196 de la Ley 754 del año 2002... me sanciona por una falta que en el pliego de cargos no vinculó con uno cualquiera de los valores previstos en la Ley 270 de 1996, cuya lesión es la que constituye falta disciplinaria...'

... Una vez dictada la Ley 200 de 1995 con su respectivo catálogo de deberes y prohibiciones para los funcionarios públicos... el legislador expidió la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia, consagrando en sus artículos 153 y 154, los deberes y prohibiciones por cuyo incumplimiento o incursión son sometidos a procesos disciplinarios los funcionarios y empleados judiciales por la Corte Constitucional, no excluyó la aplicación de otras normas a los citados sujetos procesales.

.....

... las normas contenidas en la Ley 200 de 1995 se aplicaban a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, aún más, téngase en cuenta que la Corte efectuó tales afirmaciones para fundamentar la declaratoria de inexequibilidad del artículo 116, que fijaba las faltas de los citados funcionarios y empleados, e indicó que debían estar contenidas en una ley ordinaria, en ese momento la Ley 200 de 1995, derogada por la Ley 734 de 2002.

.....

De igual forma es pertinente resaltar... la labor intelectual del Juez para adecuar una conducta en la descripción abstracta hecha por el legislador, debe efectuarse de tal

manera que encaje en forma precisa en la descripción... en el asunto sub examine la conducta atribuida a la doctora CAYÓN PADILLA se adecuó en el numeral 62 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, y no en los artículos 153 o 154 de la Ley 270 de 1996, porque resultaba más precisa.

.....

... las faltas disciplinarias atribuibles a los funcionarios judiciales, pueden estar previstas tanto en la Constitución, como en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes, incluida, obviamente, la ley 734 de 2002.

... ..

Por su parte, la doctora Patricia Murcia Páez, en su condición de Procuradora Delegada... resalta los siguientes argumentos:

... si bien está debidamente acreditada la mora sistemática en que incurrió la doctora CAYÓN PADILLA en pluralidad de procesos repartidos entre mayo de 2002 y abril de 2005, su proceder omisivo se encuentra justificado con la producción laboral, 'el cual, en criterio del Ministerio Público, no fue de 0.86 providencias diarias como lo afirma la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, sino de 1.17 providencias por día entre autos interlocutorios y sentencias'.

.....

... No le asiste razón al Ministerio de Público, por cuanto, la información estadística... registra la producción de todo el año, pues el período a reportar va 'desde 04 - 01 hasta 04 - 12', formulario que contiene la firma de la doctora CAYÓN PADILLA, en el cual, además de consignarse el número de autos interlocutorios, sentencias y autos de sustanciación proferidos por la encartada en ese tiempo, indica, por ejemplo, que el inventario de procesos al iniciar el año era de 364, ingresaron 162 expedientes, evacuó 65 (13 con prescripción, 17 sentencias y 35 con otras salidas), y finalizó con 461 procesos.

.....

De otra parte indicó, que el Ministerio Público debe reconocer la poca existencia de antecedentes jurisprudenciales sobre la falta disciplinaria descrita en el numeral 62 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, concerniente al tema de la mora sistemática, considerando conveniente señalar que en su opinión, el legislador ‘incurrió en omisión al no definir en la descripción normativa referida lapsos específicos dentro de los cuales se pudiera establecer a ciencia cierta la carga laboral existente y la cantidad de actuaciones judiciales surtidas, a efecto de evitar el señalamiento arbitrario de dichos lapsos en términos de meses, semestres o años... Ello por no considerar justo ni adecuado que a un determinado funcionario judicial se le enrostre su incursión en mora sistemática en términos de meses mientras que a otro se le formule la misma imputación por lapsos superiores, bien sea de semestre o años, circunstancia que por obvias razones le desfavorece, como sucede en el caso bajo estudio’.

Indicando además, que para establecer en forma adecuada la proporción legalmente exigida del 20% de la carga laboral en mora, ‘se debe confrontar la carga laboral existente durante un lapso plenamente definido con la totalidad de la actividad judicial desplegada por el funcionario durante ese mismo periodo’.”

La Sala demandada expuso a continuación en la referida providencia, que para mayor ilustración está siendo transcrita ampliamente:

“... según lo dispuesto por el numeral 62 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, constituye falta gravísima incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados, entendiéndose por mora sistemática, ‘el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral.’

En el asunto sub examine lo que hizo la Sala fue verificar la carga laboral asignada entre mayo de 2002 y abril 15 de 2005 a la doctora CAYÓN PADILLA, concluyendo que de ‘los 546 procesos que tenía... al 15 de abril de 2005, en 43 de ellos presenta mora desde antes de entrar a regir la Ley 734 de 2006 y en 363 la mora se registra a partir de la vigencia de dicha norma, suma esta última que corresponde a más del 20% de la carga laboral, es decir, a los procesos cuya mora se presenta entre el 5 mayo de 2002 y el 15 de

abril de 2005’.

... se consideró como carga laboral el total de asuntos asignados a la disciplinada entre mayo de 2002 y abril de 2005, y la revisión de cada uno de esos expedientes arrojó mora en una proporción superior al 20%, tal como lo demuestran los cuadros que figuran en el acápite considerativo tanto del pliego de cargos como de la sentencia recurrida.

.....

Además, el hecho de contabilizar mes por mes tanto la carga laboral como la producción, o efectuar ese análisis por tiempo más prolongado, como seis meses, un año, o más, no altera el resultado, pues ni se aumenta ni se disminuye la carga laboral o la producción.” (Fs. 186 y ss. cd. anexo 3.)

Comenta la ahora accionante que la acusación formulada por la Sala Disciplinaria y la sentencia “estructurada sobre la misma” constituyen vía de hecho “por cuanto adolecen de la precisión que el debido proceso exige respecto de la formulación de los cargos resultantes”, atropellando la defensa. Además (f. 8 cd. inicial):

“Incorre la Sala Disciplinaria en vía de hecho por defecto sustancial cuando me aplica una prohibición que no tiene registro en el catálogo de prohibiciones descritas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que son las únicas por las cuales puedo ser sancionada.”

De tal manera, la actora pide que se le tutele el derecho al debido proceso y, como consecuencia, se anule “la actuación incluidos el pliego de cargos y la sentencia” y se disponga el reintegro al cargo de Magistrada de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Magdalena, con el pago “de los perjuicios materiales y morales causados” y de los sueldos “dejados de percibir durante mi suspensión en el ejercicio de dicho cargo y los dejados de devengar a partir de mi destitución”.

De otra parte, la demandante en esta acción de tutela anexó fotocopia del expediente del

proceso disciplinario adelantado en su contra (cds. anexos 1, 2 y 3) y de su historia clínica (f. 12 cd. inicial).

B. Respuesta de la entidad demandada

El doctor Fernando Coral Villota, Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, mediante escrito de septiembre 10 de 2007 pidió que se niegue la tutela impetrada, argumentando (f. 27 y 28 ib., resaltado en el texto original):

“...contrario a lo señalado por la doctora Cayón Padilla, en la sentencia C-037 de 1996 la Corte Constitucional no determinó que las faltas contra los funcionarios judiciales, por incumplimiento de deberes o incursión en prohibiciones, tenían que estar consagradas en una Ley Estatutaria.

... ..

Ahora, la confusión que se ha venido presentado, como se indicó en el proveído recurrido, se debe a que la Corte en la misma sentencia, al revisar los numerales 23 y 18 de los artículos 153 y 154, respectivamente, los declaró exequibles bajo el entendido de que ‘las demás obligaciones’ (refiriéndose a los deberes) y ‘las nuevas atribuciones’ (en tratándose de prohibiciones), debían estar previstas en una Ley Estatutaria.

Sin embargo, la interpretación dirigida en el sentido de que sólo el incumplimiento de los deberes y la incursión en las prohibiciones consagradas en los artículos 153 y 154 de la Ley 270 de 1996, son los únicos aplicables a los funcionarios judiciales, porque así lo determinó la Corte, no resulta apropiada, pues tal afirmación no la hizo esa Corporación y, por el contrario, en posteriores decisiones ha dejado clara la aplicación del C.D.U., como se demostró en la providencia objeto de recurso.

Además, el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, expresamente consagra como falta disciplinaria atribuible para los funcionarios de la Rama Judicial, ‘el incumplimiento de los deberes y prohibiciones, la incursión en las inhabilidades... previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración y demás leyes. Constituyen

faltas gravísimas las contempladas en este código’.

Aún más, en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, el legislador elevó a la categoría de faltas gravísimas, el incumplimiento del deber previsto en el numeral 21 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, y la incursión en las prohibiciones de que tratan los numerales 8, 14, 15, 16 y 17 del canon 154 ibídem, sin que la Corte Constitucional al declarar inexecutable la expresión ‘o haber sido sancionado disciplinariamente en tres ocasiones con anterioridad dentro de los cinco años anteriores’ contenida en el párrafo segundo, hubiese objetado en forma alguna el hecho de que esas faltas estén consagradas en el CDU.

Por lo tanto, si para la Guardiania de la Carta las faltas atribuibles a los funcionarios judiciales pueden estar tipificadas o consagradas en el CDU, la supuesta irregularidad advertida por la recurrente no existe, razón por la cual no se repondrá el proveído objeto de censura.”

C. Sentencia única de instancia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, mediante sentencia de septiembre 14 de 2007 no tuteló el amparo solicitado, al estimar que, en principio, “es del caso señalar que la sentencia proveniente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se dictó al amparo del principio de autonomía funcional... lo que de suyo, hace improcedente la concesión del amparo... pues brilla por su ausencia que la alta colegiatura hayan (sic) incurrido en vía de hecho, de suerte que no corresponde a la sala como juez constitucional entrar a controvertir los fundamentos de la sentencia, pues ello atentaría contra el citado principio, además de vulnerar la independencia que caracterizan (sic) la administración de justicia (artículo 228 de la C.N.)” (fs. 39 y 40 cd. inicial).

Sin embargo, destaca “que revisado cuidadosamente el fallo atacado, no se observa que en su trámite se haya incurrido en alguno de los defectos... pues lo que se infiere de su lectura es que fue emitido conforme a la competencia atribuida a la autoridad demandada, en él se aplicaron las normas pertinentes al caso, se fundó en los hechos y el estudio de las pruebas aportadas al proceso y acorde al procedimiento señalado en la ley para ello, de suerte que brilla por su ausencia que la accionada haya incurrido en algún tipo de acto

arbitrario o irrazonable que permita conceder el amparo... Basta agregar, que la providencia atacada se halla debidamente ejecutoriadas y goza de doble presunción de legalidad y acierto” (f. 40 ib.).

Adicionalmente, respecto a lo mencionado por la actora “en el sentido de que se le imputó una conducta no descrita en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, para nada podía constituir la causal de nulidad alegada o la derogatoria de la sentencia por vía de tutela, pues la Ley 734 de 2002 en su artículo 196, estableció, dentro del acápite relacionado con el régimen de los funcionarios judiciales, que constituye falta disciplinaria de éstos ‘El incumplimiento de los deberes y prohibiciones, la incursión en inhabilidades, impedimentos incompatibilidades y conflicto de intereses previstos en la Constitución, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes. Constituyen falta gravísima las contempladas en este código’... ningún derecho se le vulneró al aplicarle normas correspondientes a dos codificaciones, pues las mismas están entrelazadas y su aplicación plenamente autorizada” (f. 41 ib., resaltado en el texto original).

Finalmente, el Consejo Seccional consideró que no se incurrió en una vía de hecho al tipificar la falta como gravísima, porque “tal adecuación se realizó con fundamento en lo estrictamente señalado dentro de la norma aplicable al caso específico”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo dictado dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate

Como se desprende de los antecedentes reseñados, la demandante solicitó tutela al considerar que en la jurisdicción disciplinaria fue vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, al proferir fallo sancionatorio sin respetar sus garantías mínimas, según asevera.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que ponen fin a un proceso. Reiteración de jurisprudencia

En la mencionada sentencia se explicó que “la acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales”.

En consecuencia: “... cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción.”

Con base en los precedentes jurisprudenciales desarrollados por esta corporación en sentencia C- 590 de 2005, en cuanto a la procedencia de la tutela y los rigurosos requisitos de procedibilidad se ha señalado:

“...como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias

judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

En cuanto a lo primero, no puede desconocerse que la administración de justicia, en general, es una instancia estatal de aplicación del derecho, que en cumplimiento de su rol debe atenerse a la Constitución y a la ley y que todo su obrar debe dirigirse, entre otras cosas, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales. Si esto es así, lo obvio es que las sentencias judiciales se asuman como supuestos específicos de aplicación del derecho y que se reconozca su legitimidad en tanto ámbitos de realización de fines estatales y, en particular, de la garantía de los derechos constitucionales.

En cuanto a lo segundo, no debe perderse de vista que el derecho, desde la modernidad política, es la alternativa de legitimación del poder público y que tal carácter se mantiene a condición de que resulte un instrumento idóneo para decidir, de manera definitiva, las controversias que lleguen a suscitarse pues sólo de esa forma es posible definir el alcance de los derechos y crear las condiciones necesarias para su adecuado disfrute. De allí el valor de cosa juzgada de que se rodean las sentencias judiciales y la inmutabilidad e intangibilidad inherentes a tales pronunciamientos, pues de no ser así, esto es, de generarse una situación de permanente incertidumbre en cuanto a la forma como se han de decidir las controversias, nadie sabría el alcance de sus derechos y de sus obligaciones correlativas y todos los conflictos serían susceptibles de dilatarse indefinidamente. Es decir, el cuestionamiento de la validez de cualquier sentencia judicial resquebrajaría el principio de seguridad jurídica y desnudaría la insuficiencia del derecho como instrumento de civilidad.

Y en cuanto a lo tercero, no debe olvidarse que una cara conquista de las democracias contemporáneas viene dada por la autonomía e independencia de sus jueces. Estas

aseguran que la capacidad racionalizadora del derecho se despliegue a partir de las normas de derecho positivo y no de injerencias de otros jueces y tribunales o de otros ámbitos del poder público. De allí que la sujeción del juez a la ley constituya una garantía para los asociados, pues estos saben, gracias a ello, que sus derechos y deberes serán definidos a partir de la sola consideración de la ley y no por razones políticas o de conveniencia.

22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales.

23. En ese marco, los casos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales han sido desarrollados por la doctrina de esta Corporación tanto en fallos de constitucionalidad, como en fallos de tutela. Esta línea jurisprudencial, que se reafirma por la Corte en esta oportunidad, ha sido objeto de detenidos desarrollos. En virtud de ellos, la Corporación ha entendido que la tutela sólo puede proceder si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad. Dentro de estos pueden distinguirse unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto”.

Así mismo, antes de acudir a la acción de tutela, es deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos, pues no puede asumirse la acción de amparo como un mecanismo de protección alternativo contra una decisión judicial adversa, o cuando no se acudió adecuadamente a los medios que el proceso regular prevé en defensa de los intereses de quienes en él participan.

Frente a la importancia del uso de los recursos previstos en la ley, esta corporación en sentencia T-1197 de noviembre 29 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería argumentó:

“Para la Corte, la importancia de los recursos se pone de relieve en aquellos casos en

que el propio orden jurídico permite que el ejercicio dialéctico y sintético que busca el procedimiento, no se agote en la primera instancia, sino que abra nuevos escenarios como el de la apelación o el de la casación, en donde sea posible un control efectivo de la legalidad, la racionalidad y la uniformidad de las decisiones, bajo la función controlante y de garantía del juez de apelaciones o del juez de casación. Estos elementos son los que permiten afirmar, por un lado, el valor constitucional de los recursos, entendidos como instrumentos facilitadores de la dialéctica y de la legalidad y racionalidad de las decisiones, y permiten también justificar, por el otro, la exigencia del agotamiento efectivo de los recursos, como expresión de la subsidiaridad de la acción de tutela frente a los mecanismos ordinarios de defensa judicial.”

No es posible entonces entablar la acción de tutela como si la jurisdicción constitucional fuera una instancia paralela o adicional para proteger derechos fundamentales, cuyo amparo también se ha solicitado o se puede obtener por un instrumento procesal idóneo. Tampoco se puede desplazar al juez natural para resolver el asunto en litigio, ni imponer sobre las suyas razones de una interpretación judicial diferente, o conclusiones distintas en la apreciación racional de las pruebas.

Cuarta. El derecho al debido proceso en materia disciplinaria. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 29 de la Constitución Política dispone que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Al respecto, esta corporación en diferentes oportunidades ha señalado que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, están obligadas a actuar respetando un “conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre si de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley”¹.

Así manifestó en sentencia T-1263 de noviembre 29 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño:

“El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales.”

De igual forma, en sentencia C-818 de agosto 9 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil, señaló:

“... el Estado puede ejercer el ius puniendi por medio de distintas modalidades jurídicas, entre las cuales se cuenta el derecho disciplinario. Este último hace parte del derecho administrativo sancionador, género que agrupa diversas especies -tales como el derecho contravencional, el derecho correccional, y el propio derecho disciplinario- y en general ‘pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas’.

Ahora bien de manera específica el derecho disciplinario se manifiesta en la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad).

La jurisprudencia constitucional ha reconocido las diferencias existentes entre las distintas modalidades del derecho sancionador en cuanto a sus intereses, sujetos jurídicos

involucrados y efectos jurídicos en la comunidad, las cuales exigen tratamientos diversos por parte del Legislador y de los órganos encargados de aplicar la normatividad. No obstante, también ha puesto de manifiesto que las distintas especies de derecho sancionador comparten unos elementos comunes que los aproximan al derecho penal delictivo pues irremediablemente el ejercicio de ius puniendi debe someterse a los mismos principios y reglas constitutivos del derecho del Estado a sancionar.

El derecho disciplinario que respalda este poder está compuesto por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurren en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley, (...) ha dado lugar a la formación de una rama del derecho administrativo llamada 'derecho administrativo disciplinario'."

Es también necesario recordar que "en sí misma, la imposición de una sanción disciplinaria no configura un perjuicio irremediable; si se han llevado a cabo las actuaciones procesales prescritas por la ley con el lleno de las garantías y requisitos constitucionales y legales, y se ha impuesto la sanción legalmente prevista para quienes incurran en faltas disciplinarias, se trata de una afectación legítima de los derechos del funcionario público objeto de la medida, y no de la generación de un perjuicio contrario al orden jurídico constitucional. La configuración de un perjuicio irremediable que ha de ser prevenido por vía de la acción de tutela surge, en este orden de ideas, cuando se presentan circunstancias excepcionales tales como las siguientes: (i) que existan motivos serios y razonables que indiquen que una determinada providencia sancionatoria en materia disciplinaria puede haber sido adoptada con desconocimiento de las garantías constitucionales y legales pertinentes y, por ende, con violación de los derechos fundamentales de los afectados, en particular al debido proceso; (ii) que el perjuicio derivado de la providencia sancionatoria adoptada de manera inconstitucional amenace con hacer nugatorio el ejercicio de uno o más derechos fundamentales de los sujetos disciplinados, (iii) que el perjuicio en cuestión llene los requisitos de ser cierto e inminente, grave y de urgente atención, y (iv) que los medios judiciales ordinarios con los que cuentan los afectados para su defensa no sean lo suficientemente expeditos como para controlar la legalidad y constitucionalidad de las medidas sancionatorias impugnadas con la urgencia requerida para impedir la afectación irremediable del derecho

fundamental invocado (T-1102 de octubre 28 de 2005, M. P. Jaime Araujo Rentería).

Por tales razones, la regla general aceptada por la jurisprudencia constitucional es la improcedencia de la acción de tutela ante un proceso disciplinario. Así lo señaló esta Corte en la sentencia T-418 de mayo 22 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra:

“De allí que la Corte ha señalado que no toda irregularidad en el trámite de un proceso constituye una vía de hecho amparable a través de esta acción.

... ..

Este rigor para conceder la acción de tutela cuando se alegan vías de hecho, obedece al debido entendimiento del artículo 86 de la Constitución, en cuanto al carácter excepcional de la acción de tutela, su procedencia únicamente cuando no exista para el afectado otro medio de defensa judicial y por el respeto por la cosa juzgada por parte del juez constitucional.

... ..

Si las anteriores razones se exponen respecto de procesos judiciales, con mayor razón resulta improcedente la acción de tutela, cuando se trata de atacar, por la posible ocurrencia de una vía de hecho, actuaciones administrativas, disciplinarias o fiscales...”

Quinta. El caso concreto.

Como se desprende de los antecedentes reseñados, la parte actora acudió a la acción de tutela al considerar que en la jurisdicción disciplinaria fue vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, al proferir un fallo sancionatorio como consecuencia de una acción disciplinaria adelantada en su contra, sin respetar garantías mínimas de tal derecho.

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria en noviembre 07 de 2006, profirió sentencia condenatoria dentro del proceso disciplinario, iniciada en contra de la accionante, indicando que la falta se habría cometido a título de culpa gravísima, donde se impuso “la DESTITUCIÓN del cargo de Magistrada de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Magdalena” y la

condenaron a 10 años de sanción para no ejercer cargos públicos. (f. 409 cd. anexo 3)

En la acción de tutela el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, mediante providencia de septiembre 14 de 2007, no concedió el amparo, al concluir que “se dictó al amparo del principio de autonomía funcional... no corresponde a la sala como juez constitucional entrar a controvertir los fundamentos de la sentencia, pues ello atentaría contra el citado principio, además de vulnerar la independencia que caracterizan a la administración de justicia”(f. 39 cd. inicial), agregó también que “...no se observa que en su trámite se haya incurrido en alguno de los defectos...fue emitido conforme a la competencia atribuida a la autoridad demandada, en él se aplicaron las normas pertinentes al caso, se fundó en los hechos y estudio de las pruebas aportadas al proceso y acorde al procedimiento señalado en la ley para ello... la providencia atacada se halla debidamente ejecutoriada y goza de doble presunción de legalidad y acierto” (f. 40 ib.).

Adicionalmente, la actora considera que se le fue imputada “una conducta no descrita en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia” (f. 41 ib.).

Contrario a lo manifestado por la accionante el Consejo Seccional comenta que según el artículo 196 de la ley 734 de 2002 constituye falta disciplinaria “El incumplimiento de los deberes y prohibiciones, la incursión en inhabilidades, impedimentos incompatibilidades y conflicto de intereses previstos en la constitución, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes. Constituyen falta gravísima las contempladas en este código”. Por consiguiente, no se constituyó en una vía de hecho al considerar que se aplicó “lo estrictamente señalado dentro de la norma aplicable al caso específico” (f. 41 ib.).

Conforme a lo anterior la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-491 de septiembre 26 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo: “La garantía constitucional del debido proceso incluye, como elemento determinante, el de la obligatoriedad de las formas propias de cada juicio. Se trata de asegurar que, en todos los trámites judiciales o administrativos, se apliquen las normas previamente definidas por la ley para el tipo de asunto materia de examen, con el objeto de que quien acude a los jueces -o a la administración, en su caso-, o es llamado por ellos, no sea sorprendido por

nuevas disposiciones, ni sea tratado de manera diferente a aquélla en que lo son quienes se encuentran en sus mismas circunstancias. Se preserva así el valor de la seguridad jurídica y se hacen valer los postulados de la justicia y de la igualdad ante la ley.”

En conclusión, de lo referido en los apartes precedentes se colige que las corporaciones demandadas ejercieron válidamente su competencia para iniciar y llevar a término la acción disciplinaria estudiada, con ceñimiento en lo trascendente a las formas propias del proceso respectivo y sin quebrantar la garantía consagrada en el artículo 29 de la Constitución, y Reiterando la jurisprudencia de esta corporación, habrá de confirmarse el fallo proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en el proceso de único instancia.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, el 14 de Septiembre de 2007, denegando el amparo solicitado.

Segundo: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-484 de mayo 20 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 T-214 de marzo 8 de 2004, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.