

Sentencia T-424/14

MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE RETIRO DE MIEMBROS DE LA POLICIA NACIONAL POR VOLUNTAD DEL GOBIERNO NACIONAL

PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la coherencia y razonabilidad del sistema jurídico, los principios de confianza legítima y buena fe, así como el derecho a la igualdad de quienes acceden a la administración de justicia, es obligatorio para los jueces seguir y aplicar el precedente establecido por esta Corporación, en la definición y alcance de los derechos fundamentales. Para ratificar lo anterior, no sobra recordar que de acuerdo con el numeral 9° del artículo 241 superior, por ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, la regla jurídica contenida en la ratio decidendi de las sentencias de tutela debe ser aplicada por todas las autoridades judiciales, de acuerdo con el principio en cuya virtud “a igual supuesto de hecho, igual consecuencia de derecho”

FACULTAD DISCRECIONAL DEL GOBIERNO PARA RETIRAR MIEMBROS DE LA POLICIA NACIONAL POR RAZON DEL SERVICIO-Casos en que se desconoció el precedente jurisprudencial frente a la motivación del acto administrativo

Resulta claro que la acción de tutela sí deviene procedente después de presentarse la demanda contenciosa administrativa y agotar todos los recursos ordinarios y extraordinarios en su ámbito, si en la decisión final se desconoce el precedente jurisprudencial frente a la motivación del acto administrativo, su relación entre la recomendación por parte de la respectiva junta de evaluación y el comportamiento del oficial, con el fin de justificar dicha determinación y descartar una arbitrariedad. Es claro según lo antes expuesto, que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la necesidad de que los actos administrativos de retiro de personal de la Policía Nacional contengan la

motivación para que sus destinatarios puedan ejercer su derecho de defensa y se respete el debido proceso administrativo. Lo contrario, es decir, la posibilidad de expedir un acto administrativo inmotivado, carente de razones, equivale a permitir actos ocultos tras los cuales se esconden la arbitrariedad y la injusticia. Ello, además de ser contrario al Estado Social de Derecho que pregonaba el artículo 1° constitucional, agrede al ciudadano que ve burlados sus derechos y ultrajada su dignidad. Así, es claro que las decisiones judiciales atacadas desconocieron la amplia jurisprudencia citada en la parte motiva de esta sentencia, relacionada con la obligación de motivar los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional, lo que constituye un acto arbitrario y contrario a derecho que debe ser corregida por esta Corte, restituyendo los derechos fundamentales de los accionantes.

Referencia: expedientes acumulados T-4.195.024, T-4.195.164, T-4.253.991 y T-4.261.460

Acciones de tutela interpuestas por: Doriam Leandro Sanabria Flórez contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander (T-4.195.024); Marlon Alexander Timarán Montilla contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado 1° Administrativo de Turbo (T-4.195.164); José Luis Caballero Peñaloza contra el Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja y el Tribunal Administrativo de Descongestión de Santander (T-4.253.991), y Maidee Candelo Vallecilla contra el Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (T-4.261.460)

Procedencia: Sección Quinta del Consejo de Estado, (exp. T-4.195.024), Sección Segunda del Consejo de Estado (exp. T-4.261.460) y Sección Cuarta del Consejo de Estado (expedientes T-4.195.164 y T-4.253.991)

Magistrado ponente:

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Bogotá, D. C., julio dos (2) de dos mil catorce (2014)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Andrés Mutis Vanegas, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere esta

SENTENCIA

En la revisión de los fallos dictados por: i) la Sección Quinta del Consejo de Estado en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por Dorian Leandro Sanabria Flórez contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander (T-4.195.024); ii) la Sección Cuarta del Consejo de Estado en segunda instancia, dentro de la acción de tutela iniciada por Marlon Alexander Timarán Montilla contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Primero Administrativo de Turbo (T-4.195.164); iii) la Sección Cuarta del Consejo de Estado en segunda instancia dentro de la acción de tutela interpuesta por José Luis Caballero Peñaloza contra el Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja y el Tribunal Administrativo de Descongestión de Santander (T-4.253.991), y iv) la Sección Segunda, en primera y única instancia, dentro de la acción de tutela elevada por Maidee Candelo Vallecilla contra el Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Cali y el Tribunal Administrativo de Descongestión del Valle del Cauca (T-4.261.460), acumulados.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional por remisión que hicieran las respectivas secciones de la mencionada Corporación, de acuerdo con los artículos 86 inciso 2° de la Constitución Política, y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. En marzo 18 de 2014 la Sala Tercera de Selección de esta Corte escogió para revisión los referidos expedientes y ordenó además acumularlos entre sí por presentar unidad de materia, para ser fallados en una misma sentencia.

I. ANTECEDENTES

Expediente T-4.195.024 Dorian Leandro Sanabria Flórez

Hechos y relato del accionante

En diciembre 3 de 2012, Dorian Leandro Sanabria Flórez interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por considerar que con la sentencia de diciembre 7 de 2011 proferida por esa corporación dentro del proceso radicado 2002-1381, se violaron sus derechos fundamentales “al debido proceso, la supremacía constitucional, a la defensa y al derecho al trabajo” (f. 1 cd. inicial respectivo). Relató los siguientes hechos:

1. En enero 23 de 1996 ingresó a la Escuela de Cadetes General Santander, graduándose como subteniente en noviembre 5 de 1998 (f. 2 ib.).
2. Desempeñó su carrera en la Policía Fiscal y Aduanera, siendo enviado en el año 2000 a los Estados Unidos de Norteamérica, a un seminario sobre lavado de activos, tránsito ilegal de divisas y narcotráfico (f. 3 ib.).
3. Previa aprobación de curso de ascenso, en diciembre 13 de 2001 accedió al grado de Teniente.
4. Mediante resolución 375 de abril 11 de 2002 del Ministerio de Defensa Nacional, con fecha efectiva en abril 24 de 2002, fue retirado del servicio por voluntad del Gobierno Nacional sin motivación alguna.
5. Durante el tiempo que prestó servicios a la Policía Nacional, adelantó cursos y seminarios relacionados con las funciones de la Policía Fiscal y Aduanera, en instituciones como la Universidad de la Sabana, la Universidad Industrial de Santander de Bucaramanga, Fasecolda y la Sijin, (f. 4 ib.).
6. Meses después de su retiro, inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el mencionado acto administrativo, proceso que cursó en primera instancia en el Juzgado Segundo Administrativo de Cúcuta. En sentencia de abril 18 de 2008, ese despacho accedió a las súplicas de la demanda y declaró la nulidad de la resolución 375 de abril 11 de 2002, ordenando reintegrar al demandante al cargo que ocupaba, y pagarle los salarios y demás emolumentos dejados de percibir, desde la fecha efectiva de retiro hasta la de reintegro, sin que se entienda que existió solución de continuidad. Para ello el juzgado se basó en la consideración de que se trataba de un acto arbitrario, en apoyo de lo cual citó la sentencia C-525 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa (fs. 49 a 66 ib.).
7. Por apelación que interpusiera la Policía Nacional, la segunda instancia fue decidida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, corporación que en sentencia de diciembre 7 de 2012, revocó el fallo de primera instancia, y negó las pretensiones de la demanda, argumentando la presunción de legalidad del acto administrativo.

Para respaldar su aserto frente a las alegaciones del actor, el ad quem destacó que “no se

puede sostener que la idoneidad y el buen desempeño en el empleo contenidas en una hoja de vida excelente, limitan en modo alguno la facultad discrecional, pues bien pueden existir otros motivos que hagan aconsejable del retiro de los funcionarios. Además, tales calidades no otorgan un fuero de inamovilidad". (fs. 68 a 82 ib.).

8. Por considerar que la anterior decisión judicial fue arbitraria al no ceñirse a los pronunciamientos constitucionales, el señor Sanabria Flórez interpuso acción de tutela, solicitando revocar el fallo dictado en diciembre 7 de 2011 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y dejar en firme el proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Cúcuta en abril 18 de 2008.

Actuación judicial

Primera instancia. En enero 18 de 2013, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la tutela y ordenó notificar a las partes, al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional, otorgándoles el término de 2 días para ejercer su derecho de defensa e intervenir, respectivamente (f. 114 ib.).

Respuesta de la Policía Nacional. En febrero 6 de 2013 esa entidad se pronunció manifestando que no se cumplen los presupuestos necesarios para que proceda la acción de tutela contra la providencia judicial atacada, pues ésta hizo tránsito a cosa juzgada y no puede ser invalidada por el juez de tutela (fs. 119-120 ib.).

Respuesta del Tribunal Administrativo de Norte de Santander. También en febrero 6 de 2013, la corporación respondió, expresando que la sentencia dictada está justificada y garantiza los postulados constitucionales (fs. 121 a 123 ib.).

Decisión de primera instancia. En fallo de febrero 28 de 2013, la Sección Cuarta del Consejo de Estado denegó la protección solicitada por encontrar que el Tribunal no incurrió en el defecto alegado por el actor, a la vez que no se desconoció el precedente jurisprudencial y la simple inconformidad con la sentencia no significa que esta adolezca de defecto (fs. 129 a 144 ib.).

Impugnación. En mayo 20 de 2013 el accionante impugnó la decisión, ratificando los argumentos formulados en el memorial inicial de tutela, fundamentalmente el hecho de que

se desconoció jurisprudencia constitucional relativa a la motivación de los actos administrativos de retiro del servicio de la por voluntad del Gobierno, de la Policía Nacional (fs. 149 a 153 ib.).

Decisión de segunda instancia. En fallo de octubre 31 de 2013, la Sección Quinta del Consejo de Estado modificó la decisión de primera instancia, declarándola improcedente, por considerar que el juez de tutela no está facultado para invadir la órbita del juez natural, pues ello convertiría la acción constitucional en una nueva instancia que revisa y corrige las decisiones judiciales (fs. 171 a 187 ib.).

Expediente T-4.195.164 Marlon Alexander Timarán Montilla

Hechos y relato del accionante

Mediante apoderado, en mayo 22 de 2013 Marlon Alexander Timarán Montilla interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Juzgado Primero Administrativo de Turbo, por considerar que con las sentencias de diciembre 6 de 2012 y octubre 27 de 2011 respectivamente, proferidas dentro del proceso radicado 2008-339, se violaron sus derechos fundamentales “al debido proceso (...) y demás derechos que estén siendo vulnerados” (f. 2 cd. inicial respectivo). Relató los siguientes hechos:

1. En febrero de 1997 ingresó a la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, graduándose como Oficial, alcanzando el grado de Capitán (f. 3 ib.).
2. Afirmó que “nunca fue objeto de investigaciones penales o sancionado disciplinariamente, ni cuenta con inhabilidades vigentes” y durante su trayectoria policial “obtuvo 2 menciones honoríficas, más de setenta (70) felicitaciones y anotaciones positivas por su desempeño, dedicación, esfuerzo y entrega en el cumplimiento de sus funciones” (f. 3 ib.).
3. Expresó que “en febrero de 2008, el Brigadier General Marco Antonio Pedreros Rivera, Comandante de la Regional 7 de la Policía (...) le ordenó al Coronel Jorge Orlando Murillo Meza (...) que debía hacer botar como diera lugar a mínimo cinco (5) oficiales, a lo que él contestó ‘como ordene mi General’” (f. 4 ib.).
4. Que como consecuencia de lo anterior, se le ordenó al comandante directo del actor

“hacer anotaciones negativas en el folio de vida de este último, en consecuencia se hicieron anotaciones el 10, 12, 18 de marzo de 2008” (ib.). Luego, mediante Decreto 3009 de agosto 14 de 2008 fue retirado del servicio por voluntad del Gobierno Nacional.

5. Relató que inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el decreto mencionado, proceso que cursó en primera instancia ante el Juzgado 1° Administrativo de Turbo. En sentencia de octubre 27 de 2011, ese despacho negó las súplicas de la demanda (fs. 176 a 187 ib.).

6. En tal providencia se lee “Por otra parte no se tendrá en cuenta el testimonio del Mayor Leonardo Alexander Támara Gómez, visible a folios 365 a 368, dado que si bien no fue tachado de falso, en todo caso para el Despacho es conocido por proceso que en esta misma judicatura se adelantó en el que fue parte demandante contra la Policía Nacional como consecuencia de su retiro del servicio activo de la Institución mediante el Decreto 3079 del 22 de agosto de 2008, por la misma causa y para la misma época, circunstancia que ratifica el Mayor Álvarez Yoragri en su declaración, quien al indagarle si recordaba el nombre de alguno de los oficiales retirados de la institución policial por hechos relacionados con corrupción ‘CONTESTO: de los capturados si recuerdo alguno, si fueron retirados por estos hechos no sabría decir pero si salieron del Departamento mi Mayor TÁMARA ALEXANDER, el Capitán SÁNCHEZ del Gaula, el señor Capitán TIMARÁN. (...)’. situación que compromete seriamente su credibilidad para el Despacho en los términos del artículo 217 del C.P.C” (f. 183 ib.).

7. Resolviendo el recurso de apelación interpuesto por el demandante, la segunda instancia fue decidida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en fallo de diciembre 6 de 2012, confirmando el de primera instancia.

8. Manifestó que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta la prueba testimonial rendida por el Mayor Leonardo Alexander Támara Gómez que constituye fundamento probatorio eficaz de los argumentos del demandante (f. 17 ib.), por lo que considera que en el proceso judicial “se debió tener en cuenta los testimonios donde se aprecia que ‘la orden impartida por el Brigadier General de destituir a 5 oficiales’ si existió y a pesar de que nunca se logró probar los nombres de los oficiales a quien se dirigía la orden, se evidencia que dicha orden existió y se cumplió” (f. 27 ib.).

9. Por estimar que las anteriores decisiones judiciales fueron inconstitucionales al no haber valorado las pruebas de que su retiro del servicio no obedeció a necesidades del buen servicio sino a una orden arbitraria, interpuso acción de tutela solicitando revocarlas, declarar la nulidad del Decreto 3009 de agosto 14 de 2008 y ordenar su reintegro al cargo que venía desempeñando, sin solución de continuidad desde la fecha de su retiro hasta la de reintegro (f. 58 ib.).

Actuación judicial

Primera instancia. En mayo 22 de 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado admitió la tutela y notificó a las partes con el fin de que rindieran informe sobre los hechos objeto de tutela y anexaran copia de las decisiones judiciales atacadas (f. 159 ib.).

Respuesta del Juzgado Primero Administrativo de Turbo. En junio 13 de 2013 ese despacho judicial se pronunció manifestando que la acción de tutela no es una nueva oportunidad para que la parte vencida discuta lo que fue objeto de análisis judicial (fs. 174 a 175 ib.).

Respuesta del Tribunal Administrativo de Antioquia. En junio 19 de 2013 la corporación respondió, manifestando que la sentencia pronunciada no constituye vía de hecho ni se han vulnerado derechos del actor (fs. 209 a 213 ib.).

Decisión de primera instancia. En fallo del mismo 19 de junio de 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado rechazó por improcedente la acción, al considerar que “en las providencias motivo de inconformidad (...) se valoró el material probatorio aportado durante el proceso de conformidad con la normatividad aplicable al asunto y bajo los criterios de la sana crítica” (fs. 214 a 230 ib.).

Impugnación. Mediante apoderado, en julio 17 de 2013 el accionante impugnó la decisión, ratificando los argumentos formulados en el memorial inicial de tutela, fundamentalmente el hecho de que se desconoció jurisprudencia constitucional respecto de la falta de motivación para ser retirado del servicio por voluntad del Gobierno Nacional (fs. 236 a 259 ib.).

Decisión de segunda instancia. En fallo de agosto 28 de 2013, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia, por considerar que “las autoridades

judiciales demandadas no omitieron valorar los testimonios recaudados ni denegaron en forma arbitraria o ligera las pruebas allegadas en la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto la Sala considera que el presunto defecto fáctico alegado por el demandante no existió” (fs. 380 a 392 ib.).

Actuación en Sede de revisión

Teniendo en cuenta que: i) el acto administrativo cuya nulidad se solicitó en la demanda contencioso administrativa fue proferido por la Policía Nacional, ii) esta entidad tiene interés en el resultado de la acción de tutela y iii) no fue vinculada a la actuación por los jueces de tutela, el entonces Magistrado sustanciador dispuso vincular a la Policía Nacional, solicitándole que en el término de dos (2) días hábiles se pronunciara sobre los hechos narrados por el accionante y expresara los motivos que dieron origen al retiro del servicio del Capitán Marlon Alexander Timarán Montilla.

Respuesta de la vinculada Policía Nacional. En junio 26 de 2014 el representante de la Policía Nacional se pronunció manifestando que “el retiro del accionante se materializó dando aplicación a la facultad discrecional dada por la ley al Presidente de la República”.

De igual manera, expresó que “Esta medida discrecional, se reitera, ya había sido revisada por la Honorable Corte Constitucional, siendo procedente y viable su aplicación, por no contrariar ninguna norma superior, sin exigir que se aplique un procedimiento, pruebas o razones de hecho o de derecho para fundamentar la decisión administrativa, la cual es propia e independiente, pues la utilización de esta medida en las formas exigidas por el accionante, desvirtuaría o más bien desnaturalizaría la figura propia del retiro por Voluntad del Gobierno Nacional o del Director General” (fs. 21 a 28 cd. Corte respectivo).

Concluyó solicitando denegar las pretensiones del actor por no habersele vulnerado derecho fundamental alguno.

Expediente T-4.253.991 José Luis Caballero Peñaloza

Hechos y relato del accionante

En marzo 15 de 2013, José Luis Caballero Peñaloza interpuso acción de tutela contra el Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja y el Tribunal Administrativo de Santander

(Sala de Descongestión), por considerar que con las sentencias de septiembre 23 de 2010 del Juzgado y diciembre 13 de 2012 del Tribunal, proferidas dentro del proceso radicado 2007-296, se violaron sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, al trabajo, a la estabilidad laboral, al mínimo vital, a la vida y a la salud (f. 1 cd. inicial respectivo). Relató los siguientes hechos.

1. En mayo 25 de 1997 ingresó al Centro de Instrucción de Barrancabermeja, siendo escalafonado como Patrullero en mayo 22 de 1998 (f. 137 y 185 ib.).

2. Ejerció funciones como Patrullero hasta marzo 30 de 2007, fecha en la que, mediante Resolución 914 de marzo 27 de 2007, fue retirado del servicio por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional (f. 94 ib.).

3. Por lo anterior inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra tal resolución, que cursó en primera instancia en el Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja, despacho que en sentencia de septiembre 23 de 2010 denegó sus pretensiones, con fundamento en que no fue desvirtuada la legalidad del acto administrativo de retiro, ni demostradas razones distintas al buen servicio que fundamentaran la decisión de la administración (fs. 461 a 477 ib.).

4. Al resolver el recurso de apelación, el Tribunal Administrativo de Santander (Sala de Descongestión) en fallo de diciembre 13 de 2012 confirmó el de primera instancia, por las mismas razones que tuvo ese despacho (fs. 537 a 543 ib.).

5. Por considerar que las anteriores decisiones judiciales vulneran sus derechos fundamentales, interpuso acción de tutela solicitando dejar sin efectos ambas sentencias, revocar la Resolución 914 de marzo 27 de 2007 y reintegrarlo al cargo de Subintendente de la Policía Nacional (fs. 6 a 7 ib.).

Actuación judicial

Primera instancia. En marzo 20 de 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado admitió la tutela, y ordenó notificar a las partes, al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional, otorgándoles el término de 2 días para ejercer su derecho de defensa e intervenir, respectivamente (f. 35 ib.).

Respuesta de la vinculada Policía Nacional. En abril 19 de 2013 la Policía Nacional se pronunció manifestando que no se cumplen los presupuestos para que proceda la acción de tutela contra las providencias judiciales atacadas, por lo cual debe declararse improcedente (fs. 50 a 51 ib.).

Respuesta de Tribunal Administrativo de Santander (Sala de Descongestión): En abril 20 de 2013 esa corporación respondió manifestando que no procede la tutela contra providencias judiciales, y que además la proferida por ese tribunal se sujetó a las pruebas regular y oportunamente aportadas al proceso.

Respuesta del Juzgado Único Administrativo de Barrancabermeja. En mayo 9 de 2013 este despacho manifestó que no procede la tutela contra providencias judiciales, pues de lo contrario se estaría suplantando al juez natural. Solicita que la tutela sea negada por no existir vía de hecho en la decisión de septiembre 23 de 2010 (fs. 61 a 71 ib.).

Decisión de primera instancia. En sentencia de septiembre 5 de 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado rechazó por improcedente la acción por encontrar que “la tutela instaurada no supera los requisitos generales de procedibilidad” por lo que “no hay lugar a estudiar los defectos en que eventualmente hubiere incurrido la Autoridad accionada” (fs. 115 a 138 ib.).

Impugnación. En octubre 11 de 2013, el actor impugnó la decisión, por considerar que sí se cumplen los requisitos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales y debe estudiarse el fondo del asunto (fs. 148 a 151 ib.).

Decisión de segunda instancia. En fallo de diciembre 16 de 2013, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia, por considerar que las decisiones impugnadas cumplen las condiciones de motivación expresadas por la Corte Constitucional y el demandante en los procesos contencioso administrativos no demostró que la administración hubiese actuado con desviación de poder (fs. 162 a 179 ib.).

Expediente T-4261460 Maidee Candelo Vallecilla.

Hechos y relato de la accionante.

Por conducto de apoderado, en septiembre 30 de 2013, Maidee Candelo Vallecilla interpuso

acción de tutela contra el Juzgado 7° Administrativo de Descongestión de Cali y el Tribunal Administrativo de Descongestión del Valle del Cauca, por considerar que con los fallos de octubre 25 de 2011 de ese Juzgado y enero 30 de 2013 del Tribunal, proferidas dentro del proceso radicado 2007-2, se violaron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y a la estabilidad en el empleo (f. 2 cd. inicial respectivo). Relató lo siguiente.

2. En marzo 1 de 1999 ascendió a Intendente, grado en el que se mantuvo hasta que fue retirada del servicio por voluntad del Gobierno Nacional mediante Resolución 4493 de agosto 30 de 2006 (f. 3 ib.).

3. Inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra esta resolución, proceso que cursó en primera instancia en el Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Cali, despacho que en sentencia de octubre 25 de 2011 negó las pretensiones de la demanda por encontrar que no se demostró la desviación que se atribuyó al acto administrativo demandado (fs. 469 a 484 ib.).

4. Al resolver el recurso de apelación, el Tribunal Administrativo de Descongestión del Valle del Cauca en fallo de enero 30 de 2013 confirmó el de primera instancia, por considerar que el acto administrativo se expidió con el cumplimiento de los requisitos legales para ello y se soportó en concepto previo de la Junta de Evaluación y Calificación correspondiente (fs. 532 a 540 ib.).

5. Al estimar que las anteriores decisiones judiciales vulneran sus derechos fundamentales, interpuso acción de tutela solicitando declarar la nulidad de las sentencias objeto de tutela, ordenando proferir sentencia de acuerdo con lo expuesto en el memorial de tutela, en el que cita como precedente jurisprudencial la sentencia T-638 de agosto 16 de 2012 (f. 8 ib.).

Actuación judicial

Primera instancia. En octubre 7 de 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado admitió la tutela, notificando a las partes, al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional, otorgándoles el término de 3 días para ejercer su derecho de defensa e intervenir, respectivamente (f. 12 ib.).

Respuesta de la vinculada Policía Nacional. En octubre 21 de 2013 la Policía Nacional se pronunció manifestando que no se cumplen los presupuestos para que proceda la acción de tutela contra las providencias judiciales atacadas, por lo cual debe declararse improcedente (fs. 18 a 20 ib.).

Respuesta de los accionados: En octubre 24 de 2013 el Tribunal Administrativo de Descongestión del Valle del Cauca respondió exponiendo los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales demostrando que no se cumplen, por lo cual solicitó declararla improcedente. Por su parte, el Juzgado Séptimo Administrativo de Descongestión de Cali no se pronunció.

Decisión única de instancia. En sentencia de noviembre 22 de 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado rechazó por improcedente la tutela por considerar que “la acción de tutela no tiene por objeto revivir términos judiciales expirados, ni constituye una instancia más dentro de un proceso ordinario, máxime cuando la persona afectada ha tenido a su disposición los recurso de ley y ha agotado las instancias existentes” (fs. 39 a 49 ib.). Esta decisión no fue impugnada.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primero. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para examinar en Sala de Revisión estas acciones de tutela, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9°) de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segundo. Lo que se debate.

Esta Sala de Revisión debe determinar si las decisiones judiciales atacadas se ajustaron a la Constitución o si, por el contrario, respecto de ellas se cumplen las causales generales y específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En este último caso, si tales fallos desconocieron el precedente constitucional aplicable sobre motivación de los actos administrativos de retiro de miembros de la Policía Nacional por voluntad del Gobierno Nacional, violando, de contera los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al trabajo.

Para ello, se abordarán los siguientes temas: (i) la general improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que pongan fin a un proceso; (ii) el desconocimiento del precedente constitucional como causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales; (iii) la facultad discrecional del Gobierno para retirar miembros de la Policía Nacional por razón del servicio; (iv) sobre estas bases, se decidirán los casos concretos.

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

A partir de la sentencia C-543 de 1992 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) mediante la cual fueron declarados inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que establecían y reglamentaban la acción de tutela contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso, quedó determinado que tal acción solo puede proceder frente a “situaciones de hecho”, entendidas como aquéllas que de manera evidente, grave y grosera contraríen el ordenamiento constitucional, de modo que no pueden en realidad reputarse como verdaderas providencias judiciales, pues sólo son arbitrariedades con apariencia de tales.

En la mencionada sentencia se explicó que “la acción de tutela no es (...) 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”.

Según lo expresó esta Corte, “... 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 definitorio 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.”

Años después, como resultado de la evolución jurisprudencial vivida a partir de lo planteado en ese trascendental fallo, en la sentencia C- 590 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) la Sala Plena de este tribunal sintetizó su entonces más reciente postura sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso. En esta decisión se reiteró el carácter sumamente excepcional de esa posibilidad, y se recordaron las más importantes razones constitucionales que conducen en tal dirección. En esta línea, la referida sentencia señaló:

“...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”.

Al mismo tiempo, esta decisión pretendió oficializar el abandono o la superación de la

noción de vía de hecho como referente de las situaciones que en estos casos pueden dar lugar a la excepcional prosperidad del amparo y su reemplazo por otros conceptos tales como los “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”, siendo catalogados los primeros de la siguiente manera:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[1]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. 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[2]. 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.

c. 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[3]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. 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[4]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la

Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una 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.

e. 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[5]. 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.

f. Que no se trate de sentencias de tutela[6]. 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.”

Adicionalmente se indicó que, “para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas”, siendo agrupadas de la siguiente forma:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[7] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado[8].

h. Violación directa de la Constitución.”

Recapitulando esos desarrollos jurisprudenciales, merece también especial atención el criterio de esta Corte en cuanto a la labor específica del juez de tutela, en punto a que no puede desconocer “los conceptos y principios de autonomía, independencia de los jueces, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y vigencia del Estado social de derecho”[9].

Es entonces desde las rigurosas perspectivas expuestas en precedencia, en las que además converge el deber impostergable de ofrecer amparo efectivo a los derechos fundamentales y el compromiso de acatar los principios que han sido enunciados, que el juez debe avocar el análisis cuando se argumente por quienes acudieron a un proceso judicial la presunta violación de garantías fundamentales, como resultado de las providencias entonces proferidas.

Cuarto. Desconocimiento del precedente constitucional como causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales

Como se expuso, una de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales es el desconocimiento del precedente establecido por la Corte Constitucional, derivado de la aplicación directa de una regla que tiene su origen en la propia carta política y cuya infracción conduce a la vulneración de una norma de superior categoría.

De acuerdo con el artículo 228 superior, la función judicial debe ejercerse con independencia y autonomía y según el canon 241 de la misma carta, a la Corte Constitucional se le confía “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”. En desarrollo de esa función y con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la coherencia, la razonabilidad del sistema jurídico, la protección del derecho a la igualdad, la salvaguarda de la buena fe y de la confianza legítima, esta Corte ha señalado el carácter vinculante del precedente constitucional.

De esta manera, el precedente constitucional facilita encontrar la solución a un problema jurídico determinado, permitiendo que tanto ciudadanos como instituciones ajusten su conducta a las normas y reglas que los rigen, conforme al contenido de la Constitución Política y a la interpretación que de ella ha realizado el órgano creado por la misma Carta para tal fin. Adicionalmente, la aplicación del precedente materializa y garantiza la igualdad ante la ley, mediante la uniformidad en la aplicación del derecho[10].

Respecto de esto último, la Corte ha señalado que: “el artículo 229 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 ídem, de tal manera que el derecho a ‘acceder’ igualitariamente ante los jueces implica no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también el idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse por parte de jueces y tribunales ante situaciones similares. Ya no basta que las personas gocen de iguales derechos en las normas positivas ni que sean juzgadas por los mismos órganos. Ahora se exige además que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario. La igualdad en la aplicación de la ley impone pues que un mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.”[11]

Por esta razón en sus decisiones los jueces de la República deben aplicar los precedentes establecidos por la Corte Constitucional que resulten relevantes en relación con el tema de

que se trate, salvo que exista un principio de razón suficiente que justifique su inaplicación en un caso concreto y previo cumplimiento de una carga mínima de argumentación[12].

Volviendo al desconocimiento del precedente constitucional como causal de procedibilidad en tutelas contra providencias judiciales, en sentencia T-1092 de 2007 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) se señaló que:

” ... la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede ser desconocida de cuatro formas: (i) aplicando disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de constitucionalidad; (ii) aplicando disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) contrariando la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; y (iv) desconociendo el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela”[13].

Esta última situación, es decir, el desconocimiento del alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional, se presenta cuanto este tribunal ha definido con anterioridad el alcance de un derecho fundamental en la ratio decidendi de sus sentencias de tutela, determinando cuáles son los elementos esenciales originados en la interpretación de una norma constitucional, situación que ocasiona una limitación de la autonomía que de ordinario caracteriza el ejercicio de la función judicial. Esto significa entonces que esa ratio decidendi debe ser la regla a aplicar por parte del juez en todos aquellos eventos que claramente se subsuman en la hipótesis en ella prevista[14].

Resumiendo, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la coherencia y razonabilidad del sistema jurídico, los principios de confianza legítima y buena fe, así como el derecho a la igualdad de quienes acceden a la administración de justicia, es obligatorio para los jueces seguir y aplicar el precedente establecido por esta Corporación, en la definición y alcance de los derechos fundamentales.

Para ratificar lo anterior, no sobra recordar que de acuerdo con el numeral 9° del artículo 241 superior, por ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, la regla jurídica contenida en la ratio decidendi de las sentencias de tutela debe ser aplicada por todas las autoridades judiciales, de acuerdo con el principio en cuya virtud “a igual supuesto de hecho, igual consecuencia de derecho”.

Quinto. La facultad discrecional del Gobierno para retirar miembros de la Policía Nacional por razón del servicio

De acuerdo con el artículo 218 superior, la misión primordial de la Policía Nacional es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La misma norma prescribe que “la ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”

En atención a dicha función, es necesario otorgarle al Gobierno Nacional y al Director General de la Policía la facultad de retirar discrecionalmente del servicio activo -previo concepto del Comité de Evaluación[15]- a los miembros de esa institución, prescindiendo por razones del servicio de quienes no presten adecuadamente sus funciones o se prevea que puedan cometer una conducta ilegal.

Sobre este tema, el artículo 4° de la Ley 857 de 2003 establece:

“Artículo 4°. Retiro por voluntad del gobierno o del director general de la policía nacional. Por razones del servicio y en forma discrecional, el Gobierno Nacional para el caso de los Oficiales o el Director General de la Policía Nacional para el caso de los Suboficiales, podrán disponer el retiro de los mismos con cualquier tiempo de servicio, previa recomendación de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, cuando se trate de Oficiales, o de la Junta de Evaluación y Clasificación respectiva, para los Suboficiales.

El ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo podrá ser delegado en el Ministro de Defensa Nacional, para el caso de los Oficiales hasta el grado de Teniente Coronel y en los Directores de la Dirección General, Comandantes de Policía Metropolitana, de Departamentos de Policía y Directores de las Escuelas de Formación para el caso de los Suboficiales bajo su mando, observando el procedimiento que sobre el particular se señale en cuanto a composición y recomendaciones en el evento de tal delegación respecto de la Junta Asesora y de Evaluación y Clasificación de que trata el inciso anterior.

Parágrafo 1°. La facultad delegada en los Directores de la Dirección General, Comandantes de Policía Metropolitana, de Departamentos de Policía y Directores de las Escuelas de

Formación a que se refiere el inciso anterior se aplicará para los casos de retiro del personal Nivel Ejecutivo y agentes bajo su mando, a que se refiere el artículo 62 del Decreto-ley 1791 de 2000.

Parágrafo 2°. Los funcionarios competentes serán responsables por la decisión que adopten de conformidad con la Constitución y la ley.”

Seguidamente, la Corte afirmó también que “No se trata, como equivocadamente lo entiende el demandante, de un acto absolutamente subjetivo de las autoridades competentes, pues ello rompería por completo el orden constitucional que nos rige. Lo discrecional no puede confundirse con lo arbitrario pues esto último implica un capricho individual de quien lo ejerce, sin sujeción al ordenamiento jurídico, contrario por completo a la atribución discrecional que se cuestiona, que si bien comporta cierta flexibilidad, ella se encuentra sujeta a reglas de derecho preexistentes en cabeza de un funcionario competente, para ser aplicada a un destinatario específico, y con un fin determinado.”

Por último, dicha providencia concluyó que “la atribución discrecional que por razones del servicio puede ser utilizada para retirar del servicio a miembros de la Fuerza Pública, no obedece a una actividad secreta u oculta de las autoridades competentes, por el contrario, para el caso sub examine ella queda consignada en un acto administrativo controlable por la jurisdicción contenciosa administrativa a través de las acciones pertinentes en caso de desviación o abuso de poder”. Así, la Corte Constitucional sustentó que la facultad discrecional no contraría la carta política, siempre que sea ejercida dentro de parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, con el fin de evitar la arbitrariedad de la decisión, caso en el cual el individuo destituido podría ejercer en su defensa las acciones judiciales correspondientes.

Por otra parte, el hecho de que la orden de retiro se produzca como resultado de la voluntad del Gobierno Nacional por razón del servicio, no exime de la obligación de que la decisión sea debidamente fundamentada, pues como se explicó en la sentencia T-064 de 2007 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), “en materia de actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales, dicha discrecionalidad no implica indefectiblemente que la Administración se exonere del deber de motivar sus decisiones. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en establecer la importancia de la motivación de los actos

administrativos, como garantía de que los destinatarios del mismo puedan conocer las razones en las que se funda la Administración al adoptar decisiones que afecten sus intereses generales o particulares”.

Así, según ha puntualizado la jurisprudencia, al momento de retirar al policial, el Gobierno Nacional tiene la obligación de expresar los motivos de su decisión y estos deben ajustarse a la finalidad de la facultad discrecional. Para ello debe tener en cuenta “tres aspectos que permiten concluir que un acto de retiro discrecional se ajusta a la Constitución, estos son: (1) El respeto por los principios de proporcionalidad y razonabilidad; (2) la debida motivación del acto de retiro que, en últimas, se expresa en la suficiencia y fundamento del concepto previo de las juntas asesoras y comités de evaluación que cumplen funciones en este sentido, así como en la exposición de motivos efectuada en el acto administrativo respectivo; y (3) la correspondencia necesaria entre dicha motivación y el cumplimiento de los fines constitucionales de la Policía Nacional”[16].

Ahora bien, como antes de proferir el acto administrativo de retiro el Gobierno Nacional debe contar con el concepto previo de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, ésta tiene el deber y la responsabilidad de estudiar la hoja de vida del policial a retirar, pues de lo contrario incurriría en arbitrariedad constitutiva de vía de hecho administrativa[17].

De esta forma, cuando el uniformado excluido del servicio considere vulnerado su derecho al debido proceso, por estimar que en su caso se consumó una arbitrariedad, debe tener en cuenta que “el juez de tutela no puede inmiscuirse en asuntos cuyas competencias previamente se encuentran establecidas por el legislador, como lo es para el caso presente la justicia contencioso administrativa, que es la competente para determinar si la Policía Nacional obró o no conforme a los lineamientos legales”[18]. Pero en la misma línea, resulta claro que la acción de tutela sí deviene procedente[19] después de presentarse la demanda contenciosa administrativa y agotar todos los recursos ordinarios y extraordinarios en su ámbito, si en la decisión final se desconoce el precedente jurisprudencial[20] frente a la motivación del acto administrativo, su relación entre la recomendación por parte de la respectiva junta de evaluación y el comportamiento del oficial, con el fin de justificar dicha determinación y descartar una arbitrariedad.

Precisamente en la sentencia T-638 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) se indicó que “la motivación debe quedar plasmada tanto en el concepto previo de la junta o comité como en el acto administrativo de retiro, pues es éste el que será notificado al servidor público, el que contiene la manifestación de voluntad de la administración y el que es susceptible de control judicial. Por consiguiente, debe contar con los argumentos que animaron tal decisión con el único objeto de permitir un verdadero control a los actos de las autoridades”.

Finalmente, no sobra recordar que los miembros de la Policía Nacional son servidores públicos de carrera, pues como es sabido, quien ingresa a esa institución, lo hace adelantando el curso correspondiente y ascendiendo al grado que tales estudios confieran. Así lo reconoció esta Corte en la sentencia T-265 de 2013 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio), en la que expresó lo siguiente:

“La promoción de los miembros de la Policía Nacional hasta el grado de coronel está plenamente reglada y, en esa medida, los efectivos que cumplan a cabalidad con todos los requisitos contenidos en los Decretos 1791 y 1800 de 2000, deberían, en principio, ser promovidos al rango inmediatamente superior, en orden de prelación según los puntajes obtenidos durante los últimos años, todo ello acorde con lo estipulado en la evaluación, revisión y clasificación del desempeño personal y profesional de los uniformados. Para el caso de los oficiales generales su ascenso está supeditado a la aprobación que del mismo realice el Senado de la República, tal y como está estipulado en el artículo 173, numeral 2° de la Constitución Política. En conclusión, las condiciones para ingreso, promoción y retiro de la carrera policial deben estar orientadas por el propósito de mantener la pulcritud y probidad de la institución, lo que justifica el establecimiento de medidas orientadas a asegurar que el personal de policía cumpla de la manera más decorosa posible su función de guardar la armonía y convivencia ciudadanas, según los precisos términos del artículo 218 superior.”

Sexto. Casos concretos

De acuerdo con lo expuesto, se analizará si en los casos revisados se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales para que, en caso de cumplirlos, entrar a revisar los requisitos de procedencia y consiguientemente a decidirlos.

Por la similitud de los hechos planteados y según lo dispuesto por la Sala de Selección, se realizará el análisis conjunto de los casos.

Sea lo primero reconocer que en todos los casos se trata de asuntos que revisten relevancia constitucional, por afectar importantes derechos fundamentales de los peticionarios, como son el derecho al trabajo y el debido proceso.

También debe precisarse que todos ellos utilizaron los medios ordinarios de defensa, pues iniciaron las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de retiro, y además interpusieron el recurso de apelación contra las sentencias que desfavorecieron sus intereses.

Respecto del requisito de inmediatez, se encuentra que, en el caso de Dorian Leandro Sanabria Flórez (T-4.195.024) contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en diciembre 7 de 2011, la acción de tutela fue interpuesta en diciembre 3 de 2012, es decir dentro del año siguiente al presunto hecho vulnerador de derechos; en el caso del actor Marlon Alexander Timarán Montilla (T-4.195.164) la tutela contra la sentencia de diciembre 6 de 2012 fue interpuesta en mayo 22 de 2013, menos de seis (6) meses después de proferida esa decisión definitiva; José Luis Caballero Peñaloza (T-4.253.991) interpuso la acción de tutela en marzo 15 de 2013, apenas tres (3) meses después de adoptada la decisión definitiva en diciembre 13 de 2012 por el Tribunal Administrativo de Santander (Sala de Descongestión); y en lo relativo a Maidee Candelo Vallecilla (T-4.261.460), la tutela fue interpuesta en septiembre 30 de 2013 mientras que los actos presuntamente vulneradores de derechos (es decir, las sentencias del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y del Juzgado Séptimo Administrativo de Cali (ambos de Descongestión) para decidir el proceso por ella iniciado se consolidaron en enero 30 de ese mismo año.

En consecuencia, los plazos dentro de los cuales se incoaron las acciones de tutela son razonables y proporcionados, cumpliéndose así en todos los casos el criterio de inmediatez.

Igualmente se evidencia en ninguno de los casos se atacan decisiones de tutela, por lo que este requisito de procedibilidad se cumple para todos los actores.

Los actores no aducen irregularidades procesales como actos vulneratorios de derechos, por lo que, aunado a lo anterior, se considera que en todos los casos se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, debiendo entrar ahora en el análisis de las causales de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales. Lo alegado por todos ellos como causal específica de procedibilidad es el desconocimiento del precedente de esta corporación, relacionado con la obligatoriedad de motivar los actos de retiro de miembros de la Policía Nacional por voluntad del Gobierno Nacional.

Ahora bien, es claro según lo antes expuesto, que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la necesidad de que los actos administrativos de retiro de personal de la Policía Nacional contengan la motivación para que sus destinatarios puedan ejercer su derecho de defensa y se respete el debido proceso administrativo.

Lo contrario, es decir, la posibilidad de expedir un acto administrativo inmotivado, carente de razones, equivale a permitir actos ocultos tras los cuales se esconden la arbitrariedad y la injusticia. Ello, además de ser contrario al Estado Social de Derecho que pregona el artículo 1° constitucional, agrede al ciudadano que ve burlados sus derechos y ultrajada su dignidad.

Así, es claro que las decisiones judiciales atacadas desconocieron la amplia jurisprudencia citada en la parte motiva de esta sentencia, relacionada con la obligación de motivar los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional, lo que constituye un acto arbitrario y contrario a derecho que debe ser corregida por esta Corte, restituyendo los derechos fundamentales de los accionantes.

Por lo anterior, en el caso de Dorián Leandro Sanabria Flórez se revocarán las decisiones de tutela, se dejará sin efectos la decisión de segunda instancia que vulneró sus derechos fundamentales del actor y se restablecerá la sentencia dictada por el Juzgado 2° Administrativo de Cúcuta, que sí respetó los parámetros fijados por esta Corte respecto de la motivación de los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional en ejercicio de la facultad discrecional.

Respecto de las acciones incoadas por los demás actores, Marlon Alexander Timarán Montilla, José Luis Caballero Peñaloza y Maidee Candelo Vallecilla, se revocarán las

decisiones de instancia de sus acciones de tutela, y se dejarán sin efectos los fallos judiciales que vulneraron sus derechos fundamentales.

A partir de ello se ordenará a cada uno de los despachos judiciales accionados proferir nuevas sentencias en las que se tengan en cuenta las consideraciones de esta providencia, en relación con la necesidad de motivación de los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional en ejercicio de la facultad discrecional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo proferido en octubre 31 de 2013 por la Sección Quinta del Consejo de Estado que modificó el dictado en febrero 28 de 2013 por la Sección Cuarta de la misma corporación, declarando improcedente la acción de tutela presentada por Doriam Leandro Sanabria Flórez y en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al trabajo del actor (expediente T-4.195.024).

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dentro de proceso radicado 2002-1381 y DEJAR EN FIRME el proferido en abril 18 de 2008 por el Juzgado 2° Administrativo de Cúcuta que declaró la nulidad de la resolución 375 de abril 11 de 2002 y ordenó reintegrar al demandante al cargo que ocupaba, pagándole los salarios y demás emolumentos dejados de percibir, desde la fecha efectiva de retiro hasta la de reintegro, sin que se entienda que existió solución de continuidad.

Tercero. REVOCAR el fallo proferido en agosto 28 de 2013 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que confirmó el dictado en junio 19 de 2013 por la Sección 2ª de esa corporación, que rechazó por improcedente la acción de tutela presentada por Marlon Alexander Timarán Montilla. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del actor (expediente T-4.195.164).

Cuarto. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida en diciembre 6 de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dictada dentro del proceso radicado 2008-339 y ORDENAR a la

misma corporación que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente fallo, dicte una nueva sentencia en la que se acojan las consideraciones de esta providencia en relación con la motivación de los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional en ejercicio de la facultad discrecional.

Quinto. REVOCAR el fallo proferido en diciembre 16 de 2013 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que confirmó el dictado en septiembre 5 de 2013 por la Sección Segunda de la misma corporación, que rechazó por improcedente la acción de tutela presentada por José Luis Caballero Peñaloza y en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del actor (expediente T-4.253.991).

Sexto. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida en diciembre 13 de 2012 por el Tribunal Administrativo de Descongestión de Santander, dictada dentro del proceso radicado 2007-296 y ORDENAR a la misma corporación que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente fallo, dicte profiera una nueva sentencia en la que se acojan las consideraciones de esta providencia en relación con la motivación de los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional en ejercicio de la facultad discrecional.

Séptimo. REVOCAR el fallo proferido en noviembre 22 de 2013 por la Sección Segunda del Consejo de Estado que rechazó por improcedente la acción de tutela presentada por Maidee Candelo Vallecilla y en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la accionante (expediente T-4.261.460).

Octavo. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida en enero 30 de 2013 por el Tribunal Administrativo de Descongestión del Valle del Cauca, dictada dentro del proceso radicado 2007-2 y ORDENAR a la misma corporación que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente fallo, dicte una nueva sentencia en la que se acojan las consideraciones de esta providencia en relación con la motivación de los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional en ejercicio de la facultad discrecional.

Noveno. Por Secretaría General de esta corporación, LÍBRENSE las comunicaciones indicadas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “Sentencia T-173/93.”

[2] “Sentencia T-504/00.”

[3] “Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05.”

[4] “Sentencias T-008/98 y SU-159/2000.”

[5] “Sentencia T-658-98.”

[6] “Sentencias T-088-99 y SU-1219-01.”

[7] “Sentencia T-522/01.”

[8] “Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.”

[9] Cfr. T-518 de 1995 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa) citada a su vez en la T-1036 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet).

[10] En sentencia T -1025 de 2002 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), esta Corte expuso: “Téngase en cuenta que la aplicación uniforme de la doctrina constitucional, no solamente se exige de las autoridades jurisdiccionales, sino que la misma obliga a todas las autoridades

publicas y a los particulares en cuanto sus actuaciones deben ajustarse a los principios de igualdad de trato y de buena fe. En efecto, es razonable requerir de éstos un comportamiento reiterado, en casos similares, cuando se encuentren en posición de definir el contenido y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Por ello, las pautas doctrinales expuestas por esta Corporación en relación con los derechos fundamentales, se convierten en umbrales de comportamiento exigibles tanto para las autoridades públicas como para los particulares. Con todo, dicha exigencia se subordina a la existencia de circunstancias o patrones comunes o similares a partir de los cuales no se puedan predicar razones suficientes que permitan otorgar un tratamiento desigual. De contera que, la carga argumentativa se encuentra inclinada a favor del principio de igualdad, es decir, se exige la aplicación de la misma doctrina constitucional ante la igualdad de hechos o circunstancias. Sin embargo, quien pretende su inaplicación debe demostrar un principio de razón suficiente que justifique la variación en el pronunciamiento.”

[11] Cfr. sentencia C-104 de marzo 11 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[12] Cfr. sentencia T-468 de junio 5 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, en la cual se expresó lo siguiente: “En este contexto, surge como elemento preponderante que todo cambio o inaplicación de un precedente judicial de tipo vertical a partir de la presencia de diversos supuestos fácticos o en razón del cambio de legislación debe estar plenamente motivado, en aras de salvaguardar el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, convirtiéndose el conocimiento de los argumentos judiciales, en una herramienta ciudadana de control sobre la legitimidad de las decisiones proferidas por el juzgador. La motivación requiere entonces el cumplimiento de varias condiciones que le dotan de plena legitimidad. En efecto, ella debe ser: (i) completa, (ii) pertinente, (iii) suficiente y (iv) conexa. Es completa cuando se invocan todos los fundamentos de hecho y de derecho que amparan la decisión; es pertinente si resulta jurídicamente observable; es suficiente cuando por sí misma es apta e idónea para decidir un asunto sometido a controversia y; es conexa si se relaciona directamente con el objeto cuestionado. Por consiguiente, si un juez de tutela pretende inaplicar la doctrina constitucional que sobre una materia en específico ha establecido esta Corporación, no sólo debe motivar la decisión de manera completa, pertinente, suficiente y conexa, sino que también tiene que probar la diversidad de los supuestos fácticos o de las circunstancias de hecho que conlleven a otorgar un tratamiento desigual y/o la existencia de una nueva legislación que modifique las

consecuencias jurídicas aplicables al caso controvertido.”

[13] Parámetro reiterado, entre otras, en las sentencias T-028, T- 206 y T-817 todas de 2012 (M. P. en todas Luis Ernesto Vargas Silva).

[14] Cfr. sentencia T-117 de 2007 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

[15] Previsto en el artículo 47 del Decreto 1212 de 1990.

[16] Cfr, entre otras T-297 de 2009 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[17] En el fallo T-995 de 2007 (M. P. Jaime Araújo Rentería) se señaló que la “vía de hecho se produce cuando quien toma una decisión (...) administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico”.

[18] Sentencia T-1010 de 2000, M. P. Fabio Morón Díaz.

[19] Cfr. T-111 de 2009 (M. P. Clara Elena Reales Gutiérrez), T-245 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-265 de 2013 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

[20] Cfr. T-638 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).