

Sentencia T-813/10

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Improcedencia para controvertir decisiones que se adoptan en procesos de esta naturaleza

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Análisis de la sentencia SU1219/01 y fenómeno de jurídico de la cosa juzgada

En el fallo de unificación la Corte precisó que, cuando la Corporación, a través de sus distintas Salas de Selección o de Revisión pone fin a un proceso de tutela, ya sea dictando la correspondiente sentencia o excluyéndolo de revisión mediante auto, tal determinación hace tránsito a cosa juzgada constitucional y se torna inmutable, sin que sea posible que sobre tal controversia pueda reabrirse un nuevo debate. En el caso de los procesos que no son seleccionados para revisión, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional recae directamente sobre la sentencia de única o de segunda instancia, según el caso, quedando ésta formal y materialmente ejecutoriada. Por el contrario, cuando el proceso de tutela es seleccionado para revisión y el mismo es decidido por la Corte mediante sentencia, es sobre la sentencia de la Corte que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En esos términos, es claro que resulta jurídicamente inadmisibles promover otra acción de tutela en relación con hechos que de una u otra forma ya han sido decididos en ese mismo escenario de la tutela, pues respecto de ellos opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, y el juez de amparo carece de competencia funcional para resolver sobre esa nueva tutela.

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Improcedencia por cuanto se intenta revivir una controversia ya resuelta mediante acción anterior y frente a la cual opera el fenómeno de la cosa juzgada

Referencia: expediente T-2684033

Acción de tutela instaurada por Jorge Enrique Bejarano Gómez contra la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Magistrada Ponente:

Dra. María Victoria Calle Correa

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil diez (2010).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 28 de octubre de 2009, en un proceso de tutela promovido por Jorge Enrique Bejarano Gómez contra la sentencia de tutela expedida, en segunda instancia, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura proferida el 19 de febrero de 2008; mediante la cual se revocó el fallo de tutela de primera instancia del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de fecha 20 de noviembre de 2007.

En el primer proceso de tutela, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura había revocado y dejado sin efectos la sentencia emitida por la Subsección A - Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, (Rad. 6407.2005), el 10 de mayo de 2007. El segundo proceso de tutela promovido contra el primero, declaró que dicho fallo “carece de validez y no produce efecto alguno sobre la mencionada sentencia, por lo que ésta quedó incólume e hizo tránsito a cosa juzgada material.”

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 24 de junio de 2010, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis y repartido a la Sala Primera de Revisión.

## I. ANTECEDENTES

Jorge Enrique Bejarano Gómez solicitó dejar sin efecto la sentencia de tutela proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de 19 de febrero de 2008, que dejó sin efecto la sentencia del Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, en fallo de 10 de mayo de 2007. El accionante solicitó además que se declarara nula la

Resolución 065 de 19 de enero de 2009 de la Defensoría del Pueblo, que había sido emitida en cumplimiento de la sentencia de tutela de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Las anteriores solicitudes tienen como base los siguientes hechos.

## 1. Hechos relevantes

1.1. El demandante, quien no estaba escalafonado en la carrera administrativa, fue nombrado, como funcionario de libre nombramiento y remoción, en el cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno de la Defensoría del Pueblo mediante Resolución 487 de 20 de mayo de 1998.

1.2. Afirma el accionante que tanto el Defensor del Pueblo como el Secretario General de la Defensoría del Pueblo, para la época, ejercieron presiones sobre él desde el 29 de septiembre de 2000 hasta el mes de enero de 2001 para que presentara renuncia a su cargo, la cual fue presentada el día 16 de enero de 2001, con efectos a partir del 16 de febrero de ese mismo año. La misma fue aceptada de manera inmediata por el Defensor del Pueblo mediante Resolución No. 044 de 17 de enero de 2001.

1.3. Contra la Resolución No. 044 de 17 de enero de 2001, el actor interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1.4. Por las supuestas presiones ejercidas contra el demandante por el Defensor del Pueblo y el Secretario General de la Defensoría del Pueblo, el demandante presentó queja disciplinaria ante el Procurador General de la Nación, quien mediante decisión del 10 de agosto de 2001, ordenó su archivo por considerar que dado que el quejoso había sido nombrado en un cargo de libre nombramiento y remoción, no existía prohibición legal que impidiera solicitar su renuncia. Adicionalmente señaló, la Procuraduría que carecía de competencia para pronunciarse sobre la ilegalidad de la resolución mediante la cual se aceptó la renuncia, como quiera que tal asunto era de competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa.<sup>1</sup>

1.5. En sentencia de 27 de enero de 2005, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda - Subsección C, denegó las pretensiones del demandante

por considerar que de las declaraciones y documentos obrantes en el expediente no se evidenciaban las presiones denunciadas, y que el hecho de solicitar la renuncia a quien ocupa un cargo de libre nombramiento y remoción no podía entenderse como una presión. Contra esta sentencia, el demandante interpuso el recurso de apelación ante el Consejo de Estado.

1.6. En sentencia del 10 de mayo de 2007, la Sección Segunda - Subsección A, de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, (CP: Jaime Moreno García),<sup>2</sup> consideró que “apreciada la prueba testimonial y documental en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, (...) la renuncia que el actor presentó, no fue el resultado de su voluntad libre y espontánea, sino que lo hizo presionado en la forma ya descrita y por los funcionarios indicados,” y en consecuencia revocó la sentencia apelada, decretó la nulidad del acto acusado y ordenó el reintegro del demandante, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su desvinculación.

1.7. Contra la sentencia del Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo interpuso acción de tutela, por considerar que en dicha providencia se había incurrido en una vía de hecho por defecto fáctico al no valorar pruebas que mostraban que la renuncia del accionante no fue fruto de presiones, así como en una vía de hecho por defecto sustantivo por desconocer el precedente jurisprudencial en la materia. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, rechazó de plano la acción de tutela, mediante providencia del 17 de octubre de 2007.

1.8. Ante esta decisión, y en aplicación del Auto 004 del 3 de febrero de 2004, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, que autorizó que cuando una Alta Corte no diera trámite a las acciones de tutela interpuestas contra una providencia judicial, pudiera interponerse ante cualquier juez la acción de tutela respectiva; el Defensor del Pueblo, mediante apoderado judicial, interpuso la acción de tutela ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

1.9. En providencia del 19 de febrero de 2008,<sup>3</sup> la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, concedió el amparo solicitado por considerar que se había incurrido en una vía de hecho por defecto sustantivo al desconocer el precedente jurisprudencial en el caso de renuncia de altos funcionarios del Estado, según el cual la renuncia protocolaria

solicitada a funcionarios de libre nombramiento y remoción no constituía una presión indebida, salvo que se mostrara fehacientemente que se había presentado un verdadero constreñimiento. A juicio de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de las pruebas que obraban en el expediente no surgía tal certeza, y por el contrario, era posible concluir que las presiones alegadas por el accionante no se habían presentado.

1.10. Contra la sentencia del 19 de febrero de 2008, el Consejero Jaime Moreno presentó solicitud de nulidad el 7 de marzo de 2008, ante el magistrado Temístocles Ortega Narváz del Consejo Superior de la Judicatura,<sup>4</sup> por considerar que, a pesar de lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 004 del 3 de febrero de 2004, en aplicación de las reglas previstas en el Decreto 1382 de 2000, correspondía al mismo Consejo de Estado resolver la acción de tutela interpuesta contra sus providencias y no al Consejo Superior de la Judicatura; por lo que el trámite adelantado estaba viciado de nulidad por falta de competencia. Esta solicitud fue incorporada al expediente remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión, mediante decisión adoptada el 26 de marzo de 2008.<sup>5</sup>

1.11. La sentencia de tutela proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 19 de febrero de 2008 no fue seleccionada para revisión; a pesar de que el 29 de mayo de 2008 el Magistrado Rodrigo Escobar Gil presentó solicitud de insistencia.<sup>6</sup>

1.12. Con base en el fallo del Consejo Superior de la Judicatura; mediante Resolución 065 de 19 de enero de 2009,<sup>7</sup> la Defensoría del Pueblo ordenó al actor devolver la suma de \$317.304.573, más intereses y le advirtió que podría hacer exigible el pago del dinero a través de la jurisdicción coactiva.

1.13. Contra la sentencia de tutela del 19 de febrero de 2008, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el accionante interpuso una nueva acción de tutela el 5 de marzo de 2009 ante el Consejo de Estado, por considerar que ninguna providencia judicial, incluidos los fallos de tutela, se sustraían de la posibilidad de incurrir en una vía de hecho, citando para ello una providencia del Consejo de Estado del 11 de junio de 2008 (Expediente de tutela No. 25000-23-25-000-2008-0032101, Actor: Abraham Merchán Corredor, CP: Gustavo Gómez Aranguren), según la cual “1) todas las providencias judiciales incluso las proferidas por la Corte Constitucional son objeto de amparo

constitucional, 2) no cuenta el actor con otro medio de defensa judicial por tratarse de una providencia proferida por un organismo de cierre 3) porque pese a la prohibición de la procedencia de tutela contra fallos de tutela, tal prohibición no aplica cuando quien instaura la nueva acción conjuga inescindiblemente dos presupuestos básicos: el primero; no haber hecho parte dentro del proceso de tutela y el segundo; haberse presentado vulneración de un derecho de categoría fundamental en razón del fallo, cuya protección dado su innegable urgencia, no permita ser reclamado por instancias diferentes a la acción de tutela.”

1.14. En la demanda de tutela, el accionante reitera los hechos que dieron origen al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto contra la decisión de la Defensoría del Pueblo de aceptar la renuncia del demandante, por la existencia de supuestas presiones para que renunciara, así como los hechos que llevaron al Consejo Superior a dejar sin efectos dicha sentencia. El actor señala los siguientes motivos de inconformidad con la sentencia de tutela del 19 de febrero de 2008 del Consejo Superior de la Judicatura que dejó sin efectos la providencia del Consejo de Estado que resolvió el proceso contencioso administrativo en la cual se había ordenado a la Defensoría del Pueblo reintegrar al demandante y pagar los salarios y prestaciones dejados de devengar durante el tiempo que estuvo desvinculado:

\* Que el Consejo Superior de la Judicatura omitió resolver la solicitud de nulidad interpuesta por el magistrado Jaime Moreno, la cual a su juicio debió ser resuelta de manera positiva y en ese evento el expediente debió haber sido remitido al Consejo de Estado para su resolución.

\* Que el abogado del demandado carecía de legitimidad para actuar por no anexar el poder correspondiente, y por considerar que la refrendación de la actuación del abogado que hiciera posteriormente el Defensor del Pueblo no subsanaba la ausencia de poder.

\* Que la sentencia de tutela cuestionada desconoció el principio de inmediatez, si se tiene en cuenta que la sentencia del Consejo de Estado en la que se condenó a la Defensoría del

Pueblo es del 10 de mayo de 2007.

\* Que el juez de tutela, al valorar si se había incurrido en una vía de hecho por defecto fáctico, hizo “elucubraciones de cómo se evaluó la prueba en el fallo accionado” en las que asumió “las veces de un juez de instancia, al determinar su posición propia frente a los argumentos que sustentan o debieron sustentar el fallo que están dejando sin efecto.” Por las anteriores razones.

\* Que se le ha causado un perjuicio irremediable con la sentencia de tutela que dejó sin efectos el fallo del Consejo de Estado porque se le ha exigido la devolución del dinero recibido como indemnización, a pesar de que dichos dineros fueron recibidos de buena fe. Este hecho, según el demandante, ha deteriorado su estado de salud.

1.15. Mediante sentencia del 28 de octubre de 2009,8 de la Sección Cuarta, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, CP: Héctor Romero Díaz (Expediente: 11001-03-15000-2009-00221-00), concedió el amparo de tutela y resolvió “que el fallo de tutela de 19 de febrero de 2008 del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que dejó sin efecto la sentencia de 10 de mayo de 2007 de la Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado, carece de validez y no produce efecto alguno sobre la mencionada sentencia, por lo que ésta quedó incólume e hizo tránsito a cosa juzgada material.”9

## 1. Sentencia de tutela objeto de revisión

En la sentencia del 28 de octubre de 2009, de la Sección Cuarta, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se sostuvo lo siguiente:

“La Sala Plena del Consejo de Estado ha reiterado que sus sentencias tienen carácter inmodificable, inimpugnable y definitivo, por lo que no pueden suprimirse mediante fallo de tutela<sup>10</sup>. De manera que resulta imperioso pronunciarse sobre el injurídico intento del

Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinaria por desconocer los efectos de la sentencia de 10 de mayo de 2007 de la Sección Segunda -Subsección "A", porque a los jueces, como a todos los servidores públicos, sin importar su nivel, les está prohibido infringir el marco de sus funciones (art. 6 CP) so pena de romper la Constitución e incurrir en responsabilidad.

"Según el artículo 256 [3] de la Constitución Política corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios judiciales, así como de los abogados en el ejercicio de su profesión en la instancia que señale la ley. En el mismo sentido, los artículos 111 y 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (270 de 1996) atribuyen la función jurisdiccional disciplinaria a esa Corporación.

"En ese orden de ideas, es claro que el Consejo Superior no tiene competencia constitucional ni legal para suprimir las instancias de decisión de los procesos que por disposición expresa del Constituyente (art. 237 [1] CP) y del Legislador (art. 82 del CCA) están asignados a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuyo Tribunal Supremo y de cierre es el Consejo de Estado.

"Coherentemente, ni siquiera bajo el pretexto de actuar como juez de tutela, existe competencia para que otro juzgador revise las decisiones judiciales que, de manera privativa, se encuentran a cargo del Consejo de Estado, pues, de admitir esa hipótesis se rompería la estructura del actual del Estado Social de Derecho y se crearían jurisdicciones paralelas, no previstas por el Constituyente, a partir de mecanismos subsidiarios de control como la tutela.

"Aunque el artículo 86 de la Constitución faculta a toda persona a formular acción de tutela, cuando estime que sus derechos constitucionales han sido vulnerados o se encuentran amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, caso en el cual, si se accede a la solicitud, el juez ordenará que la autoridad actúe o se abstenga de hacerlo, los mandatos del juez de tutela no pueden dirigirse a otro juez en cuanto a su función de administrar justicia, toda vez que resulta jurídicamente inaceptable, conforme con los principios de autonomía e independencia que rigen la actividad judicial, impartir instrucciones a un juzgador con el fin de que resuelva un asunto bajo su conocimiento de una u otra manera.

“En cuanto a la procedencia de la acción de tutela, por mandato legal, está condicionada, entre otras exigencias, a que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otros términos, en virtud del carácter subsidiario, la tutela no puede ser utilizada para reemplazar otras acciones, procedimientos o trámites establecidos para la defensa de los derechos ni siquiera con la excusa de que éstos son demasiado engorrosos o demorados. Si esto no fuera así, desaparecerían todas las acciones judiciales y la de tutela se tornaría en el único medio judicial para controvertir cualquier diferencia.

“La acción de tutela no puede ser utilizada para atacar, invalidar o controvertir providencias judiciales, conforme lo decidió la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1992, cuando declaró en la parte resolutive - única que vincula con efecto de cosa juzgada constitucional - inexequibles los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que consagraban la viabilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales que pusieran fin a un proceso.

“La Corte, para fundamentar su decisión, sostuvo que la intención de la Asamblea Nacional Constituyente fue la de excluir la posibilidad de instaurar tutela contra providencias judiciales; que no puede pretenderse adicionar la acción de tutela al trámite surtido en un proceso, pues, quien fue parte y tuvo la oportunidad de hacer uso de los medios de defensa y de ejercer los recursos de que disponía, no puede alegar que se le vulneró el derecho al debido proceso.

“En perfecta coherencia con lo anterior, esta Sección tiene establecido que como las normas que consagraban la posibilidad de interponer acción de tutela contra providencias judiciales fueron declaradas inexequibles, resulta inadmisibles que se persista en su procedencia<sup>11</sup>.

“Por lo demás, antes de la declaratoria de inexequibilidad de las normas que regulaban la tutela contra providencias judiciales, el Consejo de Estado había fijado su criterio en el mismo sentido, cuando dijo que la acción de tutela era improcedente contra providencias judiciales, en virtud de los principios de la autonomía funcional de los jueces y de la seguridad jurídica<sup>12</sup>.

“Ahora bien, la acción de tutela no procede ni cuando se argumente que se configura una vía de hecho o que el juez ha cometido “errores protuberantes o groseros”, pues semejantes calificaciones se traducen en interpretaciones y criterios eminentemente subjetivos que

dependerán, en cada caso, del alcance que a bien tenga darle un juzgador a la decisión de otro. Argumento éste, desde luego, que no tiene cabida cuando se trate de revisiones o modificaciones hechas por un superior jerárquico, cuando los asuntos lleguen a su conocimiento como consecuencia de la interposición de recursos legalmente instituidos, como la apelación, la revisión, la súplica o la casación.

“Más todavía, si el juez incurriere en los errores a que se aludió en el párrafo anterior o en yerros inexcusables en la aplicación de la ley, además de la oportunidad que tiene el afectado para hacer uso de los recursos, puede acudir a otras vías legales en demanda de indemnizaciones civiles, administrativas o de los correctivos penales o disciplinarios a que hubiere lugar.

“A las anteriores consideraciones cabe agregar que en nuestro país no se concibió la acción de tutela contra decisiones judiciales, contrario a lo que ocurre en Méjico con el recurso de amparo, pues de conformidad con el artículo 4 de la Carta Política, los jueces están en la obligación de aplicar los preceptos constitucionales y, desde luego, de proteger los derechos fundamentales en los asuntos sometidos a su decisión, por lo que carece de sentido pensar en una doble jurisdicción para el mismo fin.

“Desde luego que la Sala no desconoce la gran importancia de la acción de tutela, como institución jurídica. Sin embargo, su ejercicio debe ser razonado, pues, lo contrario lleva al quebrantamiento de principios como el de la cosa juzgada y el debido proceso, consagrados en el artículo 29 Constitucional. En efecto, no puede aceptarse que por un procedimiento sumario como el de la tutela, sea posible invalidar las actuaciones surtidas en procesos que han sido diseñados para garantizar los derechos constitucionales y legales de las partes, pues ello implicaría que en aras de la protección de un derecho fundamental, se vulneren otros de igual rango como el debido proceso<sup>13</sup>. Además, todos los juzgadores están en la obligación de defender los derechos fundamentales, y el más indicado para hacerlo, en cada caso, es el especializado, a quien la Constitución y la ley, por serias razones y fundado criterio, le han asignado competencia.

“Por lo demás, cabe anotar que la procedencia de la acción de tutela respecto de decisiones judiciales, requiere de la existencia de norma o precepto constitucional expreso y previo y supone una regulación normativa concreta, específica y singular, lo cual no acaece en

Colombia, por lo que el ejercicio de esta acción constitucional en las actuales circunstancias no es admisible, por injurídica, impertinente y extraña a nuestro ordenamiento jurídico. Así lo imponen postulados que protegen el interés general, público, común y social, la imprescindible certeza jurídica, la confianza en las instituciones, la preservación de la existencia, organización y funcionamiento del servicio público inherente al derecho constitucional fundamental de acceso a la justicia, su prestación regular y la autonomía e independencia de los jueces.

“No es posible, ante la ausencia de la mencionada preceptiva jurídica, admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues ello quiebra la estructura política del Estado, conforme a la cual corresponde privativamente al legislador -no a los jueces- con sujeción a la Constitución Política, establecer las normas que reglamenten la tutela.

“Ahora, si bien es cierto la Corte Constitucional en el fallo C-590 de 2005, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 185 del Código de Procedimiento Penal, dijo que en casos sumamente excepcionales en los cuales se vulneren o amenacen derechos fundamentales procede la acción de tutela contra providencias judiciales; que al proferir la sentencia C-593-92 [C-543], su intención no fue la de excluir la tutela contra éstas y que los argumentos que propugnan por la improcedencia de la tutela contra tales proveídos son infundados y, por lo mismo, fácilmente rebatibles, también es verdad que tales pronunciamientos se encuentran en la parte motiva y no en la resolutive de la sentencia, única que vincula con efectos de cosa juzgada constitucional. Por el contrario, en la citada sentencia C-543 de 1992, esa Corporación, de manera expresa, declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que, según se advirtió, permitían controvertir decisiones judiciales a través de la acción de tutela.

“De todo lo anterior concluye la Sala que no puede abrir un incidente de desacato con el fin de establecer si la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado incumplió o no una sentencia de la Corte Constitucional que, al dejar sin efecto una sentencia proferida por esta Corporación en ejercicio de las atribuciones y competencia que legalmente le ha sido conferidas, como juez natural del asunto, le ordena a ésta dictar un nuevo fallo con base en los lineamientos trazados en la parte motiva de su decisión. Esto es, la conmina a fallar en determinado sentido”.

“5.2. El Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinaria actuó como juez de instancia y superior jerárquico del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

“En efecto, el demandado en el sub lite se tomó la atribución de superior funcional del Tribunal y con la usurpación de la facultad de reexaminar el caso, de hacer el estudio de los medios probatorios, y de precisar cuál era la jurisprudencia aplicable<sup>14</sup>, dejó sin efecto la sentencia de 10 de mayo de 2007 del Consejo de Estado y confirmó la del a quo. Por ello, ante tan grande irregularidad, la correspondiente medida correctiva, es la declaratoria de invalidez del fallo de tutela de 19 de febrero de 2008 por ausencia de competencia funcional (artículos 140 y s.s. del CPC)<sup>15</sup>.

“El principio de autonomía de la función de judicial es la garantía para que no haya presión sobre el funcionario que adopta las providencias, por ello, aún en el caso de los recursos en los que se somete el caso al estudio del superior del juez de conocimiento, aquél no puede imponer su criterio y ordenar el sentido de la resolución judicial, sino revocarla y disponer lo que estime.

“Coherentemente, no es posible preservar la autonomía e independencia judicial si se admite que un juez ajeno al proceso, verbigracia el de tutela, quien probablemente tiene especialidad distinta y actúa por fuera de los recursos ordinarios y extraordinarios previstos por el ordenamiento, asuma el conocimiento del asunto y lo decida.

“El Constituyente estableció jurisdicciones separadas y autónomas (Título VIII de la Constitución) para que su funcionamiento sea independiente y desconcentrado (artículo 228 CP), por tanto, no es posible para el juez constitucional penetrar en el ámbito de decisión de las jurisdicciones ordinaria y administrativa, con el fin de resolver puntos de derecho a cargo de éstas; aceptar lo contrario es tanto como aseverar que existe jerarquía de jurisdicciones en el ordenamiento colombiano, circunstancia no prevista en la actual normatividad<sup>16</sup>.

“El Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de aseverar en las consideraciones generales del fallo cuestionado que no es competencia del juez de tutela pronunciarse sobre “una cuestión de aquellas que le corresponden al juez ordinario -como la simple interpretación del derecho legislado o la valoración de pruebas [...] (fl. 115)”, con lo que pretendió delimitar el marco de su pronunciamiento como juez constitucional, concluyó que “la Subsección cuestionada limitó su “análisis” a acoger como propio el dicho del demandante, sin reparar

en su situación administrativa [...]” (fl. 129), circunstancia que evidencia que la Corporación mencionada, no sólo la usurpó las funciones del juez natural del asunto, sino que desbordó la competencia que la misma se impuso como juez constitucional, es decir, se extralimitó completamente en el ejercicio de su función.

“De acuerdo con lo expuesto, en el presente caso es evidente la improcedencia de la acción de tutela que falló el Consejo Superior, se reitera, en razón de la autonomía e independencia que ostenta el juez natural del proceso, esto es, la Sección Segunda del Consejo de Estado, quien contaba con fundados elementos de juicio para determinar las normas aplicables a la controversia y, valorar la utilidad, pertinencia y procedencia de las pruebas, en tanto que la Corporación demandada no tenía la inmediatez y especialización para conocer el asunto en comento.

“En consecuencia, dada la absoluta improcedencia de la acción de tutela contra la sentencia de 10 de mayo de 2007, proferida por la Subsección A de la mencionada Sección, además de que el Consejo Superior de la Judicatura -Sala Jurisdiccional Disciplinaria excedió en forma ilegítima su facultad de juez de tutela al suprimir la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que el accionante formuló contra la Defensoría del Pueblo, la Sala declarará que el fallo de 19 de febrero de 2008 carece de validez.”

En el salvamento de voto a esta providencia, el Consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas señaló lo siguiente:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido<sup>17</sup> que la acción de tutela no procede cuando se dirige contra sentencias de tutela, posición que también ha sido adoptada por esta Corporación<sup>18</sup>.

“En efecto, si se permitiera la procedencia de la tutela contra sentencias de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de amparo de los derechos fundamentales, lo que haría inocua esta acción y vulneraría el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia del peticionario.

“Ahora bien, si el afectado con una decisión proferida en un fallo de tutela considera que la decisión contraría los postulados constitucionales, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión. Con ello se evita que surja una cadena de litigios sin fin, pues es

previsible que los interesados intenten ejercer la acción de tutela sin límite, en busca del resultado que consideren más adecuado a sus intereses, lo que atentaría contra la seguridad jurídica.

“En síntesis, la institución de la tutela, tan necesaria en Estados de Derecho todavía no consolidados, termina por debilitarse si se abusa de ella. Interponer una acción de tutela contra una sentencia que resolvió una acción de tutela, que resolvió otra acción de tutela, etc., sería un escenario incluso ridículo, que no favorece al sistema judicial.”

## I. CONSIDERACIONES y fundamentos

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el artículo 241, numeral 9, de la Constitución Política.

### 1. Problema jurídico

Corresponde en esta ocasión resolver si ¿Puede interponerse una acción de tutela contra una sentencia de tutela, alegando que se ha incurrido en una vía de hecho? Con el fin de resolver este problema la Corte reiterará la doctrina jurisprudencial en la materia y con base en ella resolverá el caso concreto.

1. La improcedencia de la acción de tutela contra decisiones que se adoptan en un proceso de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

El tema de la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela ha sido objeto de estudio en innumerables ocasiones por parte de la Corte Constitucional.<sup>19</sup> La respuesta que la jurisprudencia le ha dado a esta cuestión es categórica; de acuerdo con la decisión de

la Sala Plena de la Corte, 'de la Constitución se concluye que no procede la acción de tutela contra fallos de tutela'.<sup>20</sup>

La Corte ha admitido en el pasado la posibilidad de interponer acciones de tutela contra las actuaciones judiciales arbitrarias, incluso de los jueces de tutela, pero no respecto de sentencias de tutela, sino en relación con incidentes de desacato, o contra autos emitidos en el curso del proceso de tutela. Un ejemplo de ello se encuentra en la sentencia T-162 de 1997,<sup>21</sup> en la cual la Corte concedió una tutela contra la actuación de un juez de tutela consistente en negarse a conceder la impugnación del fallo de tutela de primera instancia con el argumento de que el poder presentado para impugnar no era auténtico, pese a que el Decreto 2591 de 1991 establece al respecto una presunción de autenticidad que no fue desvirtuada en el proceso. Otro ejemplo puede observarse en la sentencia T-1009 de 1999,<sup>22</sup> se concedió una acción de tutela contra la actuación de un juez de tutela consistente en no vincular al correspondiente proceso a un tercero potencialmente afectado por la decisión. En ese caso, la Corte declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la acción de tutela.

Un tercer ejemplo, es la sentencia T-533 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) en la que se estudió una acción de tutela interpuesta contra una sentencia de tutela, sino contra 'la decisión del trámite incidental por desacato,'<sup>23</sup> caso en el cual "opera la misma regla general de la improcedencia de la acción de tutela contra tutela, salvo que en el trámite de ellas se presente una vía de hecho, que afecte derechos constitucionalmente protegidos."

La Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia SU-1219 de 2001,<sup>24</sup> unificó su posición frente a la materia, señalando que las sentencias de tutela, y en general las decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos, no pueden ser objeto de controversia constitucional a través de la formulación de una nueva solicitud de amparo, pues tal proceder, además de transmutar la naturaleza jurídica del amparo constitucional, haría que los conflictos jurídicos que se discuten por esa vía, tuvieran un carácter indefinido, lo cual no sólo atenta contra los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, sino que además también ocasiona un grave perjuicio al goce efectivo y real de los derechos constitucionales, frente a los cuales, la tutela está llamada a garantizar de manera cierta, estable y oportuna.

En la sentencia SU-1219 de 2001,<sup>25</sup> la Corte señaló que si bien los jueces de tutela no son infalibles en sus decisiones y actuaciones, ni tampoco inmunes a las reclamaciones por violación de derechos fundamentales, este hecho no conducía a la procedencia de la tutela contra sentencias de tutela. En ese evento, tal como lo señaló la Corte “frente a esta posibilidad la persona no debe quedar inerte. En este evento, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido un mecanismo de control para evitar la vulneración de los derechos fundamentales mediante sentencias de tutela, en nombre de la defensa de los mismos. (...) El mecanismo constitucional diseñado para controlar las sentencias de tutela de los jueces constitucionales que conocen y deciden sobre las acciones de tutela, por decisión del propio Constituyente, es el de la revisión por parte de la Corte Constitucional. Esta regulación, no sólo busca unificar la interpretación constitucional en materia de derechos fundamentales sino erigir a la Corte Constitucional como máximo tribunal de derechos constitucionales y como órgano de cierre de las controversias sobre el alcance de los mismos. Además, excluye la posibilidad de impugnar las sentencias de tutela mediante una nueva acción de tutela - bajo la modalidad de presuntas vías de hecho - porque la Constitución definió directamente las etapas básicas del procedimiento de tutela y previó que los errores de los jueces de instancia, o inclusive sus interpretaciones de los derechos constitucionales, siempre pudieran ser conocidos y corregidos por un órgano creado por él - la Corte Constitucional - y por un medio establecido también por él - la revisión.”

En la mencionada sentencia SU-1219 de 2001 se resaltó a propósito de la improcedencia de tutela contra sentencias de tutela, que cumplía al menos dos funciones fundamentales: (i) evitar que la resolución del conflicto se prolongue “indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales,” y (ii) “brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. (...) Ahora bien, la importancia de evitar que toda sentencia de tutela pueda impugnarse, a su vez, mediante una nueva tutela, con lo que la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales, radica en la necesidad de brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. De allí la perentoriedad de los plazos para decidir, la informalidad del procedimiento y el mecanismo de cierre encomendado a la propia Corte Constitucional, v.gr. el trámite procesal de la revisión eventual, con miras a garantizar la unificación de criterios y la supremacía constitucional. Todo ello por decisión del Constituyente, que optó

por regular de manera directa la acción de tutela y no siguió la técnica tradicional de deferir al legislador estos aspectos de orden procedimental.”

En la mencionada sentencia de unificación la Corte examinó las razones por las cuales el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 fue declarado inexecutable en la sentencia C-548 de 1992 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), al considerar la Corte que la tutela contra providencias judiciales era contraria a la Constitución, y mostró cómo la inexecutableidad del párrafo que prohibía la presentación de acciones de tutela contra fallos de tutela resultó de la integración normativa que en la C-543 de 1992 que efectuó la Corte, “en ningún caso hubo un estudio de fondo sobre este punto preciso ni juzgó que sí debería proceder la tutela contra fallos de tutela.” Sobre el punto agregó la Corte lo siguiente:

7.1 La conclusión anterior no es más que una regla derivada del propio texto constitucional que reguló directa y específicamente el procedimiento que habrían de seguir las acciones de tutela, el cual fue desarrollado por el Decreto 2591 de 1991 que tiene rango estatutario.

Ante la controversia sobre la posibilidad de interponer acción de tutela contra sentencias de tutela es necesario hacer claridad sobre el fundamento de la doctrina constitucional sentada por la Corte, a saber, el propio texto constitucional. Resulta pertinente citar los artículos constitucionales, además del artículo 86, transcrito anteriormente (subrayado fuera de texto).

“Artículo 4.- La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”

“Artículo 230.- Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”

“Artículo 241-. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.”

Ahora bien, la Ley – aquí el Decreto Ley 2591 de 1991 – estableció que “(l)as decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas” (artículo 35 inciso 1).

Las anteriores premisas normativas permiten sostener que en la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela la Corte ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 C.P.) y actúa como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional de tutela mediante la unificación de la jurisprudencia constitucional. En esta tarea la Corte debe fijar, como intérprete autorizado de la Constitución, las reglas constitucionales que sirvan para ilustrar la Constitución en casos dudosos y asegurar su fuerza normativa (art. 4° C.P.). Por su parte, los jueces al estar sujetos al imperio de la ley (art. 230 C.P.), lo están a su vez a la Constitución y a su interpretación autorizada.<sup>26</sup> Así lo ha expuesto la Corte de manera clara y reiterada en el pasado:

‘El papel que cumple la Corte Constitucional cuando aborda la revisión eventual consagrada en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta Política no es otro que el de unificar a nivel nacional los criterios judiciales en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales, precisando el alcance de los derechos fundamentales, trazando pautas acerca de la procedencia y desarrollo del amparo como mecanismo de protección y efectividad de los mismos y estableciendo la doctrina constitucional, que, según el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995, es obligatoria para los jueces en todos los casos en que no haya normas legales exactamente aplicables al asunto controvertido.’<sup>27</sup>

Cuando la Corte Constitucional se pronuncia sobre una materia respecto de la cual debe unificar jurisprudencia y obrar como cabeza de la jurisdicción constitucional, sus decisiones tienen un alcance mayor a las que adopta generalmente en salas de revisión de tutela. El sistema de control constitucional adoptado en Colombia es mixto en la medida en que combina elementos del sistema difuso y del sistema concentrado. No es necesario abundar

en los elementos concentrados del sistema colombiano. Es suficiente con subrayar que la opción del constituyente de 1991 de crear una Corte Constitucional fortaleció en forma significativa esta dimensión concentrada de nuestro sistema. Al haberle atribuido a ese órgano de cierre de las controversias relativas a la interpretación de la Constitución la facultad de conocer cualquier acción de tutela no sólo reafirmó este elemento de concentración en materia de derechos constitucionales fundamentales, sino que le confirió una trascendencia especial a la unificación de jurisprudencia en estos asuntos. Cuando la Corte Constitucional decide en Sala Plena sobre estas materias desarrolla su misión constitucional y por lo tanto está obligada a asumir su responsabilidad como órgano unificador de la jurisprudencia.<sup>28</sup>

7.2 La Corte Constitucional, como intérprete autorizado y supremo de la Constitución, define la opción más compatible con la Constitución dentro de las alternativas concebibles, opción que precisamente queda fijada en la doctrina constitucional y en la *ratio decidendi* que concretan el alcance de la propia Constitución.

La jurisprudencia ha distinguido entre *obiter dicta* y *ratio decidendi*, para sostener que el carácter vinculante se refiere a esta última y no a la primera. La *ratio decidendi* abarca el criterio jurídico determinante así como las razones inescindiblemente relacionadas con el *decisum* y sin las cuales la decisión del caso no sería comprensible o carecería de fundamento. El *obiter dicta*, lo que se dice de paso, carece del carácter vinculante de la *ratio decidendi*. La doctrina constitucional reúne tanto dicho criterio determinante de la decisión adoptada como las razones específicas para justificarla y aplicarla en un caso concreto. Es un concepto más amplio que el de *ratio decidendi* puesto que comprende las consideraciones que justifican la decisión y lo resuelto.

La *ratio decidendi* surge de la propia lectura autorizada de la Constitución por parte del órgano constitucional encargado de velar por su interpretación y aplicación integrales. Exhibe un grado mayor de abstracción que el *decisum*, el cual surte efectos en el caso concreto. La *ratio decidendi* se proyecta - en virtud del principio de igualdad, de la seguridad jurídica, del principio de confianza legítima, y de la supremacía de la Constitución- más allá del caso concreto y tiene la fuerza y el valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones. Una vez fijado con autoridad, por el órgano competente y siguiendo el procedimiento constitucional para ese fin, el significado de la norma constitucional, éste se

integra a ella y adquiere fuerza vinculante al ser parte del derecho a cuyo imperio están sometidas todas las autoridades en un Estado Social de Derecho. El artículo 230 de la Constitución establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley, concepto que no abarca exclusivamente las leyes en sentido formal, sino que comprende obviamente la Constitución y, en un sentido amplio, el derecho dentro del cual la ratio de las sentencias ocupa un lugar primordial puesto que le confieren efectividad a las normas, al concretar sus alcances. Además, de lo contrario – es decir, de escindir la norma de la ratio que le fija su significado para asegurar su aplicación efectiva y la concreta para precisar sus alcances – se rompería la unidad del ordenamiento jurídico y se resquebrajaría su coherencia en desmedro de la seguridad jurídica, de la aplicación igual de las normas a casos iguales y de la confianza legítima de los habitantes en que el derecho será aplicado de manera consistente y predecible.

La Corte, advierte que los jueces son independientes y autónomos. Subraya, también, que su independencia es para aplicar las normas, no para dejar de aplicar la Constitución (artículo 230 de la C.P.). Un juez no puede invocar su independencia para eludir el imperio de la ley, y mucho menos, para dejar de aplicar la ley de leyes, la norma suprema que es la Constitución. La alternativa, inaceptable en una democracia constitucional, es que el significado de la Constitución cambie según el parecer de cada juez. Entonces, será vinculante no la norma constitucional objetiva, sino la opinión de cada funcionario judicial que puede variar de despacho en despacho y cambiar de tiempo en tiempo, según evolucionen las tesis de cada juez. Nada más contrario al concepto mismo de derecho. Nada más lesivo para la efectividad de un Estado Social de Derecho. Nada que le reste más vigencia y eficacia a la Constitución.

Estas consideraciones son aún más imperiosas en el contexto de los derechos constitucionales, primero, porque las normas constitucionales, por su generalidad y textura abierta, permiten al juez un mayor margen de interpretación y, segundo, porque una persona puede escoger ante qué órgano judicial presentará la acción de tutela para exigir el amparo de sus derechos fundamentales. Aceptar que los alcances de la tutela y de cada derecho fundamental depende de la opinión de cada juez aisladamente considerado, equivale a restarle toda fuerza normativa a la Constitución, cuyo contenido será distinto en cada despacho y vinculante sólo si coincide con las tesis del juez acerca de la necesidad de brindarle amparo al tutelante. Por eso, la Corte Constitucional ha explicado y reiterado en muchas sentencias el valor y la fuerza de los precedentes, respetando claro está el ámbito de

independencia de los jueces para decidir cada caso, no según su opinión, sino aplicando el derecho constitucional.<sup>29</sup>

7.3 La ratio decidendi en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión.<sup>30</sup> En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los petitionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.).

Además, de aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela ésta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan sólo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos fundamentales, lo cual haría inocua ésta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos que la efectividad de todos los derechos constitucionales, la cual quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincida con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer.

Con base en estos razonamientos, en el fallo de unificación la Corte precisó que, cuando la Corporación, a través de sus distintas Salas de Selección o de Revisión pone fin a un proceso de tutela, ya sea dictando la correspondiente sentencia o excluyéndolo de revisión mediante auto, tal determinación hace tránsito a cosa juzgada constitucional y se torna inmutable, sin que sea posible que sobre tal controversia pueda reabrirse un nuevo debate. En el caso de los procesos que no son seleccionados para revisión, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional recae directamente sobre la sentencia de única o de segunda instancia, según el caso, quedando ésta formal y materialmente ejecutoriada. Por el contrario, cuando el proceso de tutela es seleccionado para revisión y el mismo es decidido por la Corte mediante sentencia, es sobre la sentencia de la Corte que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En esos términos, es claro que resulta jurídicamente inadmisibile promover otra acción de tutela en relación con hechos que de una u otra forma ya han sido decididos en ese mismo escenario de la tutela, pues respecto de ellos opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, y el juez de amparo carece de competencia funcional para resolver sobre esa nueva tutela.

Conforme con lo expuesto, pasa la Sala al análisis del caso concreto.

## 1. El caso concreto

En el asunto bajo revisión, tal como se resaltó en los antecedentes de esta providencia, el demandante inició un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución de la Defensoría del Pueblo mediante la cual se aceptó su renuncia al cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno, cargo de libre nombramiento y remoción. Durante el proceso contencioso, el accionante alegó que dicha renuncia había sido producto de las presiones que ejercieran sobre él, el Defensor del Pueblo y el Secretario General de la Defensoría del Pueblo. El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda - Subsección C -, en providencia del 27 de enero de 2005, denegó las pretensiones de la demanda, decisión que fue apelada ante la Sección Segunda del Consejo de Estado, que en sentencia del 10 de mayo de 2007, - Subsección A -, (CP: Jaime Moreno García), decretó la nulidad del acto acusado y ordenó el reintegro del demandante, así como el pago de los

salarios dejados de percibir desde su desvinculación.

Contra esta providencia, la Defensoría del Pueblo instauró una acción de tutela alegando que se había incurrido en una vía de hecho al dar por probadas las supuestas presiones sin tener en cuenta todas las pruebas que obraban en el expediente. En primera instancia, el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria en sentencia de 20 de noviembre de 2007 negó el amparo por considerar que no había legitimación por activa para la interposición de la tutela por parte del apoderado de la Defensoría del Pueblo. Esta providencia fue impugnada y en segunda instancia, con sentencia del 19 de febrero de 2008, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, concedió el amparo solicitado por considerar que se había incurrido en una vía de hecho por defecto sustantivo al desconocer el precedente jurisprudencial en el caso de renuncia de altos funcionarios del Estado, según el cual la renuncia protocolaria solicitada a funcionarios de libre nombramiento y remoción no constituía una presión indebida.

En relación con este tema es importante resaltar que el legislador consideró que el debate sobre una controversia objeto de tutela quedaba cerrado definitivamente cuando esta Corporación decide no seleccionar el proceso de tutela. En caso bajo estudio, el asunto planteado por el Magistrado que insistió en la revisión del caso, no fue el desconocimiento del debido proceso contencioso administrativo (un asunto de justicia material) que supuestamente hubiera justificado su revisión, sino un tema relativo al trámite de tutela y la posibilidad de coadyuvancia del directamente afectado como mecanismo para subsanar la supuesta falta de poder del apoderado del tutelante,<sup>34</sup> razón que fue empleada por el juez de tutela en primera instancia para negar el amparo solicitado por la Defensoría del Pueblo contra la sentencia contencioso administrativa proferida por el Consejo de Estado el 10 de mayo de 2007.

A pesar de haberse cerrado el debate de tutela y encontrarse en firme la decisión del Consejo Superior de la Judicatura de 19 de febrero de 2008, y no obstante la prohibición de interponer tutela contra fallos de la misma naturaleza, el accionante interpuso una nueva acción de tutela contra la decisión del Consejo Superior de la Judicatura que había dejado sin efectos la sentencia del Consejo de Estado que ordenaba su reintegro, alegando entre otras cosas 1) que la jurisprudencia del Consejo de Estado en sede de tutela admitía la tutela contra tutela de manera excepcional, y 2) que la tutela que había dejado sin efectos el fallo

del Consejo de Estado le ocasionaba un perjuicio irremediable al ordenarle devolver los dineros recibidos de buena fe.

Para la Sala, es claro que en el caso bajo examen, (i) se intenta revivir una controversia que ya fue resuelta en la acción anterior y frente a la cual había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, (ii) que aún cuando el accionante alega que en el proceso de tutela cuestionado se incurrió en una violación del debido proceso, no solicitó su nulidad, sino que propuso una tutela contra tutela, que conforme con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, resultaba del todo improcedente; y (iii) evaluadas las razones invocadas por el accionante ninguna de ellas está orientada a mostrar la violación del debido proceso sino a reabrir la controversia resuelta mediante la acción de tutela y exonerarse de la obligación de devolver los dineros recibidos, de buena fe, pero según la sentencia en firme, sin justa causa.

Por lo anterior, la Sala revocará la sentencia del 28 de octubre de 2009, de la Sección Cuarta, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y dejará en firme la sentencia de tutela proferida por el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 19 de febrero de 2008, mediante la cual se dejó sin efectos la sentencia del 10 de mayo de 2007, la Sección Segunda - Subsección A, de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, (CP: Jaime Moreno García), y la Resolución No. 044 de 17 de enero de 2001.

## I. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia del 28 de octubre de 2009, de la Sección Cuarta, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta contra la sentencia de tutela proferida por el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 19 de febrero de 2008.

Segundo.- DEJAR EN FIRME la sentencia de tutela proferida por el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 19 de febrero de 2008, mediante la cual se dejó sin efectos la sentencia del 10 de mayo de 2007, la Sección Segunda - Subsección A, de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, CP: Jaime Moreno García, y la Resolución No. 044 de 17 de enero de 2001.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folios 55 a 61, Cuaderno de pruebas.

2 Folios 62 a 68 Cuaderno de pruebas.

3 Folios 99 a 132 Cuaderno de pruebas.

4 Folios 135 a 137, Cuaderno de pruebas.

5 Folio 150, Cuaderno de pruebas.

6 Sala de Selección de Tutelas Número Seis, mediante Auto de trece (13) de junio de dos mil ocho (2008) decidió “NO ACEPTAR las insistencias para la revisión de las sentencias de tutela dictadas dentro de los expedientes: T-1.877.732 (...)”.

7 Folios 162 a 163, Cuaderno de pruebas.

8 Folios 227 a 239 Cuaderno de pruebas.

9 Folio 238, Cuaderno de pruebas.

10 Autos de 29 de junio de 2004, expediente AC-10203. Actor: Ana Beatriz Moreno Morales, CP: Nicolás Pájaro Peñaranda; de 9 de noviembre de 2004, expediente IJ 2004 00270 01, actor: Proniños Pobres, CP: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y de 20 de septiembre de 2006; expediente 1998-5123-01 (4361-02), actor: Rosario Bedoya Becerra CP: Ana Margarita Olaya Forero.

11 Ver entre otras providencias del Consejo de Estado, las siguientes: sentencias de 30 de septiembre de 2009, expediente 2009-00680, actor: Saúl Oswaldo Orozco, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; expediente 2009-00896, actor: Hernando Jiménez Calderón, expediente 2009-00455, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; actor: Horacio Chalarcá Castaño y otros y; expediente 2009-00934, actor: Rosalba Mojica de Perilla, CP: Héctor J. Romero Díaz. También.

12 Sentencia de Sala Plena del Consejo de Estado de 3 de febrero de 1992, Expediente AC-015, CP: Luis Eduardo Jaramillo.

13 “[...] la Corte Constitucional, en su afán por defender un derecho fundamental en un caso concreto, no tiene inconveniente en desconocer otros derechos fundamentales de igual rango que le sean contrarios, llevándose de un tajo leyes cuya constitucionalidad nadie discute”, “Reflexiones sobre la interpretación constitucional y el nuevo Derecho”, Javier

Tamayo Jaramillo, en *Ámbito Jurídico* de 23 de mayo al 5 de junio de 2005, pág. 14 A.

14 Sostuvo el Consejo Superior de la Judicatura en el fallo de 19 de febrero de 2008 “[...] Por ello se echa de menos por la Sala cualquier alusión [...] en el fallo contencioso de autos, mas cuando, como ya se anotó, la Sala de primera instancia había reseñado cual era la jurisprudencia del Consejo de Estado imperante sobre el tema de la renuncia de altos funcionarios del estado (sic), respecto de los cuales la presentación de su renuncia al cargo, no puede entenderse motivada por presión que altere su voluntad [...]” (ver fl. 128).

15 Expediente AC-10203.

16 Cfr. sentencia C-543 de 1 de octubre de 1992.

17 Corte Constitucional. SU-1219 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SV Clara Inés Vargas Hernández).

18 Consejo de Estado. Sentencia AC 00531 del 15 de junio de 2006 (MP: Ligia López Díaz).

19 Ver entre muchas otras las sentencias SU-1219 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SV Clara Inés Vargas Hernández), T-444 de 2002 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-200 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-1028 de 2003 y T-1164 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-582 de 2004 (MP: Clara Inés Vargas Hernández), SU-154 de 2006 (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra), T-237 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-104 de 2007 (MP: Álvaro Tafur Galvis), T-282 de 2009 y T-137 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-041 y T-151 de 2010 (MP: Nilson Pinilla Pinilla).

20 La Corte señala que “(...) en la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela la Corte ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 C.P.) y actúa como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional de tutela mediante la unificación de la jurisprudencia constitucional. En esta tarea la Corte debe fijar, como intérprete autorizado de la Constitución, las reglas constitucionales que sirvan para ilustrar la Constitución en casos dudosos y asegurar su fuerza normativa (art. 4° C.P.). Por su parte, los jueces al estar sujetos al imperio de la ley (art. 230 C.P.), lo están a su vez a la Constitución y a su interpretación autorizada. || (...) La Corte Constitucional, como intérprete autorizado y supremo de la Constitución, define la opción más compatible con la

Constitución dentro de las alternativas concebibles, opción que precisamente queda fijada en la doctrina constitucional y en la ratio decidendi que concretan el alcance de la propia Constitución. || (...) La ratio decidendi en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión. En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.). || Además, de aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela ésta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan sólo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos fundamentales, lo cual haría inocua ésta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos que la efectividad de todos los derechos constitucionales, la cual quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincidiera con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer.” Corte Constitucional, sentencia SU-1219 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SV Clara Inés Vargas Hernández) En este caso la Corte resolvió revocar la sentencia de segunda instancia [proferida por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte

Suprema de Justicia] en el proceso de tutela promovido por la Caja de Compensación Familiar de Cartagena - Comfamiliar - contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena y otro, confirmar la sentencia de primera instancia, que había sido proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Civil-Familia en aquel proceso y, en consecuencia, dejar en firme la sentencia de segunda instancia, proferida en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, en el proceso de tutela de Humberto Fortich Vásquez contra la Caja De Compensación Familiar De Cartagena. La Corte consideró que "(...) No podía otro juez de tutela revivir lo ya debatido y fallado en el proceso de tutela anterior, e imponer un criterio contrario, según el cual la acción de tutela inicialmente concedida era improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial. (...) De aceptarse que un segundo juez de tutela puede revocar sentencias de tutela con el argumento de que la acción era improcedente, el sistema constitucional de protección de derechos fundamentales colapsaría por quedar supeditado a una cadena ilimitada de tutelas contra sentencias de tutela dirigidas a reducir el ámbito de esta acción y a restarle efectividad, lo cual contraría claramente la decisión del constituyente de establecer un procedimiento rápido y oportuno para la protección de los derechos fundamentales. || Adicionalmente, tampoco es atendible el segundo argumento esgrimido por el ad quem, según el cual se viola el derecho de defensa de la entidad condenada por no poder ésta impugnar los fundamentos de la decisión de segunda instancia. No obstante, en el caso de las sentencias de tutela en segunda instancia, éste no es el caso, ya que aún es posible en sede de revisión la revocatoria del fallo adverso. Siendo el mecanismo de revisión eventual el procedimiento establecido por la propia Constitución para el trámite de las controversias por posibles arbitrariedades en el fallo de una tutela, la única alternativa procesal que le quedaba a la entidad condenada en el primer proceso de tutela era solicitar la selección de la sentencia de tutela objeto de su inconformidad por parte de la Corte Constitucional para su revisión."

21 MP. Carlos Gaviria Díaz.

22 MP. Alejandro Martínez Caballero.

23 La Corte reiteró que según su jurisprudencia "(...) no hay tutela contra sentencias de tutela, por las razones que se analizaron ampliamente en la sentencia SU-1219 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SV Clara Inés Vargas Hernández), sin embargo, subsiste la pregunta sobre si las mismas razones se pueden extender para que, como regla general,

también se considere la improcedencia de la acción de tutela contra la decisión del trámite incidental por desacato de tutela.” Corte Constitucional, sentencia T-533 de 2003 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En este caso la Corte resolvió confirmar la sentencia de segunda instancia –Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal–, “(...) porque es improcedente la acción de tutela contra una decisión de desacato y tampoco se configuró la vía de hecho alegada por la demandante.”

24 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

26 Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 1993 (MP. Hernando Herrera Vergara): “La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del “imperio de la ley” a que están sujetos los jueces.”

27 Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández).

28 La Corte Constitucional incluso ha admitido que los fallos de tutela proferidos por sus salas de revisión son excepcionalmente anulables precisamente cuando éstos se apartan de la doctrina que en sede de unificación ha sentado la Sala Plena de la Corporación. Esto se debe a que el art. 34 del Decreto 2591 de 1991 establece claramente que los cambios de jurisprudencia deben ser adoptados por la Sala Plena a quien corresponde la función de unificar jurisprudencia. La seguridad jurídica, la consistencia que debe guiar el ejercicio de la función jurisdiccional, el sometimiento de los jueces a la Constitución y la efectividad del derecho a la igualdad así lo exigen.

29 Ver en especial las sentencias C-083 del 1 de marzo de 1995 (MP. Carlos Gaviria Díaz, AV. Eduardo Cifuentes Muñoz); SU-047 de 1999 (MPs. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Hernando Herrera Vergara); C-674 de 1999 (MPs. Alejandro Martínez Caballero y Álvaro Tafur Galvis, SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Álvaro Tafur Galvis, Vladimiro Naranjo Mesa y Fabio Morón Díaz).

30 Art. 86 C.P., y arts. 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991. Además, sentencia C-1716 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

31 El Auto 004 de 2004 fue expedido para atender la situación generada por la decisión de

algunas de las Salas de la Corte Suprema de Justicia y de algunas secciones del Consejo de Estado que se negaban a dar trámite a las acciones de tutela instauradas contra decisiones de los órganos de cierre. Según dicho Auto, “con fundamento en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991, que dispone que son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud, y con el fin de que las personas logren que se pueda disponer lo pertinente en relación con la revisión de dichas acciones de tutela, los accionantes tienen el derecho de acudir ante cualquier juez (unipersonal o colegiado), incluida otra Corporación de igual jerarquía, solicitando la tutela del derecho fundamental que consideran violado, sin que sea posible alegar la nulidad de lo actuado, con base en el Decreto 1382 de 2000. Esta doctrina ha sido reiterada entre otros en el Autos 162 de 2007, MP: Nilson Pinilla Pinilla.

32 Mediante escrito del 29 de mayo de 2008, el Magistrado Rodrigo Escobar Gil presentó solicitud de insistencia en el proceso T- 1877732

33 Auto de 13 de junio de 2008, mediante el cual la Sala de Selección de Tutelas Número Seis, decidió “NO ACEPTAR las insistencias para la revisión de las sentencias de tutela dictadas dentro de los expedientes: (...) T-1.877.732.”

34 Mediante escrito del 29 de mayo de 2008, el Magistrado Rodrigo Escobar Gil presentó solicitud de insistencia por considerar no que hubo un desconocimiento de la jurisprudencia sobre procedencia de la acción de tutela contra sentencias, sino porque era “importante (...) para determinar los efectos de la figura de la coadyuvancia en aquellas oportunidades en las que la demanda de tutela que se coadyuva ha sido presentada por quien no cuenta con un poder judicial debidamente otorgado, mientras que quien secunda la formulación del amparo es la persona natural o jurídica, directamente interesada y afectada por la decisión que pueda adoptarse dentro del proceso judicial.” Ver Folio 152, Cuaderno de pruebas.