

T-446-13

Nota de Relatoría : Mediante Auto 009 de fecha 28 de enero de 2014, el cual se anexa a la parte final de esta providencia, se realizan una serie de aclaraciones a la parte resolutiva de la presente sentencia.

Sentencia T-446/13

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

La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales depende de la verificación de la configuración de todos los requisitos generales y, al menos, de una causal específica de procedibilidad, que conlleve a la violación de un derecho fundamental. De este modo se protegen los elevados intereses constitucionales que se materializan en la ejecutoria de las providencias judiciales, al tiempo que se garantiza el carácter supremo de la Constitución y la vigencia de los derechos de los ciudadanos.

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, pues un primer límite se encuentra en el derecho de toda persona a recibir el mismo tratamiento por parte de las autoridades judiciales. De hecho, en el ámbito judicial, dado que como se dijo, los jueces interpretan la ley y atribuyen consecuencias jurídicas a las partes en conflicto, "la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y la aplicación de la ley." De manera que la jurisprudencia de la Corte ha advertido que el problema de relevancia constitucional en el manejo de los precedentes judiciales surge cuando, en franco desconocimiento del derecho a la igualdad y tomando como fundamento la autonomía e independencia judicial, los jueces adoptan decisiones disímiles frente a casos semejantes.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA JUDICIAL-Límites

Ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la autonomía judicial debe respetar ciertos límites al momento de interpretar y aplicar la ley. En este sentido, la actividad de los

jueces estaría condicionada por: (i) la posibilidad de que el juez superior controle la interpretación del juez inferior mediante los mecanismos procesales de apelación y consulta; (ii) el recurso de casación cuya finalidad es la unificación de la jurisprudencia nacional. En el caso de la Corte Suprema de Justicia, la Corporación se encarga de revisar la interpretación propuesta y aplicada por los jueces y de determinar “la manera en que los jueces han de interpretar determinadas disposiciones.”; (iii) la sujeción al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relación con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y (iv) al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez -individual o colegiado- en casos decididos con anterioridad.

PRECEDENTE JUDICIAL-Efectos vinculantes

RATIO DECIDENDI-Efectos vinculantes y obligatoriedad de un precedente

Es la ratio decidendi que es la base jurídica directa de la sentencia, el precedente judicial que, en virtud del derecho a la igualdad, tiene efectos vinculantes y debe ser aplicado para resolver casos similares, esto por cuanto ella constituye el conjunto de argumentos jurídicos que permiten solucionar el problema debatido en el caso y explicar la decisión adoptada a la luz de los hechos que lo fundamentan. De manera que la ratio decidendi expresada en el precedente judicial constituye un importante límite a la autonomía judicial que no puede ser desconocido por los jueces.

PRECEDENTE HORIZONTAL Y VERTICAL-Diferencias

La jurisprudencia ha distinguido entre precedente horizontal y precedente vertical para explicar, a partir de la estructura orgánica del poder judicial, los efectos vinculantes del precedente y su contundencia en la valoración que debe realizar el fallador en su sentencia. En este sentido, mientras el precedente horizontal supone que, en principio, un juez -individual o colegiado- no puede separarse del precedente fijado en sus propias sentencias; el precedente vertical implica que los jueces no se pueden apartar del precedente establecido por las autoridades judiciales con atribuciones superiores, particularmente por las altas cortes.

SEPARACION DEL PRECEDENTE-El funcionario judicial puede apartarse de su propio

precedente o del precedente resuelto por el superior jerárquico, siempre y cuando explique de manera expresa, amplia y suficiente las razones por las que modifica su posición

La Corte ha reconocido que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho. En consecuencia, un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues “sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia” (requisito de transparencia); y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo (requisito de suficiencia). Satisfechos estos requisitos por parte del juez, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades y garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales.

PRECEDENTE VERTICAL-Requisitos para que el Juez inferior pueda apartarse

Respecto al precedente vertical, la Corte ha señalado que las autoridades judiciales que se apartan de la jurisprudencia sentada por órganos jurisdiccionales de superior rango sin aducir razones fundadas para hacerlo, incurren necesariamente en violación del derecho a la igualdad, susceptible de protección a través de la acción de tutela. De manera que para apartarse del precedente sentado por los superiores (precedente vertical), se deben cumplir los requisitos que ha sentado la jurisprudencia constitucional: (i) que se refiera al precedente del cual se aparta, (ii) resuma su esencia y razón de ser y (iii) manifieste que se aparta en forma voluntaria y exponga las razones que sirven de sustento a su decisión. Esas razones, a su turno, pueden consistir en que 1) la sentencia anterior no se aplica al caso concreto porque existen elementos nuevos que hacen necesaria la distinción; 2) el juez superior no valoró, en su momento, elementos normativos relevantes que alteren la admisibilidad del precedente para el nuevo caso; 3) por desarrollos dogmáticos posteriores

que justifiquen una posición distinta; 4) la Corte Constitucional o la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hayan pronunciado de manera contraria a la interpretación del superior jerárquico; o que 5) sobrevengan cambios normativos que hagan incompatible el precedente con el nuevo ordenamiento jurídico.

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO RESPECTO A LA POSIBILIDAD DE DEMANDAR OFICIOS DE COMUNICACION DE DESVINCULACION POR SUPRESION DEL CARGO-En el caso de la reestructuración de la CARC

De la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se evidencia que (i) inicialmente sostuvo la Corporación que el oficio por el cual se comunicó la supresión de los cargos en el proceso adelantado por la CARC es de naturaleza ejecutiva, esto es, que no contiene una verdadera decisión de la administración y que el Acuerdo No. 016 de 2002 no era demandable por contener unas disposiciones de carácter general y abstracto, lo que conllevaba a que debían demandarse los actos concretos de incorporación a la planta de personal como las resoluciones 1344 y 1345 de 15 de noviembre de 2002. (ii) Posteriormente, la postura de dicha Corporación aceptó que dichos actos (los oficios) sí eran demandables, especialmente entendiendo que en virtud de la teoría del acto integrador el oficio de comunicación es el que particulariza la situación jurídica del servidor desvinculado por la reestructuración administrativa de la CARC, guardando cuidado en relación con el alcance de los cargos invocados.

DERECHO A LA IGUALDAD Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración por autoridades judiciales al declararse inhibidas para analizar legalidad de oficio de comunicación de desvinculación por supresión del cargo, desconociendo precedente judicial del Consejo de Estado

La Sala considera que en el asunto sub examine era exigible el conocimiento del precedente, tanto por el juez de primera instancia como por su superior jerárquico, los cuales desconocieron lo establecido por los pronunciamientos judiciales de la máxima Corporación de su jurisdicción. Situación que a su vez implica la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, a la igualdad en primer lugar, al apartarse sin justificación valida y sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional del precedente vertical, con lo cual dio un tratamiento diferenciado e

injustificado entre la accionante y las personas que sí pudieron acceder a la administración de justicia, con lo que se vulnera el mandato fundamental de igualdad ante la ley y de trato por las autoridades; y de otra parte, se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia toda vez que la declaratoria de inhibición con base en la equívoca declaratoria de ineptitud de la demanda, constituye un obstáculo que afecta la justicia material en el caso de la demandante y, en consecuencia, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso. Así las cosas la Sala encuentra acreditado que las decisiones de los jueces ordinarios de instancia contrariaron el precedente sentado por el Consejo de Estado al evadir el estudio de fondo respecto a la legalidad del acto demandado por la demandante, y al declararse en consecuencia inhibidos para fallar el asunto.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por desconocimiento del precedente judicial del Consejo de Estado, en materia de posibilidad de demandar oficios de comunicación de desvinculación por supresión del cargo

Referencia: expediente T-3.813.492

Acción de tutela instaurada por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz contra el Tribunal Administrativo de Boyacá-Sala de Descongestión- y el Juzgado Primero (1º) Administrativo de Tunja.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., once (11) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado en primera instancia por la Sección Segunda -Subsección A- del Consejo de Estado el diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012), y

en segunda instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el doce (12) de julio de dos mil doce (2012), en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

1.1 La señora Nancy Marleny Ramos Ortiz se vinculó laboralmente a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante CARC) en el cargo de Secretaria Ejecutiva código 504, desde el 19 de octubre de 2000 hasta el 27 de noviembre de 2002, en provisionalidad.

1.2 Indicó que mediante el Acuerdo 016 del 29 de octubre de 2002 la CARC inició un proceso de reestructuración en su planta de personal, en el que su cargo resultó suprimido, decisión que le fue comunicada mediante Oficio de 15 de noviembre del mismo año.

1.3 Con el fin de discutir la legalidad de la decisión administrativa que dio lugar a su desvinculación, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del oficio de 15 de noviembre de 2002, suscrito por el Director de la CAR, mediante la cual se le informó de su desvinculación de la entidad en razón a la supresión de su cargo, con fundamento en el Acuerdo 016 de 2002.

1.4 La acción impetrada por la actora fue conocida en primera instancia por el Juzgado 1º Administrativo de Tunja, autoridad que en providencia de 27 de mayo de 2010 se inhibió de conocer de fondo del asunto, argumentando que encontró probada -de oficio- la excepción de inepta demanda por cuanto la actora no censuró todos los actos administrativos que variaron su situación jurídica, específicamente el acuerdo de reestructuración.

1.5 La demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior, en cuya sustentación señaló, entre otras cosas, que el juez administrativo de primera instancia declaró de forma infundada la excepción de inepta demanda en razón a que escindió indebidamente la demanda al “valorar únicamente la pretensión 1^a[1] alejada del resto del texto, sin ninguna ligazón con los hechos del líbelo, en especial con el 2.3, donde se manifestó en forma clara que el acto oficio de 15-11-2002 y el Acuerdo 16 de 2002 constituyán ‘... el acto administrativo contenedor de la decisión administrativa...’ que

desvinculó al actor y del cual se suplica la nulidad".

1.6 Apelada y sustentada la sentencia de primera instancia, fue confirmada por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá en fallo del 14 de diciembre de 2011. El juez administrativo de segunda instancia consideró, de igual forma, que el actor no cumplió con la carga de demandar todos los actos administrativos pertinentes.

2. Solicitud de tutela.

2.1 La demandante solicitó al juez de tutela dejar sin efectos las sentencias de 27 de mayo de 2010 y 14 de diciembre de 2011, proferidas por el Juzgado 1º Administrativo de Tunja y la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, "ordenándoles dictar unas nuevas sentencias, en las que tuvieran en cuenta los precedentes jurisprudenciales citados y, en especial, que las resoluciones 1344 y 1345 del 15 de noviembre de 2002 no debían ser demandadas por la actora por no habersele notificado (art. 48 C.C.A.), imponiéndoles corregir las vías de hecho referidas y demostradas, recordándoles que deben emitir sus fallos con absoluto apego al 'imperio de la ley' como lo ordena el artículo 230 superior, desatando el fondo del asunto y dando respuesta cabal e integral a todas las aristas del asunto del recurso de apelación."

2.2 Sostuvo que el Consejo de Estado, como máxima autoridad de la jurisdicción Contencioso Administrativa, ha analizado la legalidad del proceso de reestructuración implementado en la CARC, accediendo a las pretensiones anulatorias de los actos que integran la decisión administrativa de desvincular a sus servidores. En particular, citó la Sentencia del 4 de noviembre de 2011, radicado 250002325000200301124-02. Transcribió los apartes correspondientes de dicho pronunciamiento jurisprudencial, en el que se plantea que los trabajadores afectados por la supresión están en la facultad de demandar el Oficio de comunicación de desvinculación; se censura la inhibición del juez para pronunciarse sobre la legalidad de dichos oficios; y se sostiene que el hecho de no formular cargos de nulidad contra las resoluciones de incorporación a la planta no pueden cercenar, dadas las particularidades del proceso de supresión, su derecho al acceso a la administración de justicia.

2.3 Señaló que la acción de tutela es el único mecanismo judicial idóneo y eficaz para la protección de sus derechos. Adicionalmente, afirmó que el amparo es procedente contra

decisiones judiciales “cuando en el trámite procesal el funcionario judicial actúa y decide de manera arbitraria y caprichosa, o en aquellos eventos en los cuales la decisión es emitida desbordando el ámbito funcional o en forma manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico”, esto es, cuando se configuran las llamadas “vías de hecho”, hoy causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

3. Respuesta de las autoridades judiciales a la solicitud de tutela.

3.1 El Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión-, solicitó declarar la improcedencia de la acción, en razón a que las decisiones judiciales atacadas estaban ajustadas a derecho. Señaló que el fallo dictado dentro de la acción de nulidad y restablecimiento adelantada por la accionante no desconoció el precedente jurisprudencial en la materia y que, contrario a lo afirmado, fue éste el criterio usado para desatar negativamente las pretensiones de la demanda. Al respecto sostuvo que en el caso concreto, la actora se limitó a impugnar el oficio de 15 de noviembre de 2002 a través del cual el Director General de la CAR le informó la supresión del cargo que ocupaba en provisionalidad, omitiendo censurar los actos de incorporación en la nueva planta de personal de la entidad, que fueron los que verdaderamente afectaron su situación particular.

3.2 El Juzgado 1º Administrativo de Tunja sostuvo que la acción de tutela debía ser rechazada por improcedente debido a que la sentencia que la accionante invocó como precedente es posterior al fallo proferido en primera instancia, por lo cual no es aplicable a su caso.

4. Intervención de la Corporación Autónoma Regional -CAR- de Cundinamarca.

La entidad referida, como tercera interesada en el proceso, solicitó que se negara el amparo invocado por la señora Ramos Ortiz ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, como el recurso extraordinario de revisión.

5. Decisión objeto de la acción de tutela.

La acción de tutela se instauró en contra de las decisiones de primera y segunda instancia que, en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se inhibieron de

conocer del fondo del asunto, al declarar probada la ineptitud de la demanda, como se reseña a continuación.

5.1 En la sentencia de primera instancia el Juzgado 1º Administrativo de Tunja se declaró inhibido para emitir pronunciamiento de fondo en la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz contra el oficio del 15 de noviembre de 2002 emitido por el Director la CAR Cundinamarca, por haber encontrada probada de oficio la excepción de inepta demanda. En dicha decisión judicial el juez argumentó que: "se acusó únicamente el acto administrativo contenido en la comunicación sin número de 15 de noviembre de 2002 suscrita por el Director General de la CAR mediante el cual le informa a la actora que en virtud del Acuerdo No. 016 del 29 de octubre de 2002 el cargo que venía desempeñando de Secretario Ejecutivo Código 540 Grado 20 dependiente de la regional de Ubaté y Suárez había sido suprimido; para luego reclamar un restablecimiento del derecho personal y subjetivo."

Sostuvo que cuando se pretende la nulidad de actos administrativos generales como los de la reestructuración de una entidad y la fijación de una planta de personal de manera general, por principio, se debe ejercer la acción de simple nulidad. Sin embargo precisó que en casos específicos a través de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se puede impugnar el acto administrativo general, cuando afecta personalmente al demandante. Agregó que, en otras ocasiones, después de la expedición del acto general, se expide un acto administrativo particular que concreta la situación que afecta al demandante, pero con fundamento en el general, por lo que normalmente se impugnan los dos en cuanto afectan al accionante. En ese sentido señaló que debe observarse la competencia del juez para determinar si puede declarar la nulidad del acto o si debe inaplicarlo por ilegal o constitucional.

Adujo que "conforme a la jurisprudencia de la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo, cuando es factible que dentro del proceso subjetivo iniciado por el interesado, se reclame la nulidad parcial del ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL, en cuanto afecta personalmente al demandante, se deben cumplir algunos requisitos compatibles de esta acción, como es el del término de caducidad." Al respecto no citó ningún precedente en particular. También precisó que cada caso debía ser analizado para establecer según sus particularidades fácticas y jurídicas cuáles eran los actos impugnables, para dar paso al

restablecimiento del derecho si a ello hubiere lugar.

Indicó que, en el caso “de autos”, si bien el acto administrativo que adopta la determinación a partir de la cual se genera la actividad de la administración encaminada a suprimir el cargo de la actora es el Acuerdo No. 016 del 29 de octubre de 2002 expedido por Consejo Directivo de la CARC, mediante el cual se determinó la planta de personal de esa entidad, lo cierto es que, como se mantuvieron trece cargos dentro de la planta de personal con la misma denominación y grado del desempeñado por la demandante -Secretario Ejecutivo Código 540 Grado 20- los actos administrativos que definieron la situación jurídica particular y concreta respecto de su desvinculación con la Corporación lo constituyeron las Resoluciones 1344 y 1345 del 15 de noviembre de 2002 emanadas de la Dirección de la CARC, los cuales incorporaron respectivamente a algunos empleados públicos designados en forma provisional y en carrera administrativa a la nueva planta de personal de la Corporación y en la cual no figura la actora. Con ello se patentó la voluntad de desvinculación del servicio y se generó dicho efecto y, en ese sentido, la demanda deviene en inepta por no comprender todos los actos que afectan la situación jurídica del demandante.

Finalmente, señaló que el oficio sin número de 15 de noviembre de 2002 suscrito por el Director de la CARC mediante el cual le informó a la actora que en virtud del acuerdo No. 016 del 29 de octubre de 2002 el cargo que venía desempeñando había sido suprimido, “es simplemente un acto de trámite, por consiguiente ante la nulidad reclamada del citado oficio, no es viable un pronunciamiento de fondo, razón por la cual el Despacho declarará probada de oficio la excepción de inepta demanda (...) y se inhibirá para pronunciarse de fondo frente a ella.”

4.2 En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- confirmó la sentencia apelada, con base en las siguientes razones:

“[S]i bien es cierto que la demanda debe ser analizada por el juez en su contexto y se debe dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, esto no significa que en aras de tales garantías se pueda reformar el petitum de la demanda para evitar denegar justicia.

Al ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es claro que se deben demandar los actos que modificaron la situación jurídica del afectado para de esta manera y

si se logran demostrar las causales de nulidad planteadas, se consiga el restablecimiento del derecho, el cual debe corresponder con la nulidad que se decretó.

En los casos de supresión de cargos, la actuación de la Administración varía dependiente del proceso que cada entidad realiza con este fin, por lo que no es posible encuadrar todos los procedimientos bajo un único parámetro por lo que cada caso debe ser analizado en particular, para así determinar cuáles son los actos que en definitiva modificaron la situación del empleado.

'La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto precedente, veamos grosso modo:

1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.

2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por constitucionalidad o ilegalidad.

3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho.'

Para el caso que nos ocupa, la apelante invoca la segunda hipótesis planteada por el alto tribunal, aduciendo además, que el juez debió interpretar como petición el hecho 2.3 de la demanda, olvidándose por completo de la técnica en este tipo de demandas cuando claramente el inciso primero del artículo 138 del Código Contencioso Administrativo ordena que cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

Aunado a lo anterior, tampoco puede invocar esta hipótesis la apoderada por cuanto, contrario a lo indicado, en el presente caso sí existieron actos de incorporación, esto es las Resoluciones Nos. 1344 y 1345 ambas del 15 de noviembre de 2002, las cuales tampoco fueron censuradas por la demandante.

Y los argumentos de falta de notificación de las mismas a la actora no encuentran respaldo pues en el hecho 4.9 de la demanda se indicó que '(...) a unos servidores en provisionalidad se les mantuvo en sus cargos y a otros, como es el caso de mi mandante, no'. Circunstancia que sin lugar a dudas confirma que la actora conoció los actos de incorporación.

Siendo esto así, encuentra la Sala que en el caso bajo estudio, se presenta la primera hipótesis planteada por el Consejo de Estado en la sentencia referida, pues en efecto existió un acto general, Acuerdo No. 016 de octubre de 2002, por el cual se estableció la planta de personal de la CAR y se suprimieron unos cargos; y unos actos de incorporación, Resoluciones 1343 y 1344 ambas de 15 de noviembre de 2002, por lo que el oficio de la misma fecha (sic) que las resoluciones no constituye el acto que haya modificado la situación jurídica de la actora tal y como lo sostuvo el A quo. (...)

Así las cosas, y ya que en el presente caso se configura la ineptitud de la demanda, al no haberse censurado los actos administrativos que definieron la situación de la actora, la Sala confirmará la decisión del A quo por las razones aquí expuestas y queda relevada de analizar los demás cargos del recurso por sustracción de materia."

De esta manera, una vez corroborada -en su concepto- la existencia de la ineptitud de la demanda, decidió confirmar la decisión del Juzgado 1º Administrativo de Tunja.

5. Fallo de tutela en primera instancia.

En fallo del 19 de abril de 2012, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de

Estado decidió rechazar por improcedente la acción de tutela instaurada por la señora Ramos Ortiz. Dicha Corporación sostuvo que la demandante solicitaba la aplicación de un precedente judicial en el que los supuestos fácticos no eran idénticos a los planteados en la tutela.

5.1 En este sentido, adujo que uno de los supuestos que hacían dudar de la identidad material de los casos analizados, radicaba en la forma de vinculación laboral de los actores. Esto, pues en el caso de la Señora Ramos Ortiz ella había sido vinculada en situación de provisionalidad, en tanto en la sentencia invocada como precedente se analizó el caso de una persona vinculada en carrera administrativa.

5.2 En segundo lugar, sostuvo que las pretensiones resultaban disimiles pues en el precedente se pretendió la nulidad del Acuerdo 016 de 2002, expedido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y del oficio sin número de 15 de noviembre de 2002, suscrito por el Director General de la CAR, por medio del cual se le comunicó su desvinculación en el cargo de Profesional Especializado 3010, Grado 16, dependiente de la Regional Ubaté y Suarez; mientras que la accionante únicamente invocó la nulidad de “la decisión administrativa contenida en el memorando de noviembre 15 de 2002 (...”).

5.3 Señaló que en el precedente invocado se estableció que a pesar de la posición de la Sección Segunda del Consejo de Estado en relación a que el Acuerdo 016 de 2002 no era demandable por contener disposiciones de carácter general y abstracto, en esa oportunidad a pesar de la existencia de resoluciones de incorporación, dicha Corporación, en aplicación de principio de confianza legítima y en razón a los cargos particulares de ilegalidad endilgados en la acción, permitió demandar dicho acto general. Lo anterior, precisando que se demandó tanto el acto general como el oficio de comunicación, pues el Acuerdo afectó la situación jurídica del actor, y el oficio de comunicación constituía el único mecanismo por el cual el demandante se enteró de su situación.

5.4 Afirmó que en el caso de la actora se acreditó la existencia de actos de incorporación de la nueva planta de personal, en particular las Resoluciones Nos. 1344 y 1345 de 15 de noviembre de 2002, y de las que se coligió su conocimiento por parte de la demandante, pues el ad quem determinó que el oficio demandado en la acción ordinaria no era el que

había modificado su situación jurídica.

5.5 De manera que en su concepto no podía hablarse de identidad material para la aplicación del precedente, pues la accionante omitió demandar los actos administrativos que definieron su situación, tales como los de incorporación o, en su defecto, el Acuerdo No 016 de 2002 dependiendo de sus pretensiones, tal como ocurrió en el caso citado como precedente.

6. De la impugnación y fallo de tutela en segunda instancia.

6.1 Mediante escrito del 14 de mayo de 2012 la accionante impugnó el fallo de tutela de primera instancia argumentando que dicha decisión incurrió en yerros interpretativos que implicaron el desconocimiento de sus derechos fundamentales.

6.1.1 Señaló que no se le puede exigir demandar actos administrativos como las Resoluciones 1344 y 1345 de 15 de noviembre de 2002 que no le fueron notificados y que no afectaron su relación laboral. En consecuencia, insistió en que su obligación legal consistía en demandar el acto que en realidad la afectó, siguiendo las orientaciones del Consejo de Estado.

6.1.2 Argumentó que la inhibición, adoptada con base en la declaración de oficio de la ineptitud de la demanda vulneró sus derechos e hizo nugatoria la justicia, pues se escindió indebidamente la demanda, al valorar únicamente la pretensión 1^a, alejada de los fundamentos de hecho de esta, en especial de lo señalado en el hecho 2.3.

6.1.3 Indicó que el a quo no podía dar por cierto, sin la debida argumentación jurídica, que la actora tenía conocimiento de la existencia de las Resoluciones 1344 y 1345 de 2002.

6.2 Mediante fallo de segunda instancia de 12 de julio de 2012, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó el fallo de tutela de primera instancia. Al respecto señaló que las presuntas "vías de hecho" en que pudieron incurrir los demandados, giraron en torno al precedente invocado por el accionante, el cual fue ampliamente estudiado por el a quo, para llegar a la conclusión de que no resultaba aplicable a su caso.

6.2.1 Sostuvo que la jurisprudencia constitucional ha indicado que todo tribunal tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones para asegurar la garantía de la confianza

legítima, la seguridad jurídica y la coherencia, que permite por consiguiente, prever razonablemente el sentido de la decisión del juez, siempre y cuando se encuentre frente a una situación fáctica similar, pues de lo contrario, se estaría dando un trato diferente e injustificado a los administrados.

6.2.2 Señaló que la pretensión de la acción de tutela, respecto a la aplicación del precedente jurisprudencial se fundamentó únicamente en una sentencia del Consejo de Estado, la cual, en estricto sentido, no configura un precedente jurisprudencial, pues solo tres pronunciamientos uniformes sobre un mismo punto, adquieren fuerza vinculante dentro del ordenamiento jurídico. En esta línea, señaló que el precedente invocado por la demandante no correspondía a una decisión constitutiva de precedente judicial, en atención a las distintas interpretaciones existentes sobre el punto específico, por lo que el actuar del tribunal accionado se fundamentó en el legítimo ejercicio de la autonomía judicial.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión.

2.1. La señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz considera que las decisiones del Juzgado Primero Administrativo de Tunja y del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- mediante las cuales se declaró la ineptitud de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso contra la CARC para discutir la legalidad de la supresión de su cargo, por no dirigir la acción contra los actos que determinaron su desvinculación, resulta violatoria de sus derechos al trabajo, el debido proceso, la defensa, el acceso a la administración de justicia y la igualdad, por desconocer el precedente judicial sentado por el Consejo de Estado a través de la Sentencia de 4 de noviembre de 2010 en la que se analizó un asunto idéntico.

2.2 Al respecto, el Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- solicitó denegar las pretensiones del amparo en razón a que la decisión censurada no presenta ninguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por su parte, el Juzgado 1º Administrativo del Circuito Judicial de Tunja solicitó negar la acción de tutela, señalando que la decisión atacada es acorde con los artículos 228 y 230 de la Constitución Política.

2.3 La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, tercera interesada en las resultas de la acción constitucional, solicitó negar el amparo solicitado, argumentando que existen otros medios de defensa judicial para obtener lo pretendido.

2.4 Así las cosas, el problema jurídico que deberá resolver la Sala consiste en determinar si las decisiones judiciales censuradas por la señora Ramos Ortiz presentan un defecto por desconocimiento del precedente judicial en razón a que los jueces administrativos de primera y segunda instancia desconocieron la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual es posible demandar los oficios de comunicación que establecen la desvinculación de los servidores de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca surtidos en virtud del proceso de reestructuración que se llevó a cabo en dicha entidad con base en el Acuerdo 016 del 29 de octubre de 2002 del Consejo Directivo de esa entidad. Lo anterior, teniendo en cuenta que los jueces ordinarios se declararon inhibidos para conocer de fondo la demanda incoada por la actora, al considerar que el oficio de 15 de noviembre de 2002 que la desvinculó de su cargo no era demandable por constituir un mero acto de comunicación, razón por la cual declararon la ineptitud de la demanda al no enjuiciar todos los actos administrativos necesarios. Por tratarse de una tutela contra providencia judicial, será preciso efectuar el análisis en el marco de la doctrina desarrollada por esta Corporación sobre la procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales.

2.5 En consecuencia, para resolver el problema jurídico planteado, la Corte: (i) reiterará su jurisprudencia respecto a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales; (ii) realizará un breve énfasis en las reglas atinentes al defecto por desconocimiento del precedente judicial; y (iii) se citará el tratamiento jurisprudencial que ha dado el Consejo de Estado a las demandas dirigidas contra oficios de comunicación de desvinculación en proceso de reestructuración administrativa de la CARC como en el caso de la actora.

En este marco, si el asunto supera el examen de los requisitos generales de procedencia de la acción, la Sala se pronunciará sobre el presunto defecto específico en el que pudo incurrir la providencia accionada.

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la acción de tutela procede excepcionalmente contra providencias emitidas por los jueces de la república en virtud del artículo 86 Superior que, al consagrar la acción de tutela, previó expresamente que ella puede ser elevada para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Así mismo ha considerado que para proteger la autonomía judicial y la seguridad jurídica, principios que también ostentan relevancia constitucional y que pueden verse afectados por la revisión en sede de tutela de los fallos judiciales, en estos casos el amparo procede solo cuando se reúnen estrictos requisitos contemplados en la jurisprudencia. En efecto, en numerosos fallos y, en especial, en la sentencia C-590 de 2005[2], la Corte estableció las causales de orden general y especial que debe examinar el juez constitucional para determinar si la acción de tutela procede como mecanismo de protección frente a la decisión adoptada por otro juez.

3.1. En primer lugar, ha dicho la Corte que la tutela procede únicamente cuando se verifica la totalidad de los requisitos generales de procedencia que se mencionan a continuación:

- (i) “Que la cuestión que se discuta tenga una evidente relevancia constitucional; (...)
- (ii) Que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable;(...)
- (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez;(...)
- (iv) Que, tratándose de una irregularidad procesal, quede 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. (...)

(v) 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; (...) y

(vi) Que no se trate de sentencias de tutela (...)".

En los eventos en los que la acción de tutela promovida contra un fallo judicial ha superado este examen, puede el juez constitucional entrar a analizar si en la decisión judicial se configura al menos uno de los requisitos especiales de procedibilidad.

3.2. Los requisitos especiales de procedibilidad constituyen los defectos en que puede incurrir la sentencia que se impugna, y son el aspecto nuclear de los cargos elevados contra la sentencia. La citada providencia C-590 de 2005 sintetizó de la siguiente forma las causales especiales de procedibilidad.

- a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.
- b. Defecto procedural 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, en los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
- 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.

h. Violación directa de la Constitución.

Así las cosas, la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales depende de la verificación de la configuración de todos los requisitos generales y, al menos, de una causal específica de procedibilidad, que conlleve a la violación de un derecho fundamental. De este modo se protegen los elevados intereses constitucionales que se materializan en la ejecutoria de las providencias judiciales, al tiempo que se garantiza el carácter supremo de la Constitución y la vigencia de los derechos de los ciudadanos.

Por resultar pertinente para el análisis del caso sometido a revisión de la Sala, se hará una breve referencia al defecto por desconocimiento del precedente judicial.

4. Breve caracterización del defecto por desconocimiento del precedente judicial.

4.1 En el marco de la evolución jurisprudencial anotada, la Corte ha revisado fallos de tutela proferidos con ocasión de supuestas vías de hecho por desconocimiento de un precedente judicial[3]. En este sentido respecto a este defecto de las decisiones judiciales, la Corte ha sostenido que “para garantizar la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima, el desconocimiento del precedente es una causal especial de procedencia de la tutela contra providencias judiciales[4].” Adicionalmente, ha señalado que el desconocimiento del precedente jurisprudencial “puede llevar a la existencia de un defecto sustantivo en una decisión judicial, en la medida en que el respeto al precedente es una obligación de todas las autoridades judiciales, – sea éste vertical u horizontal-, dada su fuerza vinculante y su inescindible relación con la protección de los derechos al debido proceso e igualdad.[5]”

4.2 Al respecto la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, de conformidad con los artículos 228 y 230 de la Constitución, los jueces gozan de autonomía e independencia

para el ejercicio de sus funciones y “en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.” Sin embargo, es ampliamente aceptado que los jueces, más allá de llevar a cabo una aplicación mecánica de la ley, realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la disposición jurídica aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan[6]. Incluso, se ha entendido que mediante sus providencias los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos[7].

De manera que la jurisprudencia de la Corte ha advertido que el problema de relevancia constitucional en el manejo de los precedentes judiciales surge cuando, en franco desconocimiento del derecho a la igualdad y tomando como fundamento la autonomía e independencia judicial[10], los jueces adoptan decisiones disímiles frente a casos semejantes[11]. La importancia de este problema fue puesta de presente en la sentencia T-698 de 2004[12]:

“Este fenómeno de la contradicción en sede judicial, a pesar de que se considere por algunos como una reflexión meramente fútil o parte de un anecdotario judicial, es en realidad una circunstancia grave para una comunidad que se precia de buscar la seguridad jurídica. No debe olvidarse que de los fallos judiciales superiores, dependerán evidentemente otras definiciones judiciales en otras instancias, al igual que el “estado del arte” sobre un tema específico o sobre la aplicación normativa en casos concretos, aspectos que involucra no sólo a las partes, sino a los jueces inferiores, los demás operadores jurídicos, los litigantes, la doctrina e incluso la jurisprudencia futura de un organismo judicial. Es decir, los fallos de las autoridades llamadas a asegurar la protección de los derechos de las personas, o llamadas a definir la interpretación normativa para casos concretos, delimitan parte del engranaje del ordenamiento jurídico. De allí que, sentencias contradictorias de las autoridades judiciales en circunstancias en que aparentemente debería darse un trato igualitario, generan indefinición en elementos del ordenamiento y favorecen la contradicción o el desconocimiento del derecho a la igualdad de los asociados.”

5.4 Además de vulnerar el principio fundamental de la igualdad,[13], las decisiones judiciales contradictorias lesionan los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y

buenas fechas.[14] En este sentido, la consistencia y estabilidad en la interpretación y aplicación de la ley tiene una relación directa con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, al menos por dos razones. En primer lugar, porque la previsibilidad de las decisiones judiciales “hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir qué es un comportamiento protegido por la ley.” De manera que, interpretaciones judiciales divergentes sobre un mismo asunto “impide[n] que las personas desarrollen libremente sus actividades, pues al actuar se encontrarán bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley.”[15] Y en segundo lugar, porque la confianza en la administración de justicia comprende “la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme.”[16]

4.5 Igualmente ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la autonomía judicial debe respetar ciertos límites al momento de interpretar y aplicar la ley.[17] En este sentido, la actividad de los jueces estaría condicionada por: (i) la posibilidad de que el juez superior controle la interpretación del juez inferior mediante los mecanismos procesales de apelación y consulta; (ii) el recurso de casación cuya finalidad es la unificación de la jurisprudencia nacional. En el caso de la Corte Suprema de Justicia, la Corporación se encarga de revisar la interpretación propuesta y aplicada por los jueces y de determinar “la manera en que los jueces han de interpretar determinadas disposiciones.”; (iii) la sujeción al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relación con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y (iv) al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez -individual o colegiado- en casos decididos con anterioridad.[18]

Adicionalmente se ha precisado que la actividad judicial también se encuentra limitada por “el marco axiológico, deónico y el cuerpo normativo y constitucional que compromete el ordenamiento jurídico”, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el principio de supremacía de la Constitución, que obliga a todos los jueces a interpretar el ordenamiento jurídico de manera compatible con la Constitución.[19]

4.6 En cuanto al respeto al precedente como límite de la actividad judicial, en particular la Corte ha señalado que está dado por las razones de derecho con base en las cuales un juez resuelve un caso concreto.[20] Igualmente ha dicho que es un asunto que adquiere

relevancia constitucional pues en aras de garantizar el derecho a la igualdad, los jueces “deben decidir los casos futuros de una manera idéntica a como fueron decididos los casos anteriores.” Finalmente ha explicado que el problema surge cuando dos casos en principio similares son resueltos de manera diferente. Es preciso distinguir, sin embargo, cuáles son los argumentos jurídicos que constituyen el precedente y que, por tanto, resultan vinculantes y deben ser atendidos para resolver casos futuros. [21]

Al respecto, ha explicado qué elementos del precedente son los que vinculan particularmente al juez, para lo cual ha precisado que usualmente, las sentencias judiciales están compuestas por tres partes: la parte resolutiva o *decisum*, que generalmente sólo obliga a las partes en litigio; la *ratio decidendi* que puede definirse como “la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutiva.”; y los *obiter dicta* o *dictum* que son “toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario.”[22] En consecuencia, es la *ratio decidendi* que es la base jurídica directa de la sentencia, el precedente judicial que, en virtud del derecho a la igualdad, tiene efectos vinculantes y debe ser aplicado para resolver casos similares[23], esto por cuanto ella constituye el conjunto de argumentos jurídicos que permiten solucionar el problema debatido en el caso y explicar la decisión adoptada a la luz de los hechos que lo fundamentan.[24] De manera que la *ratio decidendi* expresada en el precedente judicial constituye un importante límite a la autonomía judicial que no puede ser desconocido por los jueces.[25]

4.7 Ahora bien, es importante resaltar que la jurisprudencia ha distinguido entre precedente horizontal y precedente vertical para explicar, a partir de la estructura orgánica del poder judicial, los efectos vinculantes del precedente y su contundencia en la valoración que debe realizar el fallador en su sentencia[26]. En este sentido, mientras el precedente horizontal supone que, en principio, un juez -individual o colegiado- no puede separarse del precedente fijado en sus propias sentencias; el precedente vertical implica que los jueces no se pueden apartar del precedente establecido por las autoridades judiciales con atribuciones superiores, particularmente por las altas cortes.[27]

4.8 En esta óptica, la Corte ha reconocido que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho. [28]

En consecuencia, un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues “sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia”[29] (requisito de transparencia); y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo[30] (requisito de suficiencia). Satisfechos estos requisitos por parte del juez, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades y garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales.[31]

4.9 Específicamente respecto al precedente vertical, la Corte ha señalado que las autoridades judiciales que se apartan de la jurisprudencia sentada por órganos jurisdiccionales de superior rango sin aducir razones fundadas para hacerlo, incurren necesariamente en violación del derecho a la igualdad, susceptible de protección a través de la acción de tutela.[32]

4.10 De manera que para apartarse del precedente sentado por los superiores (precedente vertical), se deben cumplir los requisitos que ha sentado la jurisprudencia constitucional: (i) que se refiera al precedente del cual se aparta, (ii) resuma su esencia y razón de ser y (iii) manifieste que se aparta en forma voluntaria y exponga las razones que sirven de sustento a su decisión. Esas razones, a su turno, pueden consistir en que 1) la sentencia anterior no se aplica al caso concreto porque existen elementos nuevos que hacen necesaria la distinción; 2) el juez superior no valoró, en su momento, elementos normativos relevantes que alteren la admisibilidad del precedente para el nuevo caso; 3) por desarrollos

dogmáticos posteriores que justifiquen una posición distinta; 4) la Corte Constitucional o la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hayan pronunciado de manera contraria a la interpretación del superior jerárquico; o que 5) sobrevengan cambios normativos que hagan incompatible el precedente con el nuevo ordenamiento jurídico.[33]

En esta perspectiva ha concluido la Corte que ningún juez debería fallar un caso sin determinar cuáles son las disposiciones de ley aplicables para solucionarlo y sin determinar si él mismo o el tribunal del cual hace parte (en el caso de las salas de un mismo tribunal) ha establecido una regla en relación con casos similares, o si existen reglas interpretativas fijadas por autoridades judiciales de superior jerarquía, o por órganos tales como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, ubicados en la cúspide de las respectivas jurisdicciones y dotados de competencias destinadas a unificar la jurisprudencia.[34]

En consecuencia, cuando las altas corporaciones se han pronunciado sobre un asunto particular, el juez debe aplicar la subregla sentada por ellas. En estos casos, la autonomía judicial se restringe a los criterios unificadores de dichos jueces colegiados.[35] En caso de que el cambio de postura no se justifique expresamente, la consecuencia no puede ser otra que la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso.[36]

4.11 En síntesis, la autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, pues las autoridades judiciales deben procurar respeto al derecho fundamental a la igualdad y a los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe. La observancia del derecho a la igualdad en el ámbito judicial implica que los jueces deben resolver los casos nuevos de la misma manera en que han resuelto los casos anteriores.

Sin embargo, con el propósito de armonizar el derecho fundamental a la igualdad y la autonomía judicial, los falladores pueden apartarse del precedente aplicable si en sus providencias hacen una referencia expresa a este y explican las razones con base en las cuales se justifica el cambio de jurisprudencia. Finalmente, en el caso del precedente vertical, cuando las altas corporaciones se han pronunciado sobre un asunto particular, el juez debe aplicar la subregla sentada por ellas. Y en caso de que el cambio de postura no se justifique expresamente, se produce una violación a los derechos fundamentales a la

igualdad, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

5. Jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la posibilidad de demandar oficios de comunicación como actos administrativos de desvinculación respecto del caso específico de la reestructuración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

5.1 El caso puesto a consideración de la Sala y que fue conocido en proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, no es el único que ha conocido la jurisdicción contencioso administrativa en este escenario constitucional. En efecto, en relación con el proceso de reestructuración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se han emitido múltiples pronunciamientos a partir de los cuales se evidencia en la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado un conjunto de pautas que deben ser observadas por las demás autoridades judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa, al analizar asuntos semejantes.

A continuación se hace una relación de los principales pronunciamientos de la alta Corporación citada, haciendo un énfasis especial en la viabilidad de enjuiciamiento de los oficios de comunicación como actos administrativos de desvinculación de los funcionarios en el proceso de reestructuración administrativa de la CARC.[37]

5.2 El primer pronunciamiento que se debe mencionar es la sentencia de fecha 2 de octubre de 2008, M.P. Alfonso Vargas Rincón, (No. 0558-2008), en la cual se planteó la postura inicial del Consejo de Estado. En el asunto que se analizaba en esa oportunidad la Corporación citada consideró que el oficio por el cual se le había comunicado a la actora la supresión de su cargo no era un acto demandable.

En ese caso se solicitó la inaplicación del Acuerdo No. 016 de 2002 y la nulidad de la Resolución No. 1344 de 15 de noviembre de 2002 y del Oficio de la misma fecha, respecto del cual particularmente se discutió el derecho de reincorporación de una empleada que desempeñaba en provisionalidad un cargo de carrera administrativa, asunto que fue resuelto de manera desfavorable a la interesada.

Con base en el anterior pronunciamiento, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sus dos Subsecciones, reiteró lo expuesto en la sentencia previamente resañada, y profirió sucesivos fallos inhibitorios frente al enjuiciamiento del oficio por el cual se comunica la

supresión del cargo. En esta línea argumentativa, la sentencia de 26 de febrero de 2009, Subsección A, M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, (No. 0166-2008) señaló:

“Sobre la comunicación de 15 de noviembre de 2002 expedida por el Director General de la CAR en donde le informó su retiro por supresión del cargo, dirá la Sala, que la misma constituye una simple comunicación, en cuanto a que el acto que determinó su retiro del servicio fue la Resolución 1344/02 que no la incorporó a la nueva planta; la comunicación solamente le manifestó tal decisión, por tanto, se releva de su estudio declarándose inhibida respecto de este acto.”.

Por su parte, la Subsección B siguió esta misma postura en la sentencia de 11 de junio de 2009, M. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, (No. 0609-2008), al considerar que:

“El oficio fue expedido por el Director General de la CAR, con la finalidad de comunicarle al actor que su cargo había sido suprimido de la Planta Global, con el siguiente tenor literal: (...) ‘Por medio de la presente, me permito comunicarle que, en desarrollo de la nueva estructura de la Corporación y de la determinación de la nueva planta de personal establecida mediante el Acuerdo No. 016 del 29 de octubre de 2002, el cargo de Profesional Universitario, 3020, 09, dependiente de la DIVISIÓN DE PLANEACIÓN, que usted venía desempeñando en la Corporación fue suprimido, razón por la cual, a partir de la fecha de la presente comunicación usted queda desvinculado de la misma al no haber quedado incorporado dentro de la nueva planta. (...)’

Para el recurrente la comunicación que le informó la supresión del cargo y produjo su retiro, es un acto particular que se efectuó de manera ilegal.

Esta Sala en repetidas ocasiones ha afirmado que la comunicación por medio de la cual se informa la decisión asumida por una determinada autoridad pública no tiene el carácter de acto administrativo (...).”

Finalmente se reiteró esta posición en la Sentencia de 14 de agosto de 2009 de la Subsección B, M. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez (No. 1602-2008), en la cual se reiteró que el Acuerdo No. 016 de 29 de octubre de 2002 era un acto de contenido general que no le causaba perjuicio directo a la demandante, de manera que la Corporación se declaró inhibida para pronunciarse sobre su legalidad. En dicho caso se analizó la legalidad de las

Resoluciones Nos. 1344 y 1345 de 15 de noviembre de 2002, en el marco de la discusión sobre el derecho de reincorporación de un empleado que desempeñaba en provisionalidad un cargo de carrera administrativa, demanda que finalmente no prosperó.

5.3 Sin embargo, en posteriores pronunciamientos la jurisprudencia del Consejo de Estado ha decidido atenuar la posición descrita para señalar ciertas diferencias en la forma de encauzar el juicio respecto al proceso de supresión de cargos en el caso de la CARC. En esta perspectiva señaló que si lo que se impugna como vicio para derivar la incorrecta desvinculación del empleo son falencias en los estudios que debían sustentar la reestructuración administrativa, se debía demandar el acto general que es el que se fundamenta en dichos estudios. Adicionalmente ha explicado que es necesario demandar el acto que particulariza la desvinculación del actor, por lo cual se ha aceptado que se impugne el acto de incorporación y además el Oficio que informa la desvinculación del actor.

Bajo esta postura, en la sentencia de 18 de febrero de 2010, de la Subsección B, M.P. Gerardo Arenas Monsalve (interno No. 2553-2007), se estableció que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debía adelantarse contra el Acuerdo No. 016 de 29 de octubre de 2002, en la medida en que se elevaban cargos contra la legalidad del proceso de supresión, específicamente contra la validez de los estudios técnicos que lo soportaron. Igualmente consideró que, en tanto el actor aducía la violación de su derecho a la reincorporación, se había demandado correctamente la Resolución No. 1344 de 15 de noviembre de 2002 junto con el Oficio de la misma fecha. Al respecto sostuvo:

“En esta medida, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en estricto rigor procesal y respecto de los cargos formulados por la supresión del cargo, debía solicitarse la pretensión anulatoria del Acuerdo No. 16 del 29 de octubre de 2002, aspecto que al examinar las pretensiones fue omitido.

No obstante lo anterior, la Sala observa que el escollo anotado puede considerarse superado en aras de hacer prevalecer el derecho al acceso a la administración de justicia, con la petición de inaplicación que se formuló en el sub exámine, la cual surte para el caso los mismos efectos de la declaración de nulidad, pues logra que con efectos inter partes, vale decir única y exclusivamente para el asunto particular y subjetivo que se estudia,

desaparezca la presunción de legalidad de la decisión en el evento de comprobarse la existencia de algún vicio de legalidad en su expedición.

De otra parte, lo atinente a que el actor debió ser reincorporado al servicio, se tiene que éste formuló la respectiva pretensión de nulidad contra la Resolución 1344 de 15 de noviembre de 2002, en cuanto no lo incorporó a la nueva planta de personal en el cargo de Profesional Especializado 3010, grado 21 que desempeñaba. Pero en todo caso, además, pidió la anulación del Oficio sin número, de la misma fecha, proferidos por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, que le concretó e individualizó la supresión del cargo.”.

5.4 Finalmente, la jurisprudencia de la Sección Segunda, aceptó en un pronunciamiento posterior, la posibilidad de demandar el oficio de comunicación de la desvinculación del servidor en relación con el acto administrativo general que estableció la reestructuración administrativa. Esto por cuanto dicho oficio es el que consolida la situación particular del accionante respecto del acto general. Adicionalmente señaló que el juez no puede declararse inhibido de conocer de fondo la demanda contra dicho oficio.

Dicha postura se expresó en el pronunciamiento de 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009). En esa oportunidad, la alta Corporación citada analizó el caso de una ciudadana que alegaba conservar los derechos de carrera por haber sido nombrada en esta y posteriormente haber ocupado empleos en situación de provisionalidad, los cuales fueron suprimidos por la reforma administrativa del Acuerdo 016 de 2002.

Por resultar pertinente para el asunto que analiza la Sala, se citarán in extenso los argumentos esgrimidos en esta providencia, primero, por el juicioso recuento jurisprudencial que contiene; y, segundo, en razón a que es precisamente esta postura de la Sección Segunda del Consejo Estado la que la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz invoca como precedente aplicable a su caso. En dicha oportunidad se expresó:

“(b) Ahora bien, tal como lo ha reiterado en múltiples ocasiones esta Corporación, los procesos de supresión tienen sus propias particularidades lo cual impide afirmar prima facie que en todo los casos el acto a demandar es uno específico o, al contrario, sostener que hay una clase o un tipo de acto cuya legalidad en ningún evento puede discutirse en vía

judicial. (...)

(...) Bajo esta perspectiva, entonces, conviene efectuar las siguientes precisiones:

(1) Frente al primer cargo, esto es, el relativo a que no se tuvo en cuenta el mérito como factor determinante para la permanencia en el servicio, a pesar de que sólo ocurrió una reducción de plazas.

Al respecto, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que efectivamente el Acuerdo No. 016 de 2002 no individualizó las personas a quienes se les suprimiría su cargo y, además, que frente a la mayoría de empleos se conservaron plazas de la misma denominación en la nueva planta, lo cual supondría una selección de personal para ser retirado del servicio. Por lo anterior, en principio, cabe resaltar que el Acuerdo No. 016 de 2002 no era demandable mediante la presente acción.

Así entonces, analizado el material probatorio obrante al expediente se observa que el ataque por el cargo referido debió incoarse frente al acto que procedió a incorporar a los empleados a la nueva planta de personal, omitiendo la inclusión de su nombre; en la medida en que se alega que en virtud del mérito el actor debía continuar prestando sus servicios, dada la calidad y eficiencia de su labor así como también la inexistencia en su hoja de vida de sanciones disciplinarias.

Siguiendo la misma línea argumentativa tendría que concluirse, además, que el Oficio de 15 de noviembre de 2002 es un acto de ejecución, tal como lo sostuvo el a quo, pues no fue él el que adoptó la decisión de apartar del cargo al actor.

Ahora bien, la importancia de demandar uno u otro acto dentro de un proceso de supresión no es meramente formal en razón de la naturaleza rogada de la jurisdicción, sino que obedece a la necesidad de que los efectos del fallo amparen efectivamente la situación del interesado y, con efectos de cosa juzgada, tenga la virtualidad de decidir de fondo la controversia planteada.

En este sentido, por ejemplo, podría aseverarse que demandar sólo el Oficio que informa de la decisión de supresión del cargo adoptada por un acto previo, implicaría dejar dentro de la legalidad el acto principal. Del mismo modo, demandar solamente el acto general que

adoptó una planta de personal pero que no individualiza los afectados, no tendría ningún sentido pues frente a él no se puede predicar la violación de los derechos de los interesados.

Empero, tal como se anunció desde el comienzo de este análisis, todos los procesos de supresión son diferentes y gozan de especiales circunstancias que impiden efectuar precisiones absolutas frente a la generalidad de este tipo de asuntos.

Así, a pesar de no desconocer la existencia de Resoluciones de Incorporación en el proceso adelantado por la CAR, se evidencia que en el Oficio por el cual se le informó al actor la supresión de su cargo se estableció claramente que dicha situación se originaba en el Acuerdo No. 016 de 2002 y no se le mencionó la existencia de actos administrativos adicionales.

Esta situación reviste gran trascendencia en el presente asunto, en la medida en que, en aplicación del principio de confianza legítima, el actor demandó el acto que la Entidad le dijo había tenido la virtualidad de suprimir su cargo. Adicionalmente, el único mecanismo por el cual el actor se enteró de dicha situación fue el Oficio, sin que pueda exigírsele ante estas circunstancias una labor de investigación tendiente a encontrar los demás actos que se pudieron proferir como consecuencia del Acuerdo No. 016 de 2002 para que los demandara todos, pues ello equivaldría a atravesarle talanqueras para el ejercicio efectivo de su derecho de acción, máxime si éste tiene un término de caducidad de 4 meses.

Por dichas precisas razones, en el presente asunto, se encuentra que era viable que el actor demandara el Acuerdo No. 016 de 2002 como el acto que le afectó su situación particular, pues, se reitera, así se lo dio a entender la administración con el Oficio de 15 de noviembre del mismo año.

Tampoco puede olvidarse, que a la luz de la jurisprudencia vigente, ya en otra oportunidad se consideró que el Acuerdo No. 016 de 2002 podía demandarse en esta tipo de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como se relató en acápite anteriores.

Ahora bien, tampoco comparte la Sala la decisión de inhibición frente al Oficio de 15 de noviembre de 2002, pues en reciente jurisprudencia esta Corporación, Sección Segunda, Subsección B, ha sostenido que dicho acto, en la medida en que comunique la decisión de

supresión, es un acto integrador del principal, por cuanto, en primer lugar, es el medio que le permite a la supresión ser eficaz; y, en segundo lugar, porque a través del mismo se le materializa al actor el derecho de conocer el acto principal, a través del cual se adoptó la decisión de suprimirle el cargo, a más de constituirse en un parámetro para efectos de establecer el término de caducidad.

Por tal motivo, se ha sostenido que no puede considerarse que frente a los Oficios opere la inhibición del juez para efectuar un pronunciamiento de fondo, pues ellos integran el acto principal y corren su misma suerte.

En estos casos la comunicación de la decisión no comporta una mera prueba del conocimiento de la decisión principal, sino que le da eficacia y validez al acto administrativo definitivo. Es decir, que sin los actos integradores la voluntad de la administración no es completa, por ello, puede ser objeto de la acción contenciosa, el acto de ejecución que se viene como el denominado (sic) acto integrador del principal.

Se insiste, el acto administrativo no se limita, únicamente, a la voluntad consciente y explicitada de la ‘administración’ sino que, también, la integran las actuaciones que tienden a la concreción de su voluntad; en otras palabras, debe reconocerse que esta manifestación de la voluntad no se integra sólo por la voluntad exteriorizada para la producción de un acto administrativo, sino también por otros aspectos que no necesariamente son producto de la voluntad declarada pero que sí contribuyen a su ejecución.

En otras palabras, el control de la jurisdicción no se somete o limita a la mera manifestación de voluntad explicitada, sino que también, comprende su actividad, respecto de las actuaciones que impidan continuar con la actuación o, como en nuestro caso, de aquellas actuaciones que se integran al acto principal para lograr su cumplimiento.

La anterior posición, además, consulta principios y deberes Constitucionales que implican la evasión del fallador a las decisiones inhibitorias y, por supuesto, privilegia el derecho sustancial frente al formal.

Por lo anterior y bajo esta óptica, considera la Sala que en el presente asunto el actor cumplió con el requisito contenido en el numeral 2º del artículo 137 del C.C.A. al demandar

los dos actos referidos, y que el hecho de que no haya formulado cargos de nulidad frente a las Resoluciones de incorporación no puede cercenar, dadas las particularidades del proceso de supresión, su derecho al acceso a la Administración de Justicia.

Por lo anterior, la Sala abordará el fondo del asunto frente a este cargo; y, en consecuencia, habrá lugar a revocar la decisión del a quo relativa a la inhibición declarada."

De la transcripción del precedente citado debe observarse con sumo cuidado algunas precisiones relevantes para determinar los elementos constitutivos de la ratio decidendi que resulta vinculante para el caso que estudia la Sala, en relación concreta con la posibilidad de demandar los oficios de comunicación de desvinculación por supresión del cargo en el proceso de reestructuración de la CARC que se surtió con fundamento en el Acuerdo 016 del 29 de octubre de 2002.

(i) En primer lugar, obsérvese que se reitera la regla según la cual el Consejo de Estado ha señalado que cada proceso de supresión tiene sus propias especificidades, de lo cual deriva que en principio es incorrecto afirmar que en todos los casos existe un acto específico a demandar, o contrario sensu, que existe un acto que no se pueda enjuiciar. Esta regla decisional es de suma importancia en tanto permite entender que no se pueden invocar a la ligera otros pronunciamientos judiciales que no guardan identidad fáctica y jurídica entre un acto de reestructuración y otro, pues con ello se puede llevar a equívocos en la forma de entender el enjuiciamiento de un acto en un caso o en otro.

(ii) En segundo lugar, se debe prestar atención a la precisión que realiza la sentencia respecto a que el cargo o vicio de nulidad determina el enjuiciamiento del acto que se demanda ante el juez contencioso administrativo. En la providencia citada, el cargo se enfocaba en demostrar que se habían vulnerado los derechos de mérito y carrera del actor, lo cual determinaba que debía enjuiciarse el acto general y el acto específico que lo había desvinculado, esto es el oficio de información de la supresión de su cargo. Como lo afirma acertadamente dicha Corporación, la importancia de demandar un acto u otra radica en la necesidad de que los efectos del fallo amparen efectivamente la situación del interesado.

(iii) En tercer lugar, el pronunciamiento reitera una regla trascendental para determinar los actos que se deben enjuiciar ante los jueces administrativos, al señalar que en aplicación del principio de confianza legítima el actor demanda el acto que la entidad le señala como

aquel que virtualmente suprime su cargo. De esta regla se desprende que el único mecanismo con el que cuenta el demandante para determinar su situación jurídica es el oficio de comunicación, sin que por ello pueda exigírsele que se someta a labores investigativas tendientes a determinar todos los actos que debería demandar como consecuencia del acto administrativo general. Lo anterior se justifica, en la medida que semejante exigencia implicaría obstaculizar el ejercicio efectivo del derecho de acción del ciudadano, máxime cuando tiene un término de caducidad corto como los 4 meses que se establece para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.

(iv) En cuarto lugar, debe repararse en la doctrina jurisprudencial que sienta la sentencia en torno a la “teoría el acto integrador” respecto a la posibilidad de demandar el oficio de comunicación como desarrollo del acto general, en el asunto particular que corresponde a la reestructuración de la CARC. Bajo dicha perspectiva, la jurisprudencia contencioso administrativa, y en particular el fallo citado, entendió que en el asunto que en aquella oportunidad se analizó, el oficio de 15 de noviembre de 2002, mediante el cual se informó la desvinculación del demandante por la supresión del cargo, es un acto integrador del principal, por cuanto (a) es el medio por el cual la supresión se hace eficaz; (b) a través de este se materializa al actor el derecho de conocer el acto principal; y (c) constituye el parámetro para conocer el término de caducidad de la acción.

Como lo determinó la sentencia citada, sin los actos integradores la voluntad de la administración no es completa en tanto se necesita de estos para darle eficacia y validez a la decisión principal, y es por ello que pueden ser objeto de control de legalidad, esto por cuanto el control jurisdiccional no se limita a la voluntad explicitada sino que comprende las actuaciones que integran el acto principal para lograr su cumplimiento. Finalmente con esta postura se consolida la obligación del juez de conocer de fondo de las actuaciones administrativas y su consecuente prohibición de adoptar decisiones inhibitorias, ajustándose así la actividad judicial a la eficacia plena de los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial sobre las formalidades jurídicas.

(v) Finalmente, debe señalarse que en ese caso se estableció que, con base en los cargos formulados, era viable que el actor demandara tanto el acto general como el oficio de comunicación de su desvinculación por la supresión del empleo, y que el hecho de que no

hubiere formulado cargos de nulidad contra las Resoluciones de incorporación no puede cercenar, dadas las particularidades del proceso de supresión, el derecho del actor al acceso a la administración de justicia.

5.5 En conclusión, de la jurisprudencia citada de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se evidencia que (i) inicialmente sostuvo la Corporación que el oficio por el cual se comunicó la supresión de los cargos en el proceso adelantado por la CARC es de naturaleza ejecutiva, esto es, que no contiene una verdadera decisión de la administración y que el Acuerdo No. 016 de 2002 no era demandable por contener unas disposiciones de carácter general y abstracto, lo que conllevaba a que debían demandarse los actos concretos de incorporación a la planta de personal como las resoluciones 1344 y 1345 de 15 de noviembre de 2002. (ii) Posteriormente, la postura de dicha Corporación aceptó que dichos actos (los oficios) sí eran demandables[38], especialmente entendiendo que en virtud de la teoría del acto integrador el oficio de comunicación es el que particulariza la situación jurídica del servidor desvinculado por la reestructuración administrativa de la CARC, guardando cuidado en relación con el alcance de los cargos invocados[39].

Vistas las consideraciones generales que constituyen el marco jurídico decisional del asunto que se revisa, se procede al análisis del caso concreto.

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

El Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- solicitó denegar las pretensiones del amparo, en razón a que la decisión censurada no presenta ninguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por su parte el Juzgado 1º Administrativo del Circuito Judicial de Tunja solicitó igualmente negar la acción de tutela al señalar que la decisión ordinaria es acorde con los artículos 228 y 230 de la Constitución Política.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, tercera interesada en la decisión de la acción constitucional, solicitó que se negara el amparo solicitado pues a su juicio existen otros medios de defensa judicial para obtener lo pretendido.

Para resolver el presente asunto, con base en las reglas decisionales señaladas en las consideraciones precedentes, la Sala procederá a efectuar el análisis respecto a la

conurrencia de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, para posteriormente establecer si se configuró la causal específica de procedibilidad alegada por la accionante.

6. Constatación de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

6.1 La Relevancia constitucional del asunto bajo examen

Encuentra la Corte que la tutela se dirige contra unas decisiones judiciales que la actora consideró vulneratoria de sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso, al derecho de defensa, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, al desconocer los precedentes del Consejo de Estado que hacen viable el estudio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ella incoada, bajo el entendido de que es posible demandar oficios de comunicación que informan sobre la desvinculación de servidores en el proceso de reestructuración administrativa que se llevó a cabo en la CARC, con fundamento en el Acuerdo 016 de 2002 del Consejo Directivo de dicha entidad.

En tal sentido, el amparo solicitado se relaciona directamente con principios fundamentales de la Constitución (artículos 1, 53 y 86) y con la garantía de los artículos 29, 48, 228 y 229 de la misma, por lo que posee relevancia constitucional.

6.2 El agotamiento de los mecanismos ordinarios al alcance del actor

Observa la Sala que en el trámite procesal descrito en los antecedentes de esta providencia, la actora instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de la cual conoció en primera instancia el Juzgado 1º Administrativo de Tunja. Dicha autoridad declaró la ineptitud de la demanda en razón a que no se impugnaron todos los actos administrativos que se deberían haberse demandado.

Ante la anterior decisión, la señora Ramos Ortiz interpuso recurso de apelación, por lo cual en segunda instancia conoció de su caso el Tribunal Administrativo de Boyacá. Dicha autoridad confirmó la decisión del A quo. En el asunto descrito, no procedía ningún recurso extraordinario pues las pretensiones de la accionante no encuadran dentro de ninguna de las causales previstas para la revisión en su momento establecía el artículo 188 del C.C.A.

Así las cosas la Sala encuentra que en el sub examine se agotaron los recursos judiciales con los que contaba la demandante.

6.3 Satisfacción del requisito de inmediatez

La decisión de segunda instancia que se censura data del 14 de diciembre de 2011, la tutela fue instaurada dentro de un plazo razonable y oportuno, comoquiera que fue presentada el 28 de febrero de 2012. Así las cosas, el término en el que se presentó la acción de tutela, poco más de dos meses, es razonable, por lo cual se satisface el requisito.

6.4 La incidencia directa de una irregularidad procesal en la decisión impugnada.

Este presupuesto no aplica al caso bajo análisis puesto que el demandante canaliza sus reparos contra la decisión a través del defecto por desconocimiento del precedente, y dentro del cual no se plantearon irregularidades procesales que afectaran las decisiones judiciales censuradas.

6.5 La identificación razonable de los hechos y derechos presuntamente vulnerados, y su alegación en el proceso judicial

Los antecedentes de la demanda dan cuenta de que la demandante señala como fuente de la vulneración de sus derechos al trabajo, al debido proceso, a la defensa, a la administración de justicia y a la igualdad, los pronunciamientos del Juez 1º Administrativo de Tunja y del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- que señalaron la imposibilidad de estudiar de fondo la nulidad del oficio de comunicación de desvinculación de su cargo en razón al proceso de reestructuración administrativa que se llevó a cabo en la CARC con fundamento en el Acuerdo 016 de 2002 del Consejo Directivo de dicha entidad.

Alegó la accionante que los pronunciamientos de estas autoridades judiciales desconocieron el precedente del Consejo de Estado según el cual sí es posible conocer de este tipo de oficios como objeto de enjuiciamiento ante la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que estima que las autoridades accionadas incurrieron en un defecto por desconocimiento del precedente. Dentro del proceso tal situación fue alegada ante el juez de segunda

instancia. Por las anteriores razones se encuentra igualmente satisfecho este requisito.

Como se indicó, en este caso se impugna las decisiones del Juzgado 1º Administrativo de Tunja y del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión-, mediante la cual se declaró la ineptitud de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho a la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz.

La Sala ha comprobado la concurrencia de los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. En consecuencia, procederá a establecer si se estructura la causal atinente al defecto por desconocimiento del precedente que ha alegado la demandante, y así determinar si se vulneraron sus derechos fundamentales.

7. Las autoridades judiciales censuradas vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de Nancy Mayerly Ramos Ortiz al declararse inhibidas para analizar la legalidad del oficio de 15 de noviembre de 2002, por desconocer el precedente del Consejo de Estado en la materia.

7.1 La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que culminó con las decisiones judiciales que son objeto de tutela en el asunto de la referencia fue iniciada por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz, quien solicitó ante la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad de la decisión administrativa contenida en el memorando de noviembre 15 de 2001, suscrito por el Director de la CARC, por medio del cual la actora fue desvinculada de la entidad con fundamento en el Acuerdo 016 de octubre 29 de 2002.

7.2 El Juzgado 1º Administrativo de Tunja, quien conoció en primera instancia de la demanda de la señora Ramos Ortiz, determinó que en el asunto puesto a su conocimiento el oficio sin número de 15 de noviembre de 2002 suscrito por el Director de la CARC mediante el cual le informó a la actora que en virtud del acuerdo No. 016 del 29 de octubre de 2002 el cargo que venía desempeñando había sido suprimido, "en esta oportunidad es simplemente un acto de trámite, por consiguiente ante la nulidad reclamada del citado oficio, no es viable un pronunciamiento de fondo, razón por la cual el Despacho declarará probada de oficio la excepción de inepta demanda de esta actuación, por no constituir un acto administrativo demandable, y se inhibirá para pronunciarse de fondo frente a ella." [40]

7.3 El Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Descongestión, expresó que en los casos de supresión de cargos, la jurisprudencia del Consejo de Estado había señalado que se debía demandar los actos que modificaran la situación jurídica del afectado. En este sentido señaló que en el caso de la accionante en efecto existió un acto general, Acuerdo No. 016 de octubre de 2002, por el cual se estableció la planta de personal de la CARC y se suprimieron unos cargos; y unos actos de incorporación, Resoluciones 1343 y 1344 ambas de 15 de noviembre de 2002, por lo que el oficio de la misma fecha (sic) que las resoluciones no constituye el acto que haya modificado la situación jurídica de la actora tal y como lo sostuvo el A quo. Por ello, consideró acertada la decisión del juez de primera instancia, ya que se configura la ineptitud de la demanda, al no haberse censurado los actos administrativos que definieron la situación de la actora.[41]

7.4 Frente a los pronunciamientos descritos, la Sala evidencia la ocurrencia de una falencia por parte de los jueces ordinarios al desconocer el precedente que el Consejo de Estado ha sentado específicamente en el caso de la desvinculación de servidores públicos en virtud del proceso de reestructuración administrativa de la CARC, que se surtió con fundamento en el Acuerdo 016 de 2002, el cual fue descrito en los fundamentos de esta sentencia. El desconocimiento del precedente se configura al desatender las reglas específicas que sentó la jurisprudencia de esa alta Corporación en este tipo de casos y comporta la vulneración de los derechos al acceso a la administración de justicia y a la igualdad de la accionante, como a continuación se procede a explicar.

7.4.1 En primer lugar, la Sala desea precisar que, como ha establecido el Consejo de Estado, cada proceso de supresión tiene sus propias especificidades y, como consecuencia de ello, es incorrecto afirmar que en todos los casos existe un acto específico a demandar, o que contrario sensu, existe un acto que no se pueda enjuiciar.

En esta perspectiva se evidencia que en el sub examine se vulneró esta regla, toda vez que los jueces ordinarios (especialmente el Tribunal de segunda instancia) invocaron reglas que ha sentado la jurisprudencia administrativa de casos diferentes a los de la reestructuración de la CARC, de lo cual se infiere la ausencia de identidad en un asunto en el que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado debe analizarse con la mayor especificidad posible. Al respecto el Tribunal Administrativo de Boyacá sustentó su decisión en las reglas establecidas en la sentencia del 18 de febrero de 2010 M.P. Gustavo Eduardo

Gómez Aranguren (No.1712-2008) en la que se estudió un proceso de restructuración administrativa en el municipio de la Calera, de lo cual se encuentra que a la luz de la regla expuesta respecto al estudio particularizado de cada proceso de restructuración, no es viable equipar este proceso con el analizado por el mismo Consejo de Estado en el caso de la CARC y del cual existen precedente jurisprudenciales específicos. De esta manera, resulta censurable que ninguno de los jueces de instancia hubiere citado la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto al tema específico de la reestructuración de la planta de personal de la CARC, pese a que para el momento del fallo tanto de primera como de segunda instancia ya existían varios pronunciamientos al respecto.[42]

7.4.2 En segundo lugar, la Sala encuentra que la supuesta ineptitud de la demanda que predicaron los jueces ordinarios de primera y segunda instancia, derivada de la indebida forma de demanda de la totalidad de los actos que debía acusar la señora Ramos Ortiz, constituye una desafortunada interpretación de los jueces tanto de la jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia, como de principios constitucionales entre los cuales cabe destacar el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la primacía del derecho sustantivo sobre las formas jurídicas, cláusulas que deben ser interpretadas a la luz del principio pro homine[43].

Lo anterior se fundamenta en que según lo expuesto por el actor durante todo el proceso ordinario[44], así como en el de amparo[45], desde el primer momento la pretensión de su demanda iba encaminada a declarar la nulidad de un acto administrativo complejo (o integrador en palabras del Consejo de Estado[46]), que estaba compuesto por la decisión administrativa de desvinculación informada mediante el oficio de 15 de noviembre de 2002 y fundamentada en el respectivo acto general, Acuerdo 016 del 29 de octubre de 2002.

En efecto, la Sala evidenció que la pretensión de la demanda elevaba como solicitud “que [se declare] nula, por ser violatoria de la Constitución y la Ley, la decisión administrativa contenida en el memorando de noviembre 15 de 2002, suscrito por el Director de la CAR, doctor DARIO LONDOÑO GOMEZ, por medio del cual la actora fue desvinculada de la entidad con fundamento en el Acuerdo 016 de octubre 29 de 2002.”[47]

Lo anterior tiene plena coherencia con lo expuesto por la demandante quien en el apartado 2.3 de la demanda señaló que “dicho oficio y el acuerdo constituyen el acto administrativo

contenedor de la decisión administrativa de desvinculación, por demás ilegal, arbitraria e injusta, acto que se expidió irregularmente, con falsa motivación y desviación de poder, en cuanto adolece de las manifestaciones y ostensibles irregularidades que adelante demostraré y que lo hacen anulable.”

Como consecuencia lógica se evidencia que la finalidad de la demanda incoada por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz era que se enjuiciara el acto administrativo, o como lo expresó en sus términos en la pretensión 1^a de la demanda, “la decisión administrativa”, integrado por el oficio de comunicación de 15 de noviembre de 2002 y el Acuerdo 016 de 29 de octubre de 2002. Es particularmente esta precisión, la cual fue alegada por la actora tanto en la apelación de la sentencia del juez administrativo de primera instancia como en sede de tutela,[48] la que permite entender a la Sala que es aplicable el precedente invocado. Lo anterior, por cuanto precisamente el fallo del 4 de noviembre de 2011 de la Subsección B M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009), estableció la teoría del acto integrador[49] en el marco del análisis de los casos de restructuración administrativa de la CARC, según la cual la comunicación de la decisión de supresión hace válido y eficaz el acto principal, y con lo que por ende, dichos oficios de comunicación son objeto de control de la jurisdicción. Así las cosas, lo expresado por la demandante en la pretensión de su demanda, no es otra cosa que la expresión de dicha forma de enjuiciar el acto administrativo integrador, lo que se corrobora por lo manifestado por ella en el apartado 2.3 de la demanda como se citó en precedencia.

Al respecto, no comparte la Sala el argumento del Tribunal de segunda instancia, según el cual aceptar el anterior argumento del actor implica reformar el petitum de la pretensión pues, en criterio de esta Corporación, dicha interpretación acude a criterios hermenéuticos sustentados en principios constitucionales, como la primacía del derecho sustancial, el efectivo acceso a la administración de justicia y el debido proceso[50] y en virtud de los cuales no se le puede exigir a la accionante que demande todos los actos o algunos, cuando la misma jurisprudencia no ha sido consistente al respecto en determinar con unanimidad cuáles de ellos deben o no enjuiciarse.

En este aspecto, resulta oportuno recordar que inicialmente el Consejo de Estado consideró que los oficios de comunicación en el asunto particular de la restructuración de la planta de personal de la CARC no eran demandables porque eran meros actos de ejecución, para

señalar posteriormente que sí eran enjuiciables porque constitúian actos que particularizaban la situación del actor, tal y como se reseñó en las citas jurisprudenciales incorporadas en esta sentencia. Así las cosas, la Sala considera que tal carga no puede imputársele al accionante quien demandó en su criterio el acto complejo o integrador que afectó particularmente su situación jurídica.

7.4.3 Además de lo anterior, se encuentra reprochable que al momento de los fallos tanto de primera, pero especialmente de segunda instancia, ya existían los pronunciamientos del Consejo de Estado que aceptaban la posibilidad de demandar los oficios de comunicación como el que demandó la señora Ramos Ortiz, y que adicionalmente señalaban que no era posible que los jueces se declararan inhibidos para conocer de la legalidad de dichos actos.

En especial deben recordarse los fallos de 18 de febrero de 2010, proferida por la Subsección B, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, (No. 2553-2007) y de 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009), citados en los fundamentos normativos de esta providencia. En este sentido, sorprende que pese a aceptar la regla jurisprudencial sentada por el Consejo de Estado, que señala que las reglas para analizar este tipo de casos como los de reestructuración administrativa de plantas de personal, deben analizarse con la mayor especificidad posible, ninguno de los jueces de instancia se fundamentó en los precedentes pertinentes de la materia.

En efecto como se evidenció en los numerales 7.2 y 7.3, el juez de primera instancia invocó la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo sin señalar algún pronunciamiento en particular, y por su parte el tribunal de segunda instancia, invocó las reglas sentadas respecto a un asunto totalmente diferentes al referente al proceso de reestructuración de la CARC.

7.4.4 En esta perspectiva, se colige que como lo ha señalado el Consejo de Estado en los referentes jurisprudenciales citados, en aplicación del principio de confianza legítima, la accionante demandó el acto que la entidad le señaló como aquel que virtualmente suprimió su cargo, y que con base en la teoría del acto integrador está constituido por el acto general y el oficio de ejecución, que es el acto que complementa y hace efectivo al primero.

Lo anterior por cuanto este acto particular, el oficio, es el único mecanismo con el que cuenta el actor para conocer su situación jurídica, sin que por ello le sea exigible someterse a labores investigativas para establecer la totalidad de actos que debe demandar pues ello implicaría obstaculizar el ejercicio efectivo de su derecho de acción, teniendo en cuenta además el corto término de 4 meses de caducidad que se establece para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este punto es importante reiterar que, como se estableció en el precedente de 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009), incluso puede no resultar necesario, según el caso concreto, enjuiciar los actos de incorporación a la planta de personal, bastando con la demanda del acto general y del oficio de comunicación.

7.4.5 En conexión con esta última razón, la Sala tampoco comparte el argumento del juez de tutela de primera instancia quien concluyó que el precedente invocado por la accionante, esto es la sentencia de 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009), no resultaba aplicable al caso de la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz. El a quo sostuvo que el pronunciamiento conjurado no era aplicable porque, de una parte, se trataba del análisis del caso de un servidor en carrera administrativa, y de otra, en razón a que en dicho caso sí se demandaron los dos actos respectivos, esto es el acto general y el oficio de comunicación de la desvinculación.

Al respecto la Sala estima que dicha interpretación es desacertada por dos razones: en primer lugar, en razón a que lo invocado del precedente referido no se relaciona con la naturaleza jurídica del cargo del actor y los derechos que de él se desprenden, sino a lo atinente al enjuiciamiento del oficio de comunicación de la desvinculación. En este sentido, la naturaleza del cargo de uno y otro actor, en nada afecta la posibilidad de conocer de dichos actos en sede judicial administrativa. De otra parte, no resulta admisible señalar que no era aplicable el precedente en razón a que solamente se demandó el oficio de comunicación y no el acto general, pues como quedó establecido en el apartado 7.4.2 de esta providencia, el actor demandó la decisión administrativa que constituye el acto integral estructurado por el oficio de comunicación y el acto administrativo general, con el que se consolidó su desvinculación y que por ello afectó concretamente su situación jurídica.

En esta perspectiva, cabe cuestionarse qué es lo que permite a la Sala sostener que los jueces debieron seguir el precedente invocado en el caso concreto. Al respecto debe señalarse que (i) como se sustentó en precedencia, las reglas expuestas en la jurisprudencia que se pretende aplicable al caso de la señora Ramos Ortiz guardan identidad con su caso, al entender que la accionante demandó el acto integrador compuesto por el oficio de comunicación del 15 de noviembre de 2002 y el Acuerdo 016 de 29 de octubre de 2002, precisamente bajo la doctrina expuesta en el precedente invocado del Consejo de Estado, en la que se estableció que tal oficio era demandable junto con el acto general y sin necesidad de demandar otro tipo de actos, en razón a que: a) el acto de comunicación era el que le permitía conocer y particularizaba su situación de desvinculación, b) porque con base en el principio de confianza legítima el actor demandó el acto que la entidad le dijo había tenido la virtud de suprimir su cargo, y c) porque en esa lógica no resulta exigible que la demandante incurra en labores de investigación para determinar todos los actos que resultan demandables.

Pero además de esto, la Corte encuentra un último fundamento de orden constitucional que determina que los jueces deban dar una interpretación garantista a este tipo de umbrales interpretativos, el cual no es otro que (ii) los principios hermenéuticos derivado de la Constitución como el principio de interpretación pro homine (art. 1 y 2 constitucional), de interpretación conforme (art. 4° C.P.) y de interpretación razonable,[51] que aunados al principio de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) permiten entender que los jueces no pueden adoptar cualquier decisión, sino que ellas están guiadas por estos cánones interpretativos que tiene como finalidad que las actuaciones y las decisiones de las autoridades en el Estado social de derecho se ciñan al respecto de la dignidad humana y la protección de los derechos fundamentales en armonía con lo establecido en la Constitución, lo que en el caso de las resoluciones judiciales, implica particularmente la toma de decisiones que con el debido fundamento fáctico y jurídico permitan la realización de la justicia material. En el caso concreto resulta claro que el precedente de 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009), era aquel que se acompañaba con las condiciones descritas, garantizando el derecho al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, por cuanto las razones esgrimidas en dicho fallo se ajustan a las condiciones en las que enfocó la demanda y su pretensión la señora Ramos Ortiz, en relación con el análisis de un acto administrativo integrador.

7.4.6 Ahora bien, la Sala encuentra que podría pensarse que el precedente invocado por la actora solamente es exigible al tribunal de segunda instancia en razón a que fue posterior al fallo del juez ordinario de primera instancia. Sin embargo, como se demostró en el recuento jurisprudencial de la posición del Consejo de Estado respecto a la materia, ya existía un precedente anterior al fallo del Juzgado 1º Administrativo de Tunja, específicamente la sentencia del 18 de febrero de 2010, proferida por la Subsección B, M.P. Gerardo Arenas Monsalve (No. 2553-2007), dentro del cual se había señalado la postura según la cual era viable la demanda de los oficios de comunicación, siempre que se demandara el acto general, Acuerdo 016 de 29 de octubre de 2002, todo lo cual se cumple en el caso de la señora Ramos Ortiz.

Así las cosas, la Sala considera que en el asunto sub examine era exigible el conocimiento del precedente, tanto por el juez de primera instancia como por su superior jerárquico, los cuales desconocieron lo establecido por los pronunciamientos judiciales de la máxima Corporación de su jurisdicción. Situación que a su vez implica la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, a la igualdad en primer lugar, al apartarse sin justificación valida y sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional del precedente vertical, (ver apartado 4.11 de esta providencia), con lo cual dio un tratamiento diferenciado e injustificado entre la accionante y las personas que si pudieron acceder a la administración de justicia, con lo que entonces se vulnera el mandato fundamental de igualdad ante la ley y de trato por las autoridades; y de otra parte, se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia toda vez que la declaratoria de inhibición con base en la equívoca declaratoria de ineptitud de la demanda, constituye un obstáculo que afecta la justicia material en el caso de la demandante y, en consecuencia, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso.

Así las cosas la Sala encuentra acreditado que las decisiones de los jueces ordinarios de instancia contrariaron el precedente sentado por el Consejo de Estado al evadir el estudio de fondo respecto a la legalidad del acto demandado por la demandante, y al declararse en consecuencia inhibidos para fallar el asunto, razón por la cual se dejará sin efecto la decisión de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Boyacá, para que en su lugar subsane los yerros evidenciados en esta providencia. Por las anteriores consideraciones, la Sala adopta la siguiente

IV. DECISIÓN

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Revocar, los fallos del doce (12) de julio de dos mil doce (2012) proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en segunda instancia, y el catorce (14) de diciembre de 2011 del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- y del veintisiete (27) de mayo de 2011 del Juzgado Primero (1º) Administrativo de Boyacá, en los cuales se negó el amparo a la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz y, en su lugar, amparar los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de la demandante.

Segundo. Dejar sin efectos la decisión proferida el catorce (14) de diciembre de 2011 del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión-, que confirmó la sentencia del veintisiete (27) de mayo de 2011 del Juzgado Primero (1º) Administrativo de Boyacá mediante la cual se declaró inhibido para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda promovida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Tercero. Ordenar, al Juzgado Primero (1º) Administrativo de Boyacá que en un término no superior a los quince (15) días a la notificación de esta sentencia, emita un nuevo pronunciamiento de fondo según los hechos, la valoración probatoria y los fundamentos jurídicos de juicio pertinentes para ello.

Cuarto. Dese cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Auto 009/14

Referencia: solicitud de aclaración de la sentencia T-446 de 2013

Solicitante: Juzgado Primero (1º) Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en condición de accionado en el proceso de la referencia.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, DC., veintiocho (28) de enero de dos mil catorce (2014).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva en uso de sus facultades constitucionales y legales, y con base en las siguientes

1. Mediante escrito presentado en la Secretaría de esta Corporación el catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013), la Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja solicitó a la Sala Novena de Revisión la aclaración de la parte resolutiva de la sentencia T-446 de 2013.

Sostuvo la citada funcionaria judicial que la parte resolutiva de la sentencia T-446 de 2013 ordena revocar la sentencia del 27 de mayo de 2011 proferida por el Juzgado a su cargo, lo cual no es concordante, pues la fecha real de expedición de la providencia que se pretende invalidar data del año 2010. Al respecto señaló:

"Ingresa el expediente con informe secretarial que antecede poniendo en conocimiento el fallo proferido por la Corte Constitucional, en la que ordena volver a proferir fallo de primera instancia.

Observa el Despacho que mediante sentencia T-446 del 11 de julio de 2013 la Sala Novena de Revisión de la H. Corte Constitucional analiza los fallos proferidos el 27 de mayo de 2010 por este Juzgado, así como la sentencia del 14 de diciembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá; sin embargo, en la parte resolutiva de dicha providencia se ordena revocar la sentencia del 27 de mayo de 2011 proferida por este juzgado, lo cual no es concordante, pues la fecha de expedición de la providencia fue en el año 2010. (...)"

2. Análisis de la solicitud de la referencia:

2.1. En la sentencia T-446 de 2013, cuya aclaración se pretende, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela que instauró la ciudadana Nancy Mayerly Ramos Ortiz, en la que se solicitó dejar sin efectos las sentencias del 27 de mayo de 2010 y 14 de diciembre de 2011, proferidas por el Juzgado 1º Administrativo de Tunja y la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá respectivamente.

2.1.1. Al analizar el caso citado, la Sala consideró que las autoridades judiciales accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de la demandante, al declararse inhibidas para analizar la legalidad del oficio que señalaba su desvinculación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CARC), producto del proceso de reestructuración administrativa de la entidad.

Sobre el asunto, la Sala Novena advirtió que se había desconocido el precedente del Consejo de Estado que señalaba que era viable, en el caso específico de la desvinculación de servidores públicos en virtud del proceso de reestructuración de la CARC, interpretar que se demandaba el acto integrador compuesto por el oficio de comunicación de la

desvinculación y el acto general que ordenaba la reestructuración administrativa, sin necesidad de demandar otro tipo de actos. Expresó la Sala Novena en ese sentido:

“(...) Al respecto debe señalarse que (i) como se sustentó en precedencia, las reglas expuestas en la jurisprudencia que se pretende aplicable al caso de la señora Ramos Ortiz guardan identidad con su caso, al entender que la accionante demandó el acto integrador compuesto por el oficio de comunicación del 15 de noviembre de 2002 y el Acuerdo 016 de 29 de octubre de 2002, precisamente bajo la doctrina expuesta en el precedente invocado del Consejo de Estado, en la que se estableció que tal oficio era demandable junto con el acto general y sin necesidad de demandar otro tipo de actos, en razón a que: a) el acto de comunicación era el que le permitía conocer y particularizaba su situación de desvinculación, b) porque con base en el principio de confianza legítima el actor demandó el acto que la entidad le dijo había tenido la virtud de suprimir su cargo, y c) porque en esa lógica no resulta exigible que la demandante incurra en labores de investigación para determinar todos los actos que resultan demandables.”

2.1.2. Para verificar el presunto error señalado por la solicitante de la aclaración, se encuentra que en el apartado correspondiente a los antecedentes de la sentencia, la Sala Novena expresó:

“1.4 La acción impetrada por la actora fue conocida en primera instancia por el Juzgado 1º Administrativo de Tunja, autoridad que en providencia de 27 de mayo de 2010 se inhibió de conocer de fondo del asunto, argumentando que encontró probada -de oficio- la excepción de inepta demanda por cuanto la actora no censuró todos los actos administrativos que variaron su situación jurídica, específicamente el acuerdo de reestructuración. (...) (Subrayado adicional al texto)

1.6 Apelada y sustentada la sentencia de primera instancia, fue confirmada por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá en fallo del 14 de diciembre de 2011. El juez administrativo de segunda instancia consideró, de igual forma, que el actor no cumplió con la carga de demandar todos los actos administrativos pertinentes.”

2.1.3. Finalmente, en la parte resolutiva de la decisión, dispuso la Sala de Revisión:

“Primero. Revocar, los fallos del doce (12) de julio de dos mil doce (2012) proferido por la

Sección Cuarta del Consejo de Estado en segunda instancia, y el catorce (14) de diciembre de 2011 del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- y del veintisiete (27) de mayo de 2011 del Juzgado Primero (1º) Administrativo de Boyacá, en los cuales se negó el amparo a la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz y, en su lugar, amparar los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de la demandante.

Segundo. Dejar sin efectos la decisión proferida el catorce (14) de diciembre de 2011 del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión-, que confirmó la sentencia del veintisiete (27) de mayo de 2011 del Juzgado Primero (1º) Administrativo de Boyacá mediante la cual se declaró inhibido para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda promovida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Tercero. Ordenar, al Juzgado Primero (1º) Administrativo de Boyacá que en un término no superior a los quince (15) días a la notificación de esta sentencia, emita un nuevo pronunciamiento de fondo según los hechos, la valoración probatoria y los fundamentos jurídicos de juicio pertinentes para ello.”

2.2. En relación con la aclaración de las providencias de la Corte Constitucional, ha expresado esta Corporación:

“Según lo dispuesto por el artículo 243 de la Constitución Política, ‘los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional’, lo cual hace que no exista posibilidad de emitir un nuevo pronunciamiento respecto de lo resuelto por la Corporación. Por esa razón, en la sentencia C-113 de 1993 esta Corporación declaró inexequible el inciso cuarto del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 que contemplaba la posibilidad de solicitar la aclaración de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional. Además, el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 dispone que contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno.

No obstante lo anterior, la Corte ha admitido que el referido principio no es absoluto por cuanto “la propia ley autoriza que, dentro del término de la ejecutoria, a petición de parte o de oficio, se puedan aclarar en auto complementario frases o conceptos que se encuentren contenidos en la parte resolutiva de la sentencia o que, incluidos en la parte motiva,

influyan para el entendimiento pleno y el cumplimiento de lo decidido en el fallo en cuestión, tal como lo establece el artículo 309 del Código de Procedimiento Civil.”[52]

3. En sentido similar y sobre la posibilidad de corregir las sentencias de la Corte Constitucional, ha indicado esta Corporación que[53]:

“el artículo 310 del C. de P.C., permite corregir en las providencias judiciales los errores en que se hayan incurrido, que al efecto en dicho texto se señala: “Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético, es correitable por el juez que la dictó, en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto susceptible de los mismos recursos que procedían contra ella, salvo los de casación y revisión.” Si la corrección se hiciere luego de terminado el proceso, el auto se notificara en la forma indicada en los numerales 1º y 2º del artículo 320. Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteraciones de éstas, siempre que estén contenidas en la parte resolutiva o influyan en ella (...).”[54]

4. De manera que, analizada la petición de aclaración de sentencia presentada por la Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja, la Sala concluye que se señaló como fecha de emisión de la sentencia de primera instancia del proceso ordinario el 27 de mayo de 2011, correspondiendo en realidad a la providencia emitida el 27 de mayo de 2010, por lo tanto, la solicitud de aclaración se estima procedente, con la finalidad de evitar equívocos en el cumplimiento del fallo.

5. Además de lo expuesto, la Sala encuentra que en la orden tercera de la parte resolutiva de la sentencia T-446 de 2013 se ordenó que el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja emitiera un nuevo pronunciamiento de fondo. Sin embargo, de la revisión de la parte motiva del fallo de la referencia, se evidencia que se dejó sin efectos únicamente la decisión de segunda instancia adoptada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por lo que se señaló que esta misma colegiatura debía emitir una nueva decisión que corrigiera los errores señalados en el fallo de revisión proferido por la Sala Novena.

En efecto, en el párrafo final del numeral 7.4.6 del apartado correspondiente al caso concreto de la sentencia T-446 de 2013, se indicó “[a]sí las cosas la Sala encuentra acreditado que las decisiones de los jueces ordinarios de instancia contrariaron el precedente sentado por el Consejo de Estado al evadir el estudio de fondo respecto a la

legalidad del acto demandado por la demandante, y al declararse en consecuencia inhibidos para fallar el asunto, razón por la cual se dejará sin efecto la decisión de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Boyacá, para que en su lugar subsane los yerros evidenciados en esta providencia."(Subrayado adicional al texto.)

Así las cosas, se evidencia que la decisión que se debió emitir en el numeral tercero de la parte resolutiva de la sentencia T-446 de 2013 consistía en ordenar al Tribunal Administrativo de Boyacá que profiriera un nuevo fallo que subsanara los errores que evidenció la Sala Novena, y no así ordenar esto mismo al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja. Lo anterior, en tanto la Sala de Revisión estimó que el remedio judicial adecuado -como se determinó en la parte motiva de la sentencia-, consistía en que el juez de segunda instancia subsanara el defecto por desconocimiento del precedente en el que se había incurrido en el caso que se analizaba.

Por lo dicho, la Sala procederá a aclarar igualmente la orden tercera de la sentencia, bajo el entendido de que es el Tribunal Administrativo de Boyacá el que debe proferir un nuevo fallo que subsane el defecto evidenciado en la sentencia proferida por esta Corporación. Por ello, además se ordenará que el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja remita el expediente ordinario para que sea el Tribunal Administrativo de Boyacá el que cumpla la decisión señalada de acuerdo con la parte motiva y la parte resolutiva aclarada de la sentencia T-446 de 2013.

En mérito de lo expuesto, la Sala novena de Revisión

RESUELVE:

Primero.- Aclarar la sentencia T-446 de 2013 en el sentido de indicar que la parte resolutiva de la providencia referida, quedará así:

Primero. Revocar, los fallos del doce (12) de julio de dos mil doce (2012) proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en segunda instancia, y del diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012) dictado por la Sección Segunda -Subsección A- del Consejo de Estado en primera instancia, en los cuales se negó el amparo a la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz y, en su lugar, amparar los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de la demandante.

Segundo. Dejar sin efectos la decisión proferida el catorce (14) de diciembre de 2011 del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión-, que confirmó la sentencia del veintisiete (27) de mayo de 2010 del Juzgado Primero (1º) Administrativo del Circuito de Tunja mediante la cual se declaró inhibido para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda promovida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por la señora Nancy Mayerly Ramos Ortiz contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Tercero. Ordenar, al Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala de Descongestión- que en un término no superior a los quince (15) días a la notificación de esta sentencia, emita un nuevo pronunciamiento de fondo según los hechos, la valoración probatoria y los fundamentos jurídicos de juicio pertinentes para ello.

Segundo.- Ordenar al Juzgado Primero (1°) Administrativo Oral del Circuito de Tunja que remita el proceso ordinario de la referencia al Tribunal Administrativo de Boyacá, para que cumpla con la parte resolutiva aclarada en esta providencia.

Tercero.- Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En dicha pretensión solicitó: "Que es nula, por ser violatoria de la Constitución y de la

Ley, la decisión administrativa contenida en el memorando de noviembre 15 de 2.002, suscrito por el Director de la CAR, doctor DARIO LONDOÑO GOMEZ, por medio del cual la actora fue desvinculada de la entidad con fundamento en el Acuerdo 016 de octubre 29 de 2002.” Folio 9 del expediente.

[2] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[3] Sentencias T-443 de 2010, T-100 de 2010, T-599 de 2009, T-014 de 2009, T-1094 de 2008, T-871 de 2008, T-777 de 2008, T-808 de 2007, T-589 de 2007, T-571 de 2007, T-117 de 2007, T-086 de 2007, T-049 de 2007, T-440 de 2006, T-302 de 2006, T-292 de 2006, T-330 de 2005, T-698 de 2004, T-688 de 2003, T-670 de 2003, T-468 de 2003 y T-340 de 2004. En particular en esta oportunidad se seguirá de cerca la línea argumentativa expuesta en la sentencia T-918 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[4] Sentencia T-441 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[5] Sentencia T-086 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[6] Sobre la labor interpretativa del juez, en la sentencia T-330 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto, se indicó: “La actividad judicial supone la interpretación permanente de, entre otras cosas, disposiciones jurídicas. Ello implica que al funcionario corresponde determinar en cada proceso la norma que se aplicará al caso concreto. En ese sentido los diversos jueces pueden tener y tienen comprensiones diferentes del contenido de una misma prescripción jurídica y derivan de ella, por esta razón, efectos disímiles.”

[7] Al respecto, en la sentencia C-836 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, al estudiar la exequibilidad del artículo 4 de la Ley 169 de 1896, relativo a las decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema de Justicia que constituyen doctrina probable, este Tribunal sostuvo: “La función creadora del juez en su jurisprudencia se realiza mediante la construcción y ponderación de principios de derecho, que dan sentido a las instituciones jurídicas a partir de su labor de interpretación e integración del ordenamiento positivo. Ello supone un grado de abstracción o de concreción respecto de normas particulares, para darle integridad al conjunto del ordenamiento jurídico y atribuirle al texto de la ley un significado concreto, coherente y útil, permitiendo encausar este ordenamiento hacia la realización de los fines constitucionales. Por tal motivo, la labor del juez no pueda reducirse a una simple atribución

mecánica de los postulados generales, impersonales y abstractos consagrados en la ley a casos concretos, pues se estarían desconociendo la complejidad y la singularidad de la realidad social, la cual no puede ser abarcada por completo dentro del ordenamiento positivo. De ahí se derivan la importancia del papel del juez como un agente racionalizador e integrador del derecho dentro de un Estado (...)" . Consultar adicionalmente la sentencia T-441 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[8] Sentencia T-918 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En la sentencia T-193 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se estimó: "el principio de igualdad no se contrae exclusivamente a la producción de la ley. Asimismo, la aplicación de la ley a los diferentes casos debe llevarse a cabo con estricta sujeción al principio de igualdad. || La Corte Constitucional repetidamente ha señalado que se vulnera el principio de igualdad si se otorga un trato desigual a quienes se hallan en la misma situación, sin que medie una justificación objetiva y razonable. Se pregunta la Corte si este principio se viola por el juez que resuelve un caso sometido a su consideración de manera distinta a como él mismo lo decidió ante una situación sustancialmente semejante o si se aparta de la jurisprudencia vigente sentada por los órganos jurisdiccionales de superior rango (...). || En materia judicial el principio de igualdad no puede entenderse de manera absoluta, lo que no quiere decir que pierda vigencia. La Constitución reconoce a los jueces un margen apreciable de autonomía funcional, siempre que se sujeten al imperio de la ley (CP arts. 230 y 228). (...). || Es evidente que si el principio de independencia judicial se interpreta de manera absoluta, se termina por restar toda eficacia al principio de igualdad. En la aplicación de la ley, los jueces podrían a su amanu resolver las controversias que se debaten en los procesos. En esta hipótesis no se podría objetar el hecho de que simultáneamente el juez, enfrentado a dos situaciones sustancialmente idénticas, fallase de distinta manera. || Los principios y normas constitucionales se deben aplicar de manera coordinada y armónica. La interpretación más acorde con la Constitución es la que evita que la escogencia de un principio lleve al sacrificio absoluto de otro de la misma jerarquía. Si en el caso concreto, el juez está normativamente vinculado por los dos principios -igualdad e independencia judicial-, debe existir una forma de llevar los principios, aparentemente contrarios, hasta el punto en que ambos reciban un grado satisfactorio de aplicación y en el que sus exigencias sean mutuamente satisfechas."

[9] C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[10] Sobre este punto, en la citada sentencia C-836 de 2001, la Corte concluyó: “para interpretar correctamente el concepto de sometimiento de los jueces a la ley y establecer el nivel de autonomía que tienen para interpretar el ordenamiento, el juez constitucional debe partir de la premisa de que las potestades y prerrogativas otorgadas a las autoridades estatales en la parte orgánica de la Constitución están sujetas a un principio de razón suficiente. En esa medida, la autonomía e independencia son garantías institucionales del poder judicial, que se legitiman constitucionalmente en tanto que son necesarias para realizar los fines que la Carta les asigna”.

[11] Cabe advertir que, en criterio de la Corte, no toda divergencia interpretativa en este ámbito constituye una vía de hecho. Al respecto, en la sentencia T-302 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se precisó: “la Corte Constitucional ha sido unánime al señalar que siempre que la interpretación normativa que los operadores jurídicos hagan de un texto legal permanezca dentro del límite de lo razonable, la mera divergencia interpretativa con el criterio del fallador no constituye una vía de hecho. (...) || Por tanto, no es dable sostener que la interpretación que hacen los operadores judiciales de las normas, se torna violatoria de derechos fundamentales por el solo hecho de contrariar el criterio interpretativo de otros operadores jurídicos, e incluso de los distintos sujetos procesales.”

[12] M.P. (E): Rodrigo Uprimny Yepes.

[13] De acuerdo con la sentencia T-198 de 1998, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, un trato diferenciado puede ser constitucionalmente legítimo frente a situaciones que son similares, si se reúnen las siguientes condiciones: “(i) que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; ii) que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; iii) que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; iv) que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorgan- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; v) que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.”

[14] Véase las sentencias T-468 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil y SU-120 de 2003 M.P.

Álvaro Tafur Galvis.

[15] Sentencia C-836 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[16] Sentencia C-836 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[17] Sentencia T-688 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[18] Los límites de la autonomía judicial también pueden consultarse en las sentencias T-808 de 2007, T-302 de 2006, T-698 de 2004 y T-468 de 2003.

[19] Sentencia T-698 de 2004 M.P. (E): Rodrigo Uprimny Yepes.

[20] T-292 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

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

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

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

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

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

[26] Sobre precedente vertical y horizontal, se pueden consultar las sentencias T-441 de 2010 y T-014 de 2009.

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

[28] Al respecto en la sentencia T-468 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil la Corte señaló que “en la medida en que la Constitución Política (C.P. arts. 228 y 230) les reconoce a los jueces un margen apreciable de autonomía funcional, el principio de igualdad, en materia judicial, no puede interpretarse de manera absoluta, so pena de petrificar el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, impedir que las normas se ajusten a los cambios sociales, políticos y económicos que les dotan de pleno contenido y significación.”

[29] Sentencia T-688 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Además, en esta oportunidad se sostuvo: “El ciudadano tiene derecho a que sus jueces tengan en mente las reglas judiciales fijadas con anterioridad, pues ello garantiza que sus decisiones no son producto de apreciaciones ex novo, sino que recogen una tradición jurídica que ha generado expectativas legítimas. Proceder de manera contraria, esto es, hacer caso omiso, sea de manera intencional o por desconocimiento, introduce un margen de discrecionalidad incompatible con el principio de seguridad jurídica, ahora sí, producto de decisiones que han hecho tránsito a cosa juzgada y que han definido ratio decidendi, que los ciudadanos legítimamente siguen.”

[31] Sentencia T-918 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre este punto, por ejemplo, en la sentencia T-330 de 2005 M.P. Humberto Sierra Porto, esta Corporación precisó: “en suma, prima facie, los funcionarios judiciales están vinculados por la obligación de aplicar el precedente sentado por los órganos encargados de unificar jurisprudencia. No obstante, si pretenden apartarse del mismo en ejercicio de la autonomía judicial, pesa sobre los mismos una carga de argumentación más estricta. Es decir deben demostrar de manera adecuada y suficiente las razones por las cuales se apartan.” Así mismo, en la sentencia T-468 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte concluyó: “[S]i en la interpretación y aplicación de la ley se dota a la norma jurídica de contenido y significación, es obvio que las autoridades judiciales no pueden desconocer o inaplicar un precedente en un caso determinado, a menos que exista un principio de razón suficiente que justifique dicho cambio de criterio (precedente horizontal) o resulte admisible un tratamiento desigual a partir de la diversidad de circunstancias o supuestos fácticos sometidos a conocimiento y decisión del juez (precedente vertical).”

[32] Sentencia T-698 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[33] Sentencias T-698 de 2004. M. P. Rodrigo Uprimny Yepes y T-934 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[34] Sentencia T-934 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[35] Sentencia T-794 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[36] Sentencia T-112 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

[37] La recopilación jurisprudencial descrita a continuación se realizó con base en el recuento jurisprudencial descrito en la sentencia del 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009). Adicionalmente a las sentencias referidas en este apartado, se pueden consultar los siguientes fallos: sentencia del 30 de septiembre de 2010, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila Bogotá, No. 0448-09; y la sentencia del 11 de noviembre de 2009, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, No. 0398-08.

[38] Sentencia de 18 de febrero de 2010, Subsección B, M.P. Gerardo Arenas Monsalve (2553-2007).

[39] Sentencia de 4 de noviembre de 2010, Subsección B, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009).

[40] Ver antecedentes, numeral 5.1.

[41] Ver antecedentes, numeral 5.2.

[42] Así por ejemplo, entre otras la Sentencia de 2 de octubre de 2008, proferida por la Subsección A, con ponencia del Doctor Alfonso Vargas Rincón, radicado interno No. 0558-2008; la Sentencia de 26 de febrero de 2009, Subsección A, Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado interno No. 0166-2008; la Sentencia de 11 de junio de 2009, Subsección B, Consejero Ponente Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicado interno No. 0609-2008; la Sentencia de 14 de agosto de 2009, proferida por la

Subsección B, con ponencia de la Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicado interno No. 1602-2008; la providencia de 18 de febrero de 2010, proferida por la Subsección B, con ponencia del Doctor Gerardo Arenas Monsalve, radicado interno No. 2553-2007; y la sentencia de 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009).

[43] Sentencia T-191 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[44] Folios 9, 12, y 53 del expediente.

[45] Folios 83 y 182 del expediente.

[46] Sentencia de 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009).

[47] Folio 9 del expediente.

[48] Ver antecedentes, apartados 1.5, 4.2 y 6.1.2.

[49] Ver apartado 5.4 de esta sentencia.

[50] Así por ejemplo la jurisprudencia constitucional ha señalado que la interpretación de las normas debe ser la más favorable al hombre y sus derechos (interpretación pro homine) y consistente con la totalidad de los preceptos constitucionales (interpretación conforme). Al respecto consultar la sentencia T-191 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[51] Sentencia T-191 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En este pronunciamiento se señaló que “el principio de interpretación pro homine, impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional. (...) el principio de interpretación conforme consiste en que la interpretación de la totalidad de los preceptos jurídicos debe hacerse de tal manera que se encuentre en armonía con las disposiciones constitucionales. (...) Por su parte el principio de interpretación razonable, supone que el juez debe aplicar las normas de derecho de una manera tal que se produzcan resultados

proporcionados, razonables, equitativos y verdaderamente justos, de preferencia sobre el principio jurídico."

[52] Al respecto, ver entre otros los siguientes autos: A-075A de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, A-027A de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, A-124 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, A-001A de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y A-274A de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[53] A-231/01, A-250/08, A-084/10 y A-274A/11.

[54] A-274A de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.