

Sentencia T-905/06

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR VIA DE HECHO-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR VIA DE HECHO-Clases de defectos

VIA DE HECHO-Requisitos

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Situaciones de procedencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Vulneración o amenaza de derechos fundamentales

CONSTITUCION POLITICA-Valor normativo

ACCION DE TUTELA-Mecanismo sencillo, efectivo y breve de protección de los derechos fundamentales contra cualquier autoridad publica

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Instrumentos internacionales que la consagran

La acción de tutela procede contra decisiones judiciales, en ciertos supuestos específicos - que más adelante serán reseñados-, no solamente por el reconocimiento del carácter normativo de los Textos Constitucionales contemporáneos, de lo cual deriva la exigibilidad de las normas constitucionales que consagran derechos fundamentales, sino que, además, dicha procedibilidad se desprende de instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, el artículo 2º de dicho Pacto de Derechos y el artículo 25 de la Convención referida establecen que es obligación de los Estados Parte implementar un mecanismo sencillo, efectivo y breve de protección de los derechos fundamentales contra cualquier autoridad pública que por acción u omisión pudieren llegar a amenazarlos o vulnerarlos

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales genéricas de procedibilidad

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Requisito de procedibilidad de la tutela

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Término razonable de presentación

ACCION DE TUTELA-Negligencia del accionante no puede tratar de enmendarse con el ejercicio de la acción

ACCION DE TUTELA-Excepciones a la inmediatez con que debe presentarse

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Improcedencia por ausencia de inmediatez

Referencia: expediente T-1402748

Acción de tutela instaurada por Carlos Arturo Toro Vega contra la Sala de Descongestión, Sección Segunda - Subsección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con vinculación oficiosa del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., tres (3) de noviembre de dos mil seis (2006).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las

previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta del Consejo de Estado, en única instancia, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Carlos Arturo Toro Vega contra la Sala de Descongestión, Sección Segunda – Subsección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El ciudadano Carlos Arturo Toro Vega interpuso acción de tutela el 5 de junio de 2006 contra la Sala de Descongestión, Sección Segunda – Subsección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad ante la ley, y al acceso a la administración de justicia.

Hechos

1.- El ciudadano Toro Vega se vinculó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC) a partir del 13 de agosto de 1993, momento a partir del cual ocupó los cargos de guardián y dragoneante en diferentes grados, inscrito en el escalafón de carrera

penitenciaria y carcelaria¹.

2.- A pesar de la conducta ejemplar que -afirma- observó durante los más de seis años en que se desempeñó como dragoneante del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria del INPEC (el que le valió varios ascensos, felicitaciones y menciones honoríficas²), la Junta de Carrera Penitenciaria lo citó el 16 de junio de 2000, con el fin de que rindiera versión³, sin precisar cargo alguno en su contra para solicitar su retiro y sin que nunca hubiese llegado a emitir concepto acerca de su particular situación, sino simplemente a “dar un voto de confianza al Director del INPEC” para que procediera a efectuar su retiro, el cual se produjo mediante la Resolución 3022 del 28 de agosto del mismo año, por motivos de inconveniencia⁴.

3.- Al considerar que el procedimiento seguido para efectuar su retiro de la institución no se surtió de conformidad con los requisitos legales y jurisprudenciales a los cuales debía ajustarse⁵, el actor presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que correspondió a la Sala de Descongestión, Sección Segunda - Subsección Tercera. En la demanda alegó que la Junta de Carrera Penitenciaria del INPEC (i) no realizó la imputación de cargos, por carecer de pruebas en su contra; (ii) no le dejó presentar descargos, como consecuencia de la falta de cargos; (iii) le impidió allegar pruebas; y, (iv) por último, no le permitió contar con la asistencia técnica de un abogado. Agregó que “el procedimiento adelantado por la junta asesora fue irregular y contrario a la norma que regula su funcionamiento, pues se establece claramente que una de las funciones propias de la misma es: Emitir concepto al Director General, sobre el retiro del servicio de un miembro del INPEC (Num 8 del Art. 83 del Dec 407), concepto este que jamás obró dentro del expediente”, ante lo cual estima que su derecho al debido proceso se vio afectado.

4.- El Tribunal Administrativo encontró que el procedimiento previo al retiro del actor por motivos de inconveniencia se desarrolló con sujeción a los parámetros legales, como quiera

que culminó con un acto motivado y contó con el concepto favorable de la Junta de Carrera Penitenciaria del INPEC, la cual citó al interesado a rendir versión para tomar la decisión. Concluyó, de esta manera, que el acto administrativo de retiro por motivos de inconveniencia no es ilegal y que el procedimiento se desarrolló con plena garantía del derecho al debido proceso y, en consecuencia, en sentencia del 16 de septiembre de 2004, denegó las súplicas de la demanda⁶. El actor apeló dicha decisión, pero el recurso no prosperó por el factor cuantía⁷.

5.- El ciudadano Toro Vega alega que el fallo del Tribunal que decidió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por él iniciada incurrió en errores que hacen procedente en este caso la acción de tutela. Señala que la providencia ahora controvertida no tuvo en cuenta el precedente sentado por la Corte Constitucional en la sentencia C-108 de 1995, respecto del derecho de defensa que tienen los miembros del INPEC dentro del procedimiento de retiro del servicio por motivos de inconveniencia. Explica entonces que tal defensa implica el derecho a rendir descargos, respecto de los cargos imputados para solicitar el retiro que deben darse a conocer al ciudadano, pero la subsección del Tribunal concluyó que la citación hecha por la Junta de Carrera Penitenciaria para rendir versión llenaba el requisito exigido a fin de garantizar el derecho de defensa del peticionario.

Adicionalmente, indica que la sentencia configura una vulneración de su derecho a la igualdad, toda vez que en múltiples casos iguales en lo relevante al suyo, diferentes Tribunales Administrativos del país, así como el Consejo de Estado han fallado favorablemente a las pretensiones elevadas en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de miembros del INPEC inscritos en el escalafón y retirados del servicio por inconveniencia, al considerar que el procedimiento surtido no cumplía los requisitos exigidos para proceder a tales desvinculaciones, por lo cual ha decidido dejarlas sin efectos y ha ordenado los reintegros respectivos⁸.

6.- De otra parte, el demandante considera que el auto de 28 de enero de 2005, por el cual el

Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el recurso de apelación por el factor cuantía, configura una vulneración de su derecho de acceso a la administración de justicia, como quiera que la operación realizada para calcularla no se ajusta a los verdaderos valores suministrados en lo que guarda relación con la prima vacacional, no tuvo en cuenta la bonificación por servicios y, además, redujo el número de días de 98 a 96.

Solicitud de tutela

7.- El ciudadano Toro Vega solicita que se tutelen los derechos invocados y, en consecuencia, se deje sin efectos la sentencia proferida por la Sala de Descongestión, Sección Segunda - Subsección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 16 de septiembre de 2004, mediante la cual negó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por él ejercida.

Intervención de la autoridad judicial demandada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Intervención del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-

9.- El conocimiento de la tutela correspondió a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado- Sección Cuarta, que por auto del 6 de junio de 2006, ordenó poner en conocimiento el contenido de la presente acción de tutela al Director del INPEC.

10.- El jefe de la oficina jurídica de dicha institución, por medio de escrito presentado el 16 de junio de 2006, solicitó al juez de conocimiento no acceder a las pretensiones del actor por improcedencia de la acción. Argumentó para ello que la providencia atacada es una sentencia ejecutoriada que puso término a un asunto propio de la jurisdicción contencioso administrativa, sin que sea posible reabrir el debate ante la jurisdicción constitucional. Lo anterior, por cuanto -estima- la misma no configura una “vía de hecho”, sino que obedece al análisis fáctico y jurídico adelantado por la subsección correspondiente. Puso de presente, asimismo, que la sentencia es de 16 de septiembre de 2004, de suerte que transcurrieron casi dos, años antes de que el actor interpusiera la presente acción constitucional.

De igual manera, señala que la ley y la jurisprudencia confieren al Director del INPEC la facultad de retiro de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional en cualquier momento por inconveniencia o por bajo rendimiento en el servicio, previo concepto de la Junta de Carrera Penitenciaria, lo cual obedece a la regulación especial de la carrera de la institución, como quiera que las funciones que dichos servidores desempeñan requieren de un mayor grado de confianza objetiva, por lo cual no es dable objetar tal actuación por acción de tutela.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

Fallo de única instancia

1.- La Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta- del Consejo de Estado, en sentencia de 22 de junio de 2006 rechazó por improcedente la solicitud de tutela. Adujo para ello que la acción de tutela no es procedente para controvertir providencias judiciales en firme, pues ello atenta contra los principios fundamentales de cosa juzgada y de autonomía

judicial.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Presentación del caso y problemas jurídicos objeto de estudio

2.- El ciudadano Carlos Arturo Toro Vega se desempeñaba como dragoneante inscrito en el escalafón de carrera penitenciaria y carcelaria del INPEC. Fue desvinculado de la institución por motivos de inconveniencia mediante Resolución No. 3022 del 28 de agosto de 2000. Al considerar que el procedimiento surtido para proceder a su retiro no se ajustó a las exigencias legales y jurisprudenciales, ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual no accedió a las súplicas de la demanda por no haber encontrado irregularidad alguna en el trámite del procedimiento administrativo. El actor solicita que por medio de la presente acción de tutela se deje sin efectos el fallo del contencioso administrativo proferido el 16 de septiembre de 2004, como quiera que, a su juicio, configura una “vía de hecho” que conlleva la vulneración de sus derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, en tanto muchos de los miembros del INPEC que se encontraban en situación similar a la suya sí fueron reintegrados por orden judicial.

3.- La autoridad judicial demandada, al igual que el INPEC (vinculado de manera oficiosa por el juez de instancia) sostuvieron que el fallo objeto de controversia no incurrió en errores que hagan procedente la acción de tutela contra tal providencia judicial, como quiera que se sustenta en la normatividad aplicable, de conformidad con los fundamentos fácticos que dieron origen a la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. De otra parte, la institución destacó que se trata de un fallo proferido el 16 de septiembre de 2004, de suerte que transcurrieron casi dos años hasta el momento en que el actor lo ataca por esta vía constitucional.

4.- La Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta- del Consejo de Estado, rechazó por improcedente la solicitud de tutela, reiterando que por esta acción constitucional no es viable controvertir pronunciamientos judiciales.

5.- De conformidad con los antecedentes expuestos, la Corte Constitucional debe empezar por verificar si en el presente caso se cumplen las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, dentro de las cuales se encuentra el requisito de la inmediatez, como elemento de procedibilidad de esta acción de amparo constitucional. Lo anterior en consideración a que, como fue puesto de presente, el fallo objeto de controversia fue proferido casi dos años antes de que el peticionario interpusiera la acción. En caso de que tales causales genéricas se encuentren acreditadas, la Sala de Revisión procederá a determinar si el fallo incurrió en alguna de las causales específicas que hagan procedente el amparo por vulneración de los derechos invocados por el actor.

Causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.
Evolución jurisprudencial.

6.- Esta Corporación ha desarrollado una abundante jurisprudencia en torno a lo que en los primeros años fue llamado vía de hecho y que más recientemente ha experimentado una evolución terminológica al concepto de causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela, en cuanto a la procedencia de esta acción constitucional para controvertir decisiones judiciales (sentencias y autos).

7.- La primera sentencia que se ocupó del tema es la C-543 de 1992. En ella, la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, los cuales regulaban el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales. La Sala Plena de la Corte adoptó dicha decisión tras considerar que las disposiciones referidas contravenían la Carta Fundamental en tanto eran contrarias al principio de autonomía funcional de los jueces, afectaban la estructura descentralizada y autónoma de las diferentes jurisdicciones, lesionaban en forma grave la cosa juzgada y la seguridad jurídica y, de contera, el interés general. No obstante lo anterior, la sentencia no cerró de forma definitiva la posibilidad de controvertir decisiones judiciales por vía de tutela, pues previó que esta acción constitucional era procedente contra providencias judiciales en aquellos eventos en los cuales, a pesar de encontrarse aparentemente revestidas de formas jurídicas, configuraran una vía de hecho con la cual resultarían afectados derechos fundamentales. Al respecto señaló:

“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 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 contra 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 si está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente. En hipótesis como estas 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”⁹.

8.- Las Salas de Revisión de la Corte dieron aplicación al precedente citado en múltiples ocasiones. Así, por ejemplo, en la sentencia T-231 de 1994¹⁰, la Sala Tercera de Revisión estableció cuáles eran los defectos que hacían viable excepcionalmente el amparo tutelar contra providencias judiciales por configurar vías de hecho. La sentencia estableció que estos defectos eran: (i) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (ii) defecto fáctico, que tiene lugar cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (iii) defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (iv) defecto procedimental que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

9.- Más adelante, en la sentencia T-327 de 1994, la Corte precisó los requisitos que deben ser verificados en cada caso concreto a fin de determinar la procedencia de la tutela contra una actuación judicial. Estos deben ser, de conformidad con la jurisprudencia: (i) que la conducta del juez carezca de fundamento legal; (ii) que la actuación obedezca a la voluntad subjetiva de la autoridad judicial; (iii) que conlleve la vulneración grave de los derechos fundamentales; y, (iv) que no exista otro mecanismo de defensa judicial, o que de existir, la tutela sea interpuesta como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable; o que, de la valoración hecha por el juez constitucional surja que el otro mecanismo de defensa no es eficaz para la protección del derecho fundamental vulnerado o amenazado.

10.- Más recientemente, la jurisprudencia constitucional en torno al tema de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales ha experimentado una evolución significativa. En efecto, en la sentencia T-462 de 2003¹¹ se elaboró una clara clasificación de las causales de procedibilidad de la acción. En dicho fallo, la Sala Séptima de Revisión indicó que la acción constitucional resulta procedente únicamente en aquellos eventos en los cuales, con ocasión de la actividad jurisdiccional, se vean afectados los derechos fundamentales al verificar la ocurrencia de uno de los siguientes eventos: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental, (ii) defecto fáctico, (iii) error inducido, (iv) decisión sin motivación, (v) violación directa de la Constitución y, (vi) desconocimiento del precedente.

11.- Finalmente, con el ánimo de precisar aún más sobre dichas causales, la sentencia C-590 de 2005 estableció que la acción de tutela procede contra decisiones judiciales, en ciertos supuestos específicos -que más adelante serán reseñados-, no solamente por el reconocimiento del carácter normativo de los Textos Constitucionales contemporáneos, de lo cual deriva la exigibilidad de las normas constitucionales que consagran derechos fundamentales, sino que, además, dicha procedibilidad se desprende de instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, el artículo 2º¹² de dicho Pacto de Derechos y el artículo 25¹³ de la Convención referida establecen que es obligación de los Estados Parte implementar un mecanismo sencillo, efectivo y breve de protección de los derechos fundamentales contra cualquier autoridad pública que por acción u omisión pudieren llegar a amenazarlos o vulnerarlos¹⁴.

La misma sentencia señaló como requisitos generales de procedibilidad de esta acción constitucional, cuando se dirige contra decisiones judiciales, los siguientes, dentro de los cuales se exige una relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales:

1. Que el asunto objeto de debate sea de evidente relevancia constitucional.

1. Que se haya hecho uso de todos los mecanismos de defensa judicial -ordinarios y extraordinarios- de que disponga el afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio iusfundamental irremediable.

1. Que se cumpla el requisito de la inmediatez. Así, la tutela debe haber sido interpuesta en un término razonable y proporcionado desde el momento de ocurrencia de la vulneración del derecho fundamental.

1. Cuando se trate de una irregularidad procesal que tenga un efecto decisivo en la sentencia objeto de controversia y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora.

1. Que quien solicita el amparo tutelar identifique debidamente los hechos que generaron la vulneración y los derechos afectados y que hubiere alegado tal vulneración dentro del proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

1. Que no se trate de sentencias de tutela, por cuanto los debates sobre derechos fundamentales no pueden prolongarse indefinidamente.

De esta manera, luego de analizados los requisitos generales referidos y de que el juez constitucional verifique la acreditación de los mismos, corresponde determinar si la autoridad judicial demandada en la providencia controvertida incurrió en uno o varios de los defectos o causales específicas de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia¹⁵.

En consideración a que en el presente caso el cumplimiento del requisito de inmediatez está en cuestión, esta Sala de Revisión procederá a repasar la jurisprudencia atinente a este requisito general de procedibilidad y cómo ha sido aplicado en casos de tutela contra providencias judiciales.

La inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela

12.- La acción de tutela es un mecanismo para reclamar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales (C.P. art. 86, Decreto 2591 de 1991, art. 1º). Así pues, se entiende que la solicitud de amparo debe ser elevada dentro de un término razonable y proporcionado a partir del momento en que acaeció el hecho presuntamente vulnerador de los derechos que se quieren hacer valer, pues, de lo contrario, se desdibuja su naturaleza como mecanismo de protección efectiva e inmediata de derechos que se han visto comprometidos o se encuentran ante la amenaza inminente de serlo. En ese sentido, esta Corporación señaló en sentencia SU-961 de 199916 lo siguiente:

“Teniendo en cuenta el sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que

de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción. Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión.”

Tal exigencia configura un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, como quiera que se trata de una acción subsidiaria, de justiciabilidad de los derechos fundamentales, que entra a operar en aquellos casos en que el ciudadano no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial o que, en caso de que estos existan, no resulten idóneos para conjurar la situación de vulneración o amenaza. Así, cuando por negligencia o incuria se hayan dejado vencer términos o no se haya hecho uso de todos los recursos que brinda el ordenamiento jurídico, esta acción constitucional deviene improcedente. Igual ocurre cuando se deja transcurrir un término que resulta desproporcionado desde el momento en que acaeció la presunta afectación hasta el momento de presentación de la solicitud de amparo, por cuanto, como viene de decirse, es de la naturaleza de esta acción, la protección inmediata para que cese la vulneración, o en caso de amenaza, ésta no llegue a concretarse.

13.- Ligado a lo anterior, la jurisprudencia ha establecido unos criterios que pueden ayudar a determinar la procedencia de la acción cuando el cumplimiento del requisito de inmediatez se encuentra en cuestión. De esta manera, se ha señalado que el juez constitucional deberá

establecer, según las circunstancias específicas del caso concreto si se cumple o no tal requisito de procedibilidad, sin que sea posible fijar un término inamovible a modo de término de caducidad. Los criterios jurisprudenciales son los siguientes:

- i. Que exista un motivo válido para la inactividad del actor
- ii. Que la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión.
- iii. Que exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados¹⁷.
- iv. Que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, a pesar de que ha transcurrido mucho tiempo de ocurrido el hecho que la originó, la situación desfavorable del actor continúa y es actual.
- v. Que quien solicita el amparo se encuentre en situación de debilidad manifiesta o en circunstancias muy especiales que hagan desproporcionado adjudicarle la carga de acudir ante un juez¹⁸.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En aparte posterior, la Sala verificará si en el caso objeto de estudio tales criterios se encuentran satisfechos y, en consecuencia, la acción de tutela del señor Toro Vega resulta procedente, o, si por el contrario, estos no se cumplen y la interposición inoportuna de la solicitud de amparo no encuentra justificación a la luz de los mismos. Antes de proceder a determinar lo enunciado, se repasará la jurisprudencia de esta Corporación sobre el requisito de la inmediatez en el caso específico de la acción de tutela contra providencias judiciales, como es el caso que ahora ocupa a esta Sala.

Jurisprudencia constitucional relativa al requisito de inmediatez en casos de tutela contra providencias judiciales

14.- La Corte Constitucional ha sido clara en indicar que el requisito de inmediatez tiene una relevancia particular en los casos de tutela contra providencias judiciales, de manera que la verificación de su cumplimiento debe ser aún más estricta que en otros casos, por cuanto la firmeza de las decisiones judiciales no puede mantenerse en la incertidumbre indefinidamente. Para determinar la manera como la jurisprudencia constitucional ha analizado el cumplimiento del requisito de inmediatez tratándose de tutelas dirigidas contra decisiones judiciales, a continuación, la Sala realizará un repaso de algunos precedentes recientes en la materia.

15.- En sentencia T-013 de 2005, la Sala Quinta de esta Corporación revisó los fallos dictados dentro de una acción de tutela dirigida contra la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. La solicitud de la persona jurídica demandante en tutela, apuntaba a lograr que mediante la acción constitucional se dejara sin efectos la sentencia proferida por dicha Sala de Casación en un proceso reivindicatorio. Sin embargo, esta Corte observó que la sentencia controvertida había sido proferida el 18 de abril de 2001, mientras la acción constitucional presentada el 13 de abril de 2004. Por ello, consideró que resultaba improcedente en tanto el lapso transcurrido era demasiado prolongado y no resultaba razonable. Al respecto señaló:

“Al precisar que una de las características esenciales de la tutela es la inmediatez, la Corte ha señalado que esta figura ‘... ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.’¹⁹ Por consiguiente, ha señalado la Corporación, ‘... no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos

ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales ...'.20

“La inmediatez tiene particular relevancia tratándose de la impugnación de providencias judiciales, porque no puede mantenerse indefinidamente la incertidumbre en torno a la firmeza de las decisiones judiciales. De esta manera, si bien, de manera excepcionalísima, cabe la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se pueda establecer que en realidad ellas constituyen una vía de hecho, la naturaleza grosera y protuberante del defecto presente en la actuación judicial que abre la vía para el amparo, exige que el mismo se solicite de inmediato, sin que resulte admisible que las partes afectadas dejen transcurrir pasivamente el tiempo para acudir, después de un lapso razonable, a cuestionar la actuación judicial y solicitar que la misma sea nuevamente revisada. Esa inacción de las partes, a menos que tenga una explicación suficientemente fundada, es denotativa de la ausencia de un perjuicio que exija el remedio inmediato a cuya provisión se ha previsto la acción de tutela.”

16.- Más adelante, la Sala Tercera de Revisión, en sentencia T-403 de 2005, consideró que la acción de tutela cuyos fallos se revisaban en aquella oportunidad era improcedente por ausencia del requisito de inmediatez. Lo anterior, por cuanto habían transcurrido cuatro años desde que el fallo atacado por vía constitucional fuere dictado en un proceso laboral.

17.- En una ocasión posterior la Corte analizó, en sentencia T-570 de 2005, el caso de una acción de tutela iniciada contra un fallo de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Al igual que en los casos antes referidos, la Corte encontró que la acción de amparo constitucional se tornaba improcedente ante la ausencia del principio de inmediatez

que rige este tipo de procesos. En efecto, al observar que el fallo cuestionado era de 27 de abril de 2001 y la acción de tutela interpuesta tres años después, la Sala Novena expresó lo siguiente:

“Siguiendo la línea jurisprudencial atrás reseñada, se encuentra que en el asunto sub judice: 1) no se evidencia una justa causa que explique los motivos por los cuales la peticionaria no acudió a la acción de tutela de manera oportuna, dentro de un término razonable, prudencial y adecuado, ni se infiere la ocurrencia de hechos nuevos que impongan la protección de los derechos fundamentales invocados; 2) la inactividad no involucra el derecho de terceros, pues sólo a quien interesa interponer la acción es a la demandante. Contrario sensu, al interponerse la tutela los intereses del Banco Cafetero, hoy Bancafé, se verían afectados al cobijarlo directamente cualquier decisión al respecto, y; 3) no existe una relación de causalidad entre la falta de interposición oportuna de la acción, en la medida de que se desconocen los motivos, y la presunta vulneración de los derechos de la accionante.”

18.- Finalmente, en sentencia T-016 de 2006, esta Corporación estimó que ni el agotamiento de todos los recursos judiciales ni la falta de experticia en materias jurídicas justificaban la tardanza en la instauración de la acción de tutela, pues se trataba de una acción iniciada contra la Sala Civil del Tribunal Superior de Barranquilla y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia por sentencias proferidas el 20 de marzo de 1996 y el 12 de agosto de 2002, respectivamente. La Sala Tercera de Revisión lo expresó en los siguientes términos:

“La Sala de Revisión no comparte los argumentos del apoderado de la actora. Ninguna de las

razones expuestas por el apoderado de la actora justifican la tardanza en la instauración de la tutela. Por otra parte, el hecho de que la actora haya agotado todos los recursos judiciales significa simplemente que ella cumplió con uno de los requisitos de procedibilidad de la acción, pero no constituye un argumento válido para justificar su demora en la instauración de la tutela. Tampoco es de recibo el argumento acerca de que la actora no conocía suficientemente el proceso ni es experta en materias jurídicas. Sobre este punto es importante mencionar, en primer lugar, que la demanda de tutela fue presentada más de dos años después de haberse dictado la sentencia de casación. La extremada tardanza en la instauración de la acción no puede ser justificada a partir de los conocimientos de la actora. Tampoco por el hecho de que ella se hubiera involucrado tardíamente en el proceso.”

Análisis del caso concreto

19.- Con base en la reconstrucción jurisprudencial elaborada, y en atención a los criterios sentados por esta Corporación para determinar el cumplimiento del requisito de la inmediatez, la Sala Séptima de Revisión procederá a continuación a determinar si en el caso bajo examen se cumple tal requisito o no.

El ciudadano Toro Vega considera que la sentencia dictada el 16 de septiembre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que puso fin al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho por él iniciado, violó sus derechos al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, por cuanto consideró ajustado el procedimiento administrativo surtido por el INPEC para efectuar su retiro por inconveniencia.

No obstante, el actor no expresó razón alguna a fin de justificar la tardanza para interponer la

solicitud de amparo constitucional, pues es claro que transcurrieron dos años aproximadamente desde el momento en que la sentencia presuntamente vulneradora de sus derechos fundamentales fue proferida. Así, esta Sala debe concluir que no existe un motivo válido para la inactividad del actor.

A pesar de lo anterior, y si en gracia de discusión se admitiera procedente verificar los otros requisitos, se encuentra que estos tampoco están satisfechos. En efecto, es evidente que la vulneración de los derechos fundamentales alegada por el demandante, habría tenido lugar con ocasión de la sentencia y que tal afectación se habría agotado en ella. Se podría alegar, por ejemplo, que como consecuencia del fallo cuestionado se hubiese ocasionado la vulneración de otros derechos como el mínimo vital, pero ese no es el caso. De igual manera, es claro que no se trata de un sujeto de especial protección constitucional, o que por circunstancias de debilidad manifiesta hubiese estado en imposibilidad de acudir oportunamente al juez de tutela a invocar la protección de sus derechos, de suerte que resulte desproporcionado adjudicarle la carga de haberlo hecho dentro de un término razonable.

Conforme a todo lo planteado, concluye la Corte que ante el incumplimiento del actor del deber de actuar prontamente y ante la necesidad de asegurar la estabilidad del orden jurídico, la presente acción resulta improcedente. Por tal razón, la Corte revocará el fallo de única instancia proferido en el asunto de la referencia, el cual rechazó la tutela y, en su lugar, denegará el amparo tutelar de los derechos invocados por el actor. Lo anterior, en consideración a que esta Corporación ha enfatizado en que las dos únicas opciones constitucionalmente válidas son la concesión de la tutela o su denegatoria, bien por razones de fondo o de procedencia, sin que sea admisible rechazarla o proferir otro tipo de decisiones que puedan vulnerar los derechos a la tutela judicial efectiva y de acceso a la administración de justicia²¹.

IV. DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

RESUELVE:

PRIMERO. – REVOCAR la sentencia dictada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta, el día 22 de junio de 2006, que rechazó la tutela interpuesta por el ciudadano Carlos Arturo Toro Vega y, en su lugar, DENEGAR por improcedente, de conformidad con las razones expuestas en el presente fallo, la solicitud de amparo constitucional.

SEGUNDO.- LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En las pruebas aportadas se observa que, por medio de Resolución No. 00061 del 25 de junio de 1999, el actor fue actualizado en el escalafón de la Carrera Penitenciaria a dragoneante código 5260, grado 9 (Cuad. principal, fls. 63 a 65). Así mismo, en certificación expedida por el Coordinador de Personal de la institución, consta que el último cargo por él

desempeñado fue el de dragoneante código 5260, grado 11.

2 Ver extracto de la hoja de vida del peticionario en donde constan las felicitaciones que recibió y que no se le impusieron sanciones durante su desempeño como servidor en el INPEC (Cuad. principal, fls. 57 a 60). Igualmente, aparecen las distinciones de mención honorífica a folios 61 y 62.

3 El acta No. 132 del 16 de junio de 2000 consigna la versión rendida por el señor Carlos Arturo Toro Vega respecto de la solicitud de su retiro por inconveniencia (Cuad. principal, fls. 52 y 53).

4 A folio 51 del cuaderno principal aparece la Resolución No. 3022 del 28 de agosto de 2000.

5 El ciudadano Toro Vega menciona el numeral 8° del artículo 83 del Decreto 407 de 1994 y el artículo 2° de la Resolución interna No. 0969 de 2000, además de hacer referencia a la sentencia C-108 de 1995.

6 El fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, objeto de controversia, se encuentra a folios 76 a 86 del cuaderno principal del expediente.

7 Ver auto del 28 de enero del 2005, en el que el Tribunal Administrativo resolvió: “Por el factor cuantía, niégase el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida por la Sala de Descongestión de esta Corporación de fecha dieciséis (16) de Septiembre de dos mil cuatro (2004)”.

8 El actor anexó varios fallos proferidos por diferentes Tribunales Administrativos del país y por el Consejo de Estado en el sentido expresado (Cuad. principal, fls. 92 a 335).

9 Sentencia C-543/92

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

11 La regla jurisprudencial sobre las causales de procedibilidad de la acción establecida en este fallo proferido por la Sala Séptima de Revisión, ha sido reiterada en las sentencias T-949 de 2003 y T-774 de 2004, entre otras.

12 El artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: “(...) 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

13 El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula: “Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

14 Dichas disposiciones normativas incluidas en los instrumentos de Derechos Humanos mencionados hacen parte del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, se encuentran incorporados a la Constitución Política por vía del artículo 93 Superior.

15 La sentencia C-590 de 2005, señala que los requisitos específicos son: (i) defecto orgánico, (ii) defecto procedimental absoluto, (iii) defecto material o sustantivo, (iv) error inducido, (v) decisión sin motivación, (vi) desconocimiento del precedente, y (vii) violación directa de la Constitución.

16 En igual sentido, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1694 de 2000, T-873 de 2001, T-1122 de 2002, T-712 de 2003, T-481 de 2004.

17 Estos tres primeros criterios aparecen sentados en la sentencia SU-961 de 1999 y, posteriormente, reiterados en sentencias como la T-173 de 2002 y T-570 de 2005.

18 Estos últimos criterios fueron reseñados en la sentencia T-158 de 2006 que, a su vez cita la T-1110 de 2005.

19 Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Ibidem.

21 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-034 de 1994, T-678 de 2003, T-328 de 2005, así como el auto A-227 de 2006.