

Sentencia T-639/12

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia general

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional para la protección de derechos fundamentales

La Corte ha realizado que la circunstancia de que el juez de tutela pueda, por rigurosa excepción, revisar una decisión judicial tildada de arbitraria, no lo convierte en juez de instancia, ni puede llevarle a sustituir a quien lo es. En efecto, el amparo constitucional constituye una confrontación de la actuación judicial con el texto superior, para la estricta verificación del cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales, que no puede conducir a que se imponga una interpretación de la ley o una particular forma de apreciación probatoria, que simplemente se considere más acertada a la razonadamente expuesta en el proceso y en la sentencia respectiva.

JUEZ DE TUTELA-Respeto por el principio de autonomía judicial y juez natural le impiden realizar un examen exhaustivo del material probatorio

No corresponde al juez de tutela cambiar los procedimientos, ni desplazar la jurisdicción respectiva, modificando las providencias allí proferidas, en cuanto el amparo no puede utilizarse como último recurso al alcance de las partes, pues ello sí comportaría quebrantar abierta y gravemente el debido proceso. No es la acción de tutela el mecanismo que supla los procedimientos ordinarios de reclamación y defensa establecidos en la ley según la especialidad de las distintas jurisdicciones, ni tiene el carácter alternativo de opción para ejercer o reclamar derechos mal encauzados.

ACCION DE REINTEGRO DE TRABAJADOR CON FUERO SINDICAL-Corresponde a la jurisdicción laboral ordinaria

SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Objetivo de la provisión de cargos mediante

concurso de méritos

El sistema de provisión de cargos mediante concurso de méritos responde a tres objetivos: i) la concreción del óptimo funcionamiento del servicio público, que garantice condiciones de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad; ii) la protección del derecho fundamental a acceder a las posiciones públicas mediante concurso de méritos, en condiciones de igualdad, en virtud de lo establecido en los artículos 13 y 40 de la Constitución; y iii) la protección y el respeto de los derechos subjetivos de los servidores del Estado relacionados con el principio de estabilidad en el empleo, con los derechos referidos al ascenso, la capacitación profesional y el retiro de la carrera y con los demás beneficios derivados de la condición de escalafonados. En virtud de lo dispuesto en los artículos 125 y 209 de la carta política y como lo ha manifestado esta corporación, la administración pública tiene la facultad de adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio; por tanto puede crear, modificar, reorganizar y suprimir cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las circunstancias económicas y sociales lo impongan, sin que ello implique un menoscabo ilegítimo del derecho a la estabilidad laboral inmanente a los trabajadores inscritos en la carrera administrativa.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Facultad para supresión de cargos/SUPRESION DE CARGO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Incorporación, reincorporación e indemnización como medidas para garantizar estabilidad laboral o resarcir a quienes se encuentren en carrera administrativa

La supresión de un cargo de carrera administrativa puede darse legítimamente, entre otras situaciones por: i) fusión o liquidación de la entidad pública respectiva; ii) reestructuración de la misma; iii) modificación de la planta de personal; iv) reclasificación de los empleos; v) políticas de modernización del Estado, con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público; vi) control del gasto público. Sin embargo, la ley ha previsto medidas que buscan garantizar la estabilidad laboral o resarcir a quienes se encuentren en carrera administrativa y su cargo es suprimido, como la incorporación, la reincorporación y la indemnización, propiciándoles que sigan desempeñándose, o se les repare pecuniariamente, como en efecto se hizo en el caso del acá demandante.

Referencia: expediente T-3407511

Acción de tutela instaurada por Juan Carlos Ardila Chacón, contra el Tribunal Administrativo de Santander y otro.

Procedencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., diez y siete (17) de agosto de dos mil doce (2012)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dentro de la acción de tutela instaurada por Juan Carlos Ardila Chacón, contra el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo la mencionada corporación, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 10 de mayo del 2012, la Sala 5ª de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

Juan Carlos Ardila Chacón incoó acción de tutela en mayo 26 de 2011, contra el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo de Estado, aduciendo violación de los derechos “al debido proceso, al acceso a la recta administración de justicia, a la libre asociación y fuero sindical, al desconocimiento del principio de favorabilidad... a los derechos de carrera administrativa y la no aplicación del art. 147 del Decreto Reglamentario 1572 de 1998 de la Ley 443 de 1998 de Carrera Administrativa”, según los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda

1. El actor expuso que fue empleado de la alcaldía de Bucaramanga, desde abril 14 de 1994 hasta marzo 15 de 2000, en carrera administrativa, siendo retirado del cargo de “auxiliar administrativo Código 55010 Grado 10, sin haber obtenido el permiso judicial correspondiente conforme lo exigía el art. 147 del Decreto Reglamentario 1572 de 1998 de la Ley 443 de 1998 de Carrera Administrativa”.

1. Afirmó que estaba amparado con la garantía de fuero sindical, por ser fundador de la “Asociación Sindical, Asociación Santandereana de Empleados Públicos ASTDEMP Subdirectiva Bucaramanga con registro sindical G:012 del 29 de febrero del 2000 de la dirección Regional del Ministerio del Trabajo”.

1. Aseveró que la supresión de dicho cargo se dio mediante Decreto N° 020 de febrero del 2000, “sin razón valedera, al no realizarme el Estudio técnico en el sitio de trabajo como correspondía, sin estar desempeñando las funciones propias del cargo del cual había sido nombrado en propiedad... por encontrarme en una supuesta comisión... al estar desempeñando funciones que no eran propias del cargo Auxiliar Administrativo Código 55010 grado 10”, comisionado al Instituto Municipal de Cultura.

1. En mayo 10 de 2000 presentó demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Santander, que luego de instar al actor para que precisara los actos demandados, ante una posible indebida acumulación de pretensiones; al decidir en primera instancia, determinó declararse inhibido “para conocer las acciones de fuero sindical” y denegar las demás pretensiones de la demanda, argumentando que “el acto administrativo que suprimió el empleo del demandante goza de presunción de legalidad... le correspondía a aquel acreditar que con su desvinculación no se cumplieron los fines de mejoramiento del servicio, modernización de la entidad y disminución del gasto con base en los estudios técnicos efectuados, sino que se incurrió en vicios de ilegalidad tales como falsa motivación”, anotando que no se allegó al expediente “probanza alguna que permitiese atribuir vicio de ilegalidad a los actos enjuiciados”.

1. Interpuesto recurso de apelación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, decidió confirmar la providencia del a quo, entre otras consideraciones porque:

“... el acto supresor que modificó la situación particular y concreta del demandante fue el Decreto 020 de 29 de febrero de 2000, mediante el cual suprimió, entre otros todos los cargos de Auxiliar Administrativo... de acuerdo con los artículos 1° y 4°. Sobre esta decisión, tenía pleno conocimiento el actor, pues como ya se vio el Oficio de 14 de marzo de 2000, expedido por el Gerente del Proceso de Reestructuración, expresamente le informó...

... para demostrar los vicios de violación a la ley de carrera, falta motivación y falta de competencia de la actuación administrativa referente a la supresión de su cargo, resultaba indispensable demandar aquel decreto...”

1. De tal manera, el demandante pidió tutela para sus derechos fundamentales ante reseñados y, en consecuencia, ordenar “al Consejo de Estado y/o Tribunal Administrativo de Santander el restablecimiento de los derechos vulnerados por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, para que esta me reincorpore a un cargo igual o superior categoría”.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente

1. Certificaciones que acreditan la inscripción y la constitución del sindicato, donde el actor figura “en la lista de socios fundadores de la Asociación Santandereana de Empleados Públicos ‘ASTDEMP’ Sub Directiva Seccional de Bucaramanga” (fs. 20 a 45 cd. inicial).

2. Diligencia de posesión en el cargo de técnico de archivo, grado 10 (abril 14 de 1994, fs. 46 y 47 ib.).

4. Resoluciones y posteriores prórrogas, entre abril de 1998 y mayo de 1999, comisionando al señor Ardila Chacón para realizar un estudio técnico que se requería en el Instituto Municipal de Cultura (fs. 49 a 61 ib.).

5. Comunicación de supresión del cargo, informando que “al estar inscrito en el escalafón de la Carrera Administrativa debe optar por percibir la indemnización cuya cuantía determina la última de las normas citadas o recibir un tratamiento preferencial para ser incorporado en un empleo equivalente al que ocupa que se encuentre vacante, o que de acuerdo con las necesidades del servicio se cree dentro de los empleos contemplados en la nueva planta de personal” (marzo 14 de 2000, f. 62 ib.).

6. Certificación expedida por el Instituto Municipal de Cultura, donde consta que el actor laboró “del 15 de abril de 1998 al 15 de marzo de 2000” (fs. 63 y 64 ib.).

7. Decreto N° 0020 de febrero 29 de 2000 (“Por el cual se globaliza la planta de cargos de la administración central”) y resoluciones efectuando nombramientos provisionales en la alcaldía de Bucaramanga (fs. 67 a 75 ib.).

8. Carta presentada por el accionante, solicitando “el reintegro al cargo que venía desempeñando y de cual fui destituido de manera ilegal” (f. 76 ib.).

9. Corrección y adición de la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada contra el municipio de Bucaramanga (fs. 77 a 112 ib.).

10. Sentencia proferida en mayo 14 de 2009 por el Tribunal Administrativo de Santander, donde se resolvió “declararse inhibida esta jurisdicción para conocer de las acciones de fuero sindical... deniéganse las demás pretensiones de la demanda” (fs. 113 a 126 ib.).

11. Fallo emitido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, confirmando la decisión del a quo (f. 128 a 139 ib.).

C. Respuesta del Tribunal Administrativo de Santander

Mediante escrito presentado en junio 20 de 2011, la Magistrada ponente en primera instancia, después de un análisis detallado solicitó negar las pretensiones, argumentando finalmente que “no se advierte vulneración alguna a los derechos fundamentales aludidos, en consideración que el tutelante ha contado con todas las herramientas jurídicas para controvertir las decisiones proferidas dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a las normas legales y rituales que rigen el proceso, y es que tanto esta corporación como el... Consejo de Estado decidieron denegar las pretensiones de la demanda

en consideración a que el accionante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de la cual se encuentran revestidas las actuaciones de la administración..., no pudiendo alegar en esta instancia la vulneración de sus derechos por parte de las autoridades judiciales que decidieron sus peticiones conforme a derecho” (fs. 151 a 157 ib.).

D. Respuesta del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A

En memorial entregado en junio 21 de 2011, el Consejero sustanciador en dicha Subsección solicitó “que la acción de tutela presentada por la parte actora sea rechazada”, argumentando:

“... que esta circunstancia fue esbozada por el actor en su demanda y abordada desde la primera instancia, en donde se declaró la falta de jurisdicción respecto de la protección del fuero sindical solicitada, en razón que la Ley 712 de 2001, se encuentra consagrada la acción tendiente a que el empleado sindicalizado y despedido sin autorización judicial, obtenga el reintegro.

Sobre este aspecto, esta Sección ha sido enfática en señalar, que si bien debe tenerse en cuenta el mandato Constitucional establecido en el inciso 4° del artículo 39 de la Carta Política, también es claro que dicho mandato no prohíbe la supresión de empleos desempeñados por personal aforado, ni se constituye una garantía absoluta que impermeabilice al funcionario que goza de tal prerrogativa, por lo que puede ser restringida en cumplimiento de intereses jurídicos de carácter general, como son la adecuada prestación del servicio.

El Decreto 1572 de 1998, reglamentario de la ley 443 de 1998 y del Decreto Ley 1567 de 1998, en su artículo 147, preceptúa:

‘Art. 147. Para el retiro del servicio de empleado de carrera con fuero sindical, por cualquiera de las causales contempladas en la ley, debe previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente.’

... es de advertir que la trasgresión del citado artículo 147, no compromete de ninguna manera la validez del acto supresor del cargo.”

En consecuencia, no puede el actor solicitar el reintegro alegando vicios cuyo conocimiento no corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni puede invocar el desconocimiento de las normas de rango superior en que debió fundarse el acto, relativas al fuero sindical (fs. 158 a 160 ib.).

E. Respuesta del municipio de Bucaramanga

En junio 29 de 2011 el municipio de Bucaramanga señaló, mediante apoderada, que “el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo de Estado no solo consideraron la excepción del fuero sindical, ellos también analizaron de fondo las pretensiones del demandante es por ello que dentro de sus considerandos se hace mención de la necesidad de demandar el acto administrativo que realmente afecta al interesado por ello tanto las corporaciones anteriores como el Ministerio Público recalcar (sic) el error del demandante en solicitar la nulidad de la Resolución N° 055 de 29 de febrero de 2000 por medio de la cual se crea una planta transitoria y no del Decreto 020 de 29 de febrero 2000 el cual realmente suprimió entre otros, todos los cargos de Auxiliar Administrativo...”.

Además, el Tribunal examinó “las pruebas aportadas por el Municipio de Bucaramanga como el Estudio técnico, el convenio interadministrativo suscrito con la Universidad Industrial de Santander UIS, la comunicación al servidor público, entre otros, deduciendo que la Administración obró conforme a derecho pues notificó la supresión del cargo y le correspondía al accionante informar a la administración sobre cual de las dos opciones le favorecía más y, como no lo hizo, se entendió que optó por la indemnización”.

Por ello, estima que el actor “contó con las garantías jurídicas frente a la acción instaurada, tanto así que... hace uso de los recursos establecidos en la ley”.

F. Sentencia de primera instancia en la acción de tutela

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante fallo de julio 18 de 2011, negó “por improcedente la solicitud de tutela”, argumentando que “la providencia que la actora controvierte fue proferida por el Consejo de Estado como órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo cual es inviable por seguridad jurídica y por respeto al debido proceso, toda vez que no se puede permitir la interinidad de las decisiones, ni la existencia de la tutela como instancia última de todos los procesos y

acciones, pues al ser el órgano de cierre, sus decisiones son últimas, intangibles e inmodificables, máxime si se tiene en cuenta que lo que pretende el actor es reabrir el debate que dentro de los patrones de la legalidad, se agotó durante el proceso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

Así mismo, indicó que “en el presente caso no existe un daño inminente y grave que justifique la procedencia transitoria del amparo constitucional” (f. 230 ib.).

G. Impugnación

En escrito presentado en noviembre 4 de 2011, el actor impugnó la decisión, ubicando su desacuerdo en que “la única pretensión de la acción de tutela siempre ha sido y lo será que el juez de conocimiento de esta, se pronunciara sobre la legalidad del fallo inhibitorio de primera instancia, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, confirmado por el de segunda instancia (Consejo de Estado), a su vez reclamar la protección inmediata de mis derechos fundamentales constitucionales”.

Además, “el Tribunal de primera instancia y el juez de tutela, no resolvieron de manera integral, las pretensiones de la demanda, es decir, nada concluido, definido y menos que se pudiera considerar, meritorio y de cosa juzgada. Dejando fenecer el término previsto para la resolución de fondo del asunto planteado” (fs. 247 ib.).

H. Sentencia de segunda instancia en la acción de tutela

Mediante fallo de febrero 2 de 2012, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, modificó la decisión recurrida y decidió “rechazar por improcedente la tutela”, al estimar que “en la situación fáctica que el actor expone no se advierte trasgresión... lo que se evidencia es que el tutelante en realidad controvierte el criterio hermenéutico de las autoridades judiciales en el que fundaron su decisión de negar las pretensiones de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso contra el Municipio de Bucaramanga”.

Anotó además que “la alegación no recae en que las providencias judiciales desconozcan su derecho de acceso a la administración de justicia o el de defensa, sino únicamente porque está en desacuerdo con el sentido de los fallos que... denegaron las suplicas de la demanda”

(fs. 269 a 283 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia

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

Segunda. Lo que se analiza

2.1. Se determinará si al actor en realidad le fueron vulnerados sus derechos “al debido proceso, al acceso a la recta administración de justicia, a la libre asociación y fuero sindical”, además de la favorabilidad para el empleado y los derechos de carrera administrativa, por el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, al decidir la demanda de acción de nulidad y restablecimiento interpuesta por el actor, donde rebatía la supresión del cargo para el cual se posesionó en 1994, en la alcaldía de Bucaramanga.

En primera instancia se determinó una inhibición “para conocer las acciones de fuero sindical” y fueron denegadas las demás pretensiones, supuestamente sin haber tenido en cuenta que el accionante se encontraba en carrera administrativa y gozaba de fuero sindical, por ser fundador de la “Asociación Sindical, Asociación Santandereana de Empleados Públicos ASTDEMP”, providencia que, recurrida, fue confirmada por el ad quem.

Tercera. Por regla general, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales.

Reiteración de jurisprudencia

Esta Corte mediante sentencia C-543 de octubre 1° de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 (también, desde otro enfoque, fueron entonces excluidos del ordenamiento jurídico los artículos 11 y 12 ibídem), norma que establecía reglas relacionadas con el trámite de acciones de tutela contra determinaciones judiciales que terminen un proceso, cuya inconstitucionalidad derivó

de afirmarse la improcedencia del amparo contra tal clase de providencias, salvo si se trata de una ostensible y grave “actuación de hecho”, perpetrada por el propio funcionario judicial.

Entre otras razones, se estimó inviable el especial amparo constitucional ante diligenciamientos reglados dentro de los cuales están previstos, al interior del respectivo proceso, mecanismos de protección de garantías fundamentales.

Al respecto, al estudiar el asunto frente al tema del “principio democrático de la autonomía funcional del juez”, reconocido expresamente en la Constitución Política, esta corporación determinó que el juez de tutela no puede extender su decisión para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio, lo cual sí violaría gravemente los principios constitucionales del debido proceso¹.

En el referido pronunciamiento se expuso (en el texto original sólo está en negrilla “de hecho”, del primer párrafo que se cita):

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados,

sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.

Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.

De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.

No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (artículo 29 C.N.), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la ostensible falta de competencia que podría acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la indebida prolongación de los procesos y la congestión que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales.

De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente.”

Las razones tenidas en cuenta para apoyar esta posición jurisprudencial se encuentran consolidadas, con la fortaleza inamovible erigida por lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 243 superior, a partir de la declaratoria de inexecutable de los removidos artículos del Decreto 2591 de 1991, como quiera que la parte resolutoria de dicha sentencia está protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional, luego es de obligatoria observancia.

En sustento de esa decisión, entre otras consideraciones convergentemente definitorias, además se plasmó lo siguiente (sólo están en negrilla en el texto original las expresiones “alternativo”, “último” y “único”):

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

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicional al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes.”

En relación con el mismo asunto, y particularmente sobre el cumplimiento por parte del proceso de una “función garantizadora del derecho”, agregó (no está en negrilla en el texto original):

“Así, pues, no corresponde a las reglas de hermenéutica ni se compadece con los principios de la lógica asumir que el Constituyente de 1991 consagró la acción de tutela como medio de defensa contra los resultados de los procesos que él mismo hizo indispensables en el artículo 29 de la Constitución para asegurar los derechos de todas las personas. Debe entenderse, por el contrario, como lo ha entendido desde su instauración el constitucionalismo, que los procesos han sido instituidos en guarda de la justicia y la equidad, con el propósito de asegurar a los gobernados que el Estado únicamente resolverá las controversias que entre ellos se susciten dentro de límites clara y anticipadamente establecidos por la ley, con el objeto de evitar los atropellos y las resoluciones arbitrarias, desde luego dentro de la razonable concepción, hoy acogida en el artículo 228 de la Carta,

sobre prevalencia del derecho sustancial, cuyo sentido no consiste en eliminar los procesos sino en impedir que el exagerado culto a las ritualidades desconozca el contenido esencial y la teleología de las instituciones jurídicas.

Así concebido, el proceso cumple una función garantizadora del Derecho y no al contrario, razón por la cual no puede afirmarse que su efectiva aplicación ni la firmeza de las decisiones que con base en él se adoptan tengan menor importancia para la protección de los derechos constitucionales fundamentales que el instituto previsto en el artículo 86 de la Constitución.”

Del mismo fallo C-543 de 1992, refréndase que “si la tutela es un mecanismo subsidiario o supletorio, según queda demostrado, es clara su improcedencia cuando ya se han producido no sólo un proceso, en el cual se encuentran comprendidos todos los recursos y medios judiciales que autoriza la ley, sino también una providencia definitiva que puso fin al mismo”².

Igualmente, con fundamento en que el constituyente estableció jurisdicciones autónomas y separadas cuyo funcionamiento ha de ser desconcentrado, en ese fallo se indicó que “no encaja dentro de la preceptiva fundamental un sistema que haga posible al juez, bajo el pretexto de actuar en ejercicio de la jurisdicción Constitucional, penetrar en el ámbito que la propia Carta ha reservado a jurisdicciones como la ordinaria o la contencioso administrativa a fin de resolver puntos de derecho que están o estuvieron al cuidado de estas” (no está en negrilla en el texto original).

Sin embargo, a partir de algunas manifestaciones que la propia Corte incluyó dentro de esa providencia, entre ellas que los jueces de la República tienen el carácter de autoridades públicas, y pueden incurrir en “actuaciones” de hecho, fue dándose origen a la doctrina de la vía de hecho, a partir de la cual, de forma muy excepcional, se permite el uso de la acción de tutela para cuestionar aquellas “decisiones” que por contrariar de manera grave, flagrante y grosera el ordenamiento constitucional, no puedan en realidad reputarse como verdaderos pronunciamientos judiciales.

Así, siendo claro e indiscutible que también los administradores de justicia deben respeto a la Constitución y a las leyes, más aún en el ejercicio de sus competencias, ello implica que las decisiones judiciales han de ser adoptadas con estricto apego al ordenamiento jurídico, en el

cual la primacía de los derechos fundamentales ocupa un lugar significativo.

En la jurisprudencia de esta corporación se ha venido desarrollando así, desde 1993 hasta sus más recientes pronunciamientos, la noción de la vía de hecho³, al igual que, especialmente en los últimos años, la concepción de algunos requisitos generales de procedencia y, sobre todo, causales especiales de procedibilidad. Con todo, es preciso tener en cuenta que la acción de amparo se encuentra reservada para aquellos eventos en los cuales se presente una verdadera conculcación de un derecho fundamental, lo cual suele traducirse en actuaciones arbitrarias, ostensiblemente opuestas al ordenamiento jurídico, al punto de requerirse la intervención del juez de tutela como única vía para su restablecimiento, pues de otra forma ese instrumento consignado en el artículo 86 superior habría de convertirse en un mecanismo especial de enmienda de las decisiones judiciales, interpretación que resulta por completo ajena a la especial naturaleza con la cual ha sido concebida la acción de tutela.

En esta misma línea, la Corte ha realzado que la circunstancia de que el juez de tutela pueda, por rigurosa excepción, revisar una decisión judicial tildada de arbitraria, no lo convierte en juez de instancia, ni puede llevarle a sustituir a quien lo es. En efecto, el amparo constitucional constituye una confrontación de la actuación judicial con el texto superior, para la estricta verificación del cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales, que no puede conducir a que se imponga una interpretación de la ley o una particular forma de apreciación probatoria, que simplemente se considere más acertada a la razonadamente expuesta en el proceso y en la sentencia respectiva⁴.

A su vez, es importante considerar que si bien la jurisprudencia constitucional ha paulatinamente admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pese a la claridad y al efecto de cosa juzgada (art. 243 Const.) que es inmanente a las decisiones contenidas en la sentencia C-543 de 1992 a la que antes se hizo referencia, no sería menos pertinente ni valedero tomar en cuenta también los parámetros de racionalidad dentro de los cuales el legislador extraordinario de 1991 quiso enmarcar la procedencia del amparo.

En este sentido, es oportuno añorar el contenido del inciso final del párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 que por esa decisión fue declarado inexecutable: “La tutela no

procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas.”

De otra parte, la sentencia C-590 de junio 8 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, circunscrita al estudio y declaración de inexecutable de un segmento normativo del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que conducía a la proscripción de la acción de tutela contra sentencias de casación penal, contiene también importantes reflexiones, muy pertinentes al propósito de fijar el ámbito estrictamente excepcional dentro del cual es constitucionalmente admisible la tutela contra decisiones judiciales.

Sobre el tema expuso en esa ocasión esta corporación que “no puede el juez de tutela convertirse en el máximo intérprete del derecho legislado ni suplantar al juez natural en su función esencial como juez de instancia” (no está en negrilla en el texto original, ni en las transcripciones siguientes).

En esa misma providencia se expone previamente:

“21. A pesar de que la Carta Política indica expresamente que la acción de tutela procede ‘por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública’ susceptible de vulnerar o amenazar derechos fundamentales, en algunos ámbitos se ha cuestionado su procedencia contra sentencias, no obstante tratarse de actos emanados de jueces y tribunales en tanto autoridades públicas y la consecuente posibilidad, aunque sumamente excepcional, de que a través de tales actos se vulneren o amenacen derechos fundamentales.

Sin embargo, el panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

En cuanto a lo primero, no puede desconocerse que la administración de justicia, en general, es una instancia estatal de aplicación del derecho, que en cumplimiento de su rol debe

atenerse a la Constitución y a la ley y que todo su obrar debe dirigirse, entre otras cosas, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales. Si esto es así, lo obvio es que las sentencias judiciales se asuman como supuestos específicos de aplicación del derecho y que se reconozca su legitimidad en tanto ámbitos de realización de fines estatales y, en particular, de la garantía de los derechos constitucionales.

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

Y en cuanto a lo tercero, no debe olvidarse que una cara conquista de las democracias contemporáneas viene dada por la autonomía e independencia de sus jueces. Estas aseguran que la capacidad racionalizadora del derecho se despliegue a partir de las normas de derecho positivo y no de injerencias de otros jueces y tribunales o de otros ámbitos del poder público. De allí que la sujeción del juez a la ley constituya una garantía para los asociados, pues estos saben, gracias a ello, que sus derechos y deberes serán definidos a partir de la sola consideración de la ley y no por razones políticas o de conveniencia.

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

fundamentales.”

Empero, luego de esos categóricos raciocinios, en la citada providencia fueron compilados los denominados “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”⁵, siendo catalogados los primeros de la siguiente manera:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones⁶. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable⁷. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración⁸. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora⁹. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos

fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible¹⁰. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela¹¹. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

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

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

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

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

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas

inexistentes o inconstitucionales¹² 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 vulnerado¹³.

h. Violación directa de la Constitución.”

Recapitulando esos desarrollos jurisprudenciales, merece también especial atención el criterio de esta Corte en cuanto a la labor específica del juez de tutela, en punto a que no puede desconocer “los conceptos y principios de autonomía, independencia de los jueces, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y vigencia del Estado social de derecho”¹⁴.

Es entonces desde las rigurosas perspectivas expuestas en precedencia, donde además converge el deber impostergable de ofrecer amparo efectivo a los derechos fundamentales y el compromiso de acatar los principios que acaban de ser enunciados, que el juez constitucional debe avocar el análisis cuando razonadamente se plantee por parte de quienes acudieron a un proceso judicial ordinario, la supuesta vulneración de sus garantías fundamentales como resultado de providencias entonces proferidas.

Cuarta. El caso concreto

4.1. Atañe a esta Sala definir si los derechos fundamentales invocados por el señor Juan Carlos Ardila Chacón fueron violados por el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo

de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, que mediante fallos de primera y segunda instancia, dictados respectivamente en mayo 14 de 2009 y noviembre 25 de 2010, el primero pronunció y el segundo confirmó inhibición “para conocer las acciones de fuero sindical” y denegó las demás pretensiones, supuestamente sin haber tenido en cuenta que el accionante se encontraba en carrera administrativa y amparado con fuero sindical, por ser fundador de la “Asociación Sindical, Asociación Santandereana de Empleados Públicos ASTDEMP”.

4.2. Como se indicó en precedencia, la acción de tutela, por regla general, no procede contra decisiones judiciales que cierran un proceso, salvo en aquellos eventos en los cuales el funcionario judicial contravino de manera palmaria el ordenamiento constitucional, incurriendo en ostensible arbitrariedad, que es lo que en este caso se reprocha al Tribunal Administrativo de Santander y al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Así, deviene necesario estudiar de fondo el asunto, para igualmente dilucidar si lo pretendido es imponer, a manera de instancia adicional, una particular forma de interpretar normas, u otra apreciación probatoria, o remplazar al juez ordinario en las funciones que le son propias.

En ello se tendrá en cuenta que no corresponde al juez de tutela cambiar los procedimientos, ni desplazar la jurisdicción respectiva, modificando las providencias allí proferidas, en cuanto el amparo no puede utilizarse como último recurso al alcance de las partes, pues ello sí comportaría quebrantar abierta y gravemente el debido proceso.

4.3. En primer lugar, el demandante Juan Carlos Ardila Chacón censuró la forma como el Tribunal Administrativo de Santander declaró “inhibida esta jurisdicción para conocer de las acciones de fuero sindical”, reproche que se descarta al constatar que esa corporación consignó, con suficiencia, los fundamentos fácticos y jurídicos necesarios para concluir, recibiendo la subsiguiente confirmación del respectivo superior jerárquico, que el asunto planteado resultaba ajeno a su ámbito jurisdiccional. Denotó, al efecto, que “cuando se trata de una de las dos acciones a las que refiere la ley 712 de 2001 (antes 362 de 1997) en las condiciones señaladas, esta jurisdicción no es competente para conocer y decidir de fondo la controversia... no obstante corresponde asumir el conocimiento de fondo en lo que corresponde, a la vulneración de normas de carrera administrativa”.

No es entonces apropiado que el actor pretenda luego resarcir, por vía de amparo, no haber acudido a la jurisdicción laboral ordinaria para obtener el reintegro por el presunto desconocimiento del fuero sindical, que emanaría de su figuración “en la lista de socios fundadores de la Asociación Santandereana de Empleados Públicos ‘ASTDEMP’ Sub Directiva Seccional de Bucaramanga” (fs. 20 a 45 cd. inicial).

Es pertinente recordar que el fuero sindical es una garantía reconocida en la Constitución (inciso cuarto art. 39) y en instrumentos internacionales, dirigida a proteger la estabilidad laboral de quienes han decidido asociarse para fundar y/o hacer parte de una organización sindical, de manera que el empleador no pueda terminarles unilateralmente la relación laboral, trasladarlos o desmejorar sus condiciones de trabajo, sin acudir previamente a la autoridad competente, a fin de que ella califique la causa de la decisión, revisando su concordancia con el ordenamiento vigente.

En todo caso, no es la acción de tutela el mecanismo que supla los procedimientos ordinarios de reclamación y defensa establecidos en la ley según la especialidad de las distintas jurisdicciones, ni tiene el carácter alternativo de opción para ejercer o reclamar derechos mal encauzados.

Los trabajadores aforados, de conformidad con lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo¹⁵, tienen establecida a su favor la acción de reintegro por fuero sindical, cuyo conocimiento atañe a la jurisdicción laboral ordinaria¹⁶.

Reitérase, de otra parte, que según consolidada jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela no es vía idónea para obtener el reintegro laboral, que “debe tramitarse en primera instancia ante los jueces ordinarios, que son los encargados de resolver tales pretensiones en el marco de procesos expresamente diseñados para ello”; esta misma providencia¹⁷ señala además (no está en negrilla en el texto original):

“Como regla general la acción de tutela no es el medio idóneo para reclamar las prestaciones sociales derivadas una relación laboral. Teniendo en cuenta las competencias de las diferentes jurisdicciones, es la jurisdicción laboral quien, en principio, está llamada a prestar su concurso para decidir controversias que se inscriben en el desarrollo de un contrato de

trabajo.

En este orden de ideas, las pretensiones que están dirigidas, por ejemplo, a obtener el pago de salarios, el reconocimiento de prestaciones sociales, el reconocimiento o reliquidación de pensiones, la sustitución patronal, el reintegro de trabajadores y, en fin, todas aquellas prestaciones que derivan su causa jurídica de la existencia de una relación laboral previa, en principio, no están llamadas a prosperar por vía de la acción de tutela, en consideración al criterio de subsidiaridad que reviste la protección constitucional.”

Es claro que tal tesis obedece a la necesidad de respetar el conducto regular de las competencias jurisdiccionales, a efectos de conservar la estructura funcional de la rama judicial, pretendiendo evitar la indebida intromisión del juez de tutela en las competencias regularmente asignadas a los jueces por parte del legislador:

“... la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)¹⁸ y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).”¹⁹

Siguiendo lo expuesto, esta Corte ha expuesto: “... la justicia constitucional no puede operar como un mecanismo de protección paralelo y totalmente ajeno a los medios de defensa judiciales de carácter ordinario, sino que, por el contrario, se debe procurar una coordinación entre éstos, con el fin de que no ocurran interferencias indebidas e invasiones de competencia no consentidas por el Constituyente. Es precisamente la adecuada aplicación del principio de subsidiariedad lo que logra la articulación de los órganos judiciales en la determinación del espacio jurisdiccional respectivo.”²⁰

La subsidiariedad propia de esta acción está matizada desde el mismo artículo 86 superior,

que dispone la procedencia excepcional del amparo en los eventos en que, pese a existir un mecanismo común de defensa judicial, resulta imperioso evitar la concreción de un perjuicio irremediable a través de tal actuación, que es sumaria, informal y especial. La protección a la asociación sindical no ha sido excepción a esta regla, como puede observarse en la sentencia T-695 de julio 22 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra:

“... la tutela no es mecanismo judicial idóneo para afrontar los problemas de reintegro por vulneración de fuero sindical, sólo en casos extremos, cuando se verifique la existencia de un perjuicio irremediable, podría el juez de tutela asumir conocimiento del caso en estudio. El mecanismo transitorio invocado, sólo es viable en materia de tutela cuando se encuentre fehacientemente comprobado el perjuicio irremediable por parte de los accionantes, que ostente el carácter de inminente al encontrarse en una grave situación que requiere de medidas urgentes y cuya protección es impostergable.”

4.4. En segundo lugar, el actor presentó demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, atacando la supresión del cargo en la alcaldía de Bucaramanga para el cual había concursado, que acaeció en virtud del Decreto N° 020 de febrero del 2000, pretensión que fue negada por el Tribunal accionado y también confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en cuya sustentación se expuso (f. 122 cd. inicial):

“... obra copia del convenio interadministrativo N° 004 de 1999, celebrado entre el municipio de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander, donde su objeto es la ‘Elaboración del diagnóstico y del plan de reforma económica territorial PRET’, para el municipio accionado, con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por el Consejo de Bucaramanga mediante Acuerdo 023 de mayo 19 de 1999... al Alcalde de Bucaramanga, que culminaron con la elaboración del estudio Técnico Administrativo del proyecto de Reestructuración del Municipio de Bucaramanga, con lo cual queda plenamente acreditado el cumplimiento del primer requisito exigido por la ley 443 de 1998...”

Revisado el Decreto Núm. 0020 del 29 de febrero de 2000, por medio del cual se globaliza la planta de cargos de la administración central, aclarado y complementado por la Resolución N° 055... acto administrativo que delimita la supresión de los cargos... relacionados en el Decreto 218 de 1998, donde aparece registrado el cargo desempeñado por el actor...

... tiene motivación que los actos administrativos que modificaron la situación del actor al suprimir su empleo, se fundaron buscando la racionalización y optimización de la estructura central del ente territorial, lo que permite inferir que su motivación se circunscribe a las razones expuestas en el estudio técnico de reestructuración administrativa para el municipio... estudio que contiene la descripción del problema, el pronóstico, cual es el objetivo de la reestructuración, su justificación, análisis de procedimientos y cargas laborales, acciones correctivas y la respectiva propuesta; esta motivación es suficiente para el proferimiento del decreto y la Resolución en cuestión...

Adicionalmente el tercer requisito exigido por el art. 41 de la ley 443 de 1998, consistente en la existencia de una fundamentación del acto administrativo en necesidad del servicio o en razones de modernización de la Administración... ”

Además, “al suprimirse el cargo que venía desempeñando... se le reconocieron sus derechos de carrera administrativa y por ello se procedió, de acuerdo con... el Decreto Ley 1568 de 1998, art. 44 y siguientes, y en la Ley 443 de 1998 art. 39, a darle la oportunidad de escoger entre la opción del derecho preferencial de ser incorporado a un empleo equivalente al que venía desempeñando y fue suprimido, o... ser indemnizado de acuerdo a lo establecido en el art. 137 del Decreto 1572 de 1998, para lo cual otorgó un término de 5 días hábiles siguientes al recibo de la correspondiente comunicación...”.

El accionante “debía informar a la administración sobre cual de las dos opciones le favorecía más y, como no lo hizo, se entendió que optó por la indemnización, ya que solo el día 15 de mayo de 2000..., presentó oficio solicitando el reintegro a su cargo y de paso agotando la vía gubernativa, estando ya por fuera del tiempo que refiere la norma”.

La jurisprudencia constitucional, tanto en control abstracto como en concreto²¹, ha reiterado que el sistema de provisión de cargos mediante concurso de méritos responde a tres objetivos²²: i) la concreción del óptimo funcionamiento del servicio público, que garantice condiciones de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad; ii) la protección del derecho fundamental a acceder a las posiciones públicas mediante concurso de méritos, en condiciones de igualdad, en virtud de lo establecido en los artículos 13 y 40 de la Constitución; y iii) la protección y el respeto de los derechos subjetivos de los servidores del Estado relacionados con el principio de estabilidad en el empleo, con los derechos referidos

al ascenso, la capacitación profesional y el retiro de la carrera y con los demás beneficios derivados de la condición de escalafonados.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 125 y 209 de la carta política y como lo ha manifestado esta corporación²³, la administración pública tiene la facultad de adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio; por tanto puede crear, modificar, reorganizar y suprimir cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las circunstancias económicas y sociales lo impongan, sin que ello implique un menoscabo ilegítimo del derecho a la estabilidad laboral inmanente a los trabajadores inscritos en la carrera administrativa.

Así, en fallo T-374 de marzo 31 de 2000, M. P. Álvaro Tafur Galvis, se indicó: “Igualmente, no hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, ‘no significa que el empleado sea inamovible’.”

Por ende, la supresión de un cargo de carrera administrativa puede darse legítimamente, entre otras situaciones por²⁴: i) fusión o liquidación de la entidad pública respectiva; ii) reestructuración de la misma; iii) modificación de la planta de personal; iv) reclasificación de los empleos; v) políticas de modernización del Estado, con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público; vi) control del gasto público.

Sin embargo, la ley²⁵ ha previsto medidas que buscan garantizar la estabilidad laboral o resarcir a quienes se encuentren en carrera administrativa y su cargo es suprimido, como la incorporación, la reincorporación²⁶ y la indemnización, propiciándoles que sigan desempeñándose, o se les repare pecuniariamente, como en efecto se hizo en el caso del acá demandante, Juan Carlos Ardila Chacón.

Entonces, sin pretender efectuar una instancia adicional sobre lo ya decidido en el ámbito competencial apropiado, puede concluirse que nada de lo resuelto en la jurisdicción de lo contencioso administrativo fue arbitrario, ni que de allí derive conculcación contra algún derecho fundamental.

Mal podía pretender el demandante, de tal manera, que un asunto resuelto en derecho por las autoridades judiciales constitucionalmente competentes, con razonado sustento en la realidad de los hechos y en la normatividad respectiva, en cabal observancia del debido proceso y ninguna afectación a los otros derechos reclamados por el actor, sea modificado por el juez de tutela.

4.5. Con base en todo lo anterior, será modificada la sentencia de segunda instancia proferida el 2 de febrero del año en curso por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que en su momento modificó la dictada el 18 de julio de 2011 por la Sección Cuarta de la misma corporación, para rechazar “por la misma razón” la tutela solicitada por el señor Juan Carlos Ardila Chacón, contra el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, por haber expedido las sentencias de mayo 14 de 2009 y noviembre 25 de 2010 respectivamente, al decidir la demanda de acción de nulidad y restablecimiento interpuesta por el mismo señor, a raíz de la supresión del cargo que ejercía para el cual se posesionó en 1994, en la alcaldía de Bucaramanga. En su lugar, se negará la referida tutela.

III. DECISIÓN

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

Primero.- MODIFICAR la sentencia proferida el 2 de febrero de 2012 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que en su momento modificó la dictada el 18 de julio de 2011 por la Sección Cuarta de la misma corporación.

Segundo.- NEGAR la tutela solicitada por el señor Juan Carlos Ardila Chacón, contra el Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, por haber dictado las sentencias de mayo 14 de 2009 y noviembre 25 de 2010, respectivamente, al decidir la demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el mencionado señor.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 No está en negrilla en el texto original.

3 La Corte Constitucional ha abordado el tema de la tutela contra providencias judiciales en un gran número de pronunciamientos, pudiendo destacarse, entre muchas otras, las sentencias T-079 y T-173 de 1993, T-231 de 1994, T-492 y T-518 de 1995, T-008 de 1998, T-260 de 1999, T-1072 de 2000, T-1009 y SU-1184 de 2001, SU-132 y SU-159 de 2002; T-481, C-590 y SU-881 de 2005; T-088, T-196, T-332, T-539, T-590, T-591, T-643, T-780 y T-840 de 2006; T-001, T-147, T-247, T-364, T-502A, SU-540, T-680, T-794, T-987 y T-1066 de 2007; T-012, T-210, T-240, T-350, T-402, T-417, T-436, T-831, T-871, T-891, T-925, T-945, T-1029 y T-1263 de 2008; T-093, T-095, T-199 y T-249 de 2009; T-024, T-105/10, T-337, T-386 de 2010, T-892 de 2011, T-105, T-256 y T-390 de 2012.

4 Cfr., sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias T-008 de enero 22 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-357 de abril 8 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería y T-952 de noviembre 16 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

5 Las clasificaciones consignadas en las consideraciones del fallo C-590 de 2005, relacionadas con los “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”, han sido reiteradas entre muchas otras en las sentencias SU-813 de octubre 4 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería, T-555 de agosto 19 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-549 de agosto 28 de 2009, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, SU-819 de noviembre 18 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla y T-268 de abril 19 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

6 “Sentencia T-173/93”.

7 “Sentencia T-504/00”.

8 “Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05”.

9 “Sentencias T-008/98 y SU-159/2000”.

10 “Sentencia T-658-98”.

11 “Sentencias T-088-99 y SU-1219-01”.

12 “Sentencia T-522/01”.

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

14 T-518 de noviembre 15 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, citada a su vez en la T-1036 de noviembre 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

15 Código Sustantivo del Trabajo, art. 408 en concordancia con el art. 118 C.P.L.

16 Código de Procedimiento Laboral, arts. 1° y 2°.

17 T-768 de julio 25 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería. Cfr. también, entre otras, T-029 de enero 22 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

18 “Cfr. T-249 de 2002.”

19 T-514 de junio 19 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

20 T-575 de noviembre 10 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo

21 Cfr. C-079 de febrero 7 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño y T-204 de marzo 24 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

22 El artículo 27 de la Ley 909 de 2004, señala: “Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.”

23 Cfr. C-527 de noviembre 18 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

24 Cfr. T-574 de julio 27 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

25 Art. 44 de la Ley 909 de 2004²⁵, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 87 del Decreto 1227 de 2005.

26 En fallo T-700 de agosto 22 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, se anotó que la incorporación es inmediata y debe darse en la misma entidad, mientras que en la reincorporación se procura “un trabajo de carrera igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional”.