

Sentencia T-918/10

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Caso en que se alega vulneración al derecho a la igualdad dentro del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento en contra del Municipio de Tunja

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

PRECEDENTE JUDICIAL-Efectos vinculantes/PRECEDENTE JUDICIAL-Autonomía de los jueces y derecho fundamental a la igualdad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se desconoció el precedente jurisprudencial fijado por esta Corporación

Referencia: expediente T-2682381

Acción de tutela instaurada por Pedro Pablo Acosta Álvarez contra la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por la Sección Quinta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que resolvieron la acción de tutela

promovida por Pedro Pablo Acosta Álvarez contra la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

I. ANTECEDENTES

El 18 de noviembre de 2009, Pedro Pablo Acosta Álvarez interpuso acción de tutela ante la Sección Quinta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo del Estado contra la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al trabajo.

Fundamentó su acción en los siguientes:

1. Hechos:

1. El actor indica que el 5 de noviembre de 1987 se vinculó a la Contraloría Municipal de Tunja en el cargo de Técnico de Control Fiscal, Código 401, Grado 05.

1. Señala que el 31 de diciembre de 1998 fue retirado del servicio por supresión de su cargo.

1. Sostiene que como consecuencia de lo anterior, el 23 de abril de 1999 interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Tunja y la Contraloría Municipal de Tunja, con el fin de solicitar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se resolvió su retiro del servicio, así como obtener su reintegro a un cargo igual o de superior jerarquía al que desempeñaba en la Contraloría antes de su retiro.

1.4 Manifiesta que en sentencia del 25 de febrero de 2009, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá denegó sus pretensiones. Explica que dicha sentencia incurrió en una vía de hecho, comoquiera que con anterioridad otras salas de decisión de ese Tribunal si habían concedido las pretensiones incoadas por demandantes que se encontraban bajo los mismos supuestos fácticos que él.

Al respecto, resalta que “A pesar de haber radicado el 22 de abril de 2005 las sentencias proferidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicados con los números 1999-491 de Martha Higuera Motta; y la sentencia 1999-490 de Esther Bautista Bautista, contra el municipio de Tunja y la Contraloría Municipal (...), el Tribunal Administrativo de Boyacá en dichas providencias (...) declaró ‘la nulidad de los actos administrativos demandados, esto es, declaró nulo el Acuerdo Municipal 032 de 1998 y la Resolución 367 del 30 de diciembre de 1998’. En consecuencia, ordenó el reintegro de Martha Higuera Motta y Esther Bautista Bautista, personas que ocupaban similares cargos, es decir, que eran técnicos de control fiscal con el mismo código 401 y grado 05,”.

1.6 Finalmente, aclara que mediante auto del 4 de marzo de 2009, la misma Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá resolvió declarar la improcedencia del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 25 de febrero de 2009, al considerar que se trataba de un proceso de única instancia.

2. Solicitud de tutela

Por lo anterior, Pedro Pablo Acosta Álvarez solicita ante el juez de instancia amparar sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al trabajo y, en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia proferida el 25 de febrero de 2009 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

En este sentido, pide que el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá decida nuevamente el asunto “exponiendo los motivos que inducen a dar por establecido que existe un estudio técnico” para la supresión de su cargo, y “acreditando y demostrando que el Acuerdo municipal 032 del 29 de diciembre de 1998 y Resolución 367 del 30 de diciembre de 1998 fueron declarados nulos” previamente por ese Tribunal.

3. Trámite de instancia

3.1 La acción de tutela fue tramitada ante la Sección Quinta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo del Estado, Corporación que mediante auto del 20 de noviembre de 2009 ordenó su notificación a los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, la Contraloría municipal de Tunja y la Alcaldía de la misma ciudad.

Respuesta de la Contraloría de Tunja

3.2 Mediante escrito remitido al juez de tutela el 15 de diciembre de 2009, la Contraloría municipal de Tunja solicitó negar la acción interpuesta.

3.3 Para el efecto, señaló que la reestructuración de la planta de personal de la Contraloría municipal de Tunja sí tuvo por fundamento un estudio técnico cuya idoneidad no fue desvirtuada por el accionante durante el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en comento. De hecho, precisó que en sentencia del 17 de febrero de 2005, la Sala de Decisión Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá denegó las pretensiones de un ex empleado de la Contraloría municipal de Tunja que se encontraba bajo condiciones similares a las del actor, al estimar que “la Contraloría de Tunja (...) cumplió a cabalidad con los requisitos establecidos en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, para adelantar la reforma de su planta de personal, pues ésta se fundamentó en un estudio técnico que fue elaborado por un profesional en administración pública (...) y además porque en el estudio técnico se justifica adecuadamente el cambio de la estructura administrativa de la entidad,”.

Respuesta del Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Francisco Antonio Iregui Iregui

3.4 En escrito dirigido al juez de tutela el 18 de diciembre de 2009, el Magistrado Francisco Antonio Iregui Iregui solicitó declarar la improcedencia del amparo invocado.

3.5 Adujo que a diferencia de lo estimado por el accionante, la sentencia atacada sí “está debidamente motivada conforme a las normas de orden constitucional y legal, y fundamentada en el análisis de los medios probatorios aportados oportunamente al proceso.” En este sentido, agregó que “la sentencia abordó todos y cada uno de los cargos que se plantearon en la demanda y en el escrito de contestación.”

3.6 Igualmente, indicó que las diferentes posturas asumidas por el Tribunal en relación con casos similares al del accionante, se debe al análisis de las pruebas aportadas a cada uno de ellos. Por ello, “las razones que llevaron a los magistrados de esta Corporación en sentencias proferidas dentro de los procesos radicados bajo los Nos. 1999-0490 y 1999-0491 a acceder a las súplicas de la demanda difieren sustancialmente de las esgrimidas en la sentencia de

fecha 25 de febrero de 2009.”

3.7 Por último, explicó que en el presente caso no se puede afirmar que existe “desconocimiento del precedente horizontal”, toda vez que “éste se presenta frente a las decisiones adoptadas previamente por el mismo juez.” En consecuencia, a su juicio, dado que en su calidad de magistrado del Tribunal no hizo parte de las salas de decisión que resolvieron acoger las pretensiones presentadas en demandas similares a la del accionante, esas decisiones no tienen efecto vinculante en los casos estudiados por su despacho.

Respuesta de la Alcaldía de Tunja

3.8 El 16 de diciembre de 2009, en escrito dirigido al Consejo de Estado, el Alcalde de la ciudad de Tunja solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela incoada.

3.9 Al respecto, precisó que la presente acción no satisface el requisito de subsidiariedad, comoquiera que el accionante puede hacer uso del recurso extraordinario de revisión para atacar la sentencia proferida el 25 de febrero de 2009 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente

4.1 Copia de la sentencia proferida el 28 de junio de 2007 por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se negaron las pretensiones dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Doris Yolanda Camargo Martínez contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad (folios 63 a 89, cuaderno 2).

4.2 Copia de la sentencia proferida el 25 de febrero de 2009 por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se negaron las pretensiones dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Pedro Pablo Acosta Álvarez contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad (folios 135 a 145, cuaderno 2).

4.4 Copia del Acuerdo Municipal N° 0032 del 29 de diciembre de 1998 “Por el cual se reestructura la planta de personal, se determina el manual específico de funciones y requisitos para los diferentes empleos de la Contraloría Municipal de Tunja” (folios 2 a 5,

cuaderno 3).

4.5 Copia de la Resolución N° 367 del 30 de diciembre de 1998 “Por la cual se incorpora a la nueva planta de personal los empleados de la Contraloría Municipal de Tunja” (folios 8 y 9, cuaderno 3).

4.6 Copia de la carta enviada el 30 de diciembre de 1998 por el Contralor Municipal de Tunja a Pedro Pablo Acosta Álvarez, mediante la cual le comunica la supresión de su cargo en la entidad (folio 10, cuaderno 3).

4.7 Copia de la demanda presentada por Pedro Pablo Acosta Álvarez contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de Tunja, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (folios 11 a 31, cuaderno 3).

4.8 Copia de la carta enviada el 30 de diciembre de 1998 por Pedro Pablo Acosta Álvarez al Contralor Municipal de Tunja, mediante la cual le comunica su decisión de optar por la indemnización (folio 141, cuaderno 3).

4.9 Copia del documento “Estudio Técnico Para Reestructuración de la Contraloría Municipal de Tunja” (folios 160 a 184, cuaderno 3).

4.10 Copia de la Resolución N° 004 del 8 de enero de 1999 expedida por la Contraloría Municipal de Tunja, mediante la cual se reconoce a favor de Pedro Pablo Acosta Álvarez la suma de \$7.252.251 por concepto de indemnización (folio 195, cuaderno 3).

4.11 Copia de la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión presentados por la Contraloría Municipal de Tunja, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Pedro Pablo Acosta Álvarez contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad (folios 197 a 236 y 275 a 279, cuaderno 3).

4.12 Copia de la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión presentados por la Alcaldía Municipal de Tunja, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Pedro Pablo Acosta Álvarez contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad (folios 240 a 244 y 284 a 295, cuaderno 3).

4.13 Copia de la sentencia proferida el 31 de enero de 2005 por la Sala de Descongestión del

Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se concedieron las pretensiones dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Martha Higuera Motta contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad (folios 367 a 380, cuaderno 3).

4.14 Copia de la sentencia proferida el 18 de octubre de 2006 por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se concedieron las pretensiones dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Esther Bautista Bautista contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad (folios 382 a 398, cuaderno 3).

II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

1. Sentencia de primera instancia

1.1 En sentencia del 28 de enero de 2010, la Sección Quinta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado rechazó por improcedente la acción de tutela presentada.

1. Para fundamentar su decisión, sostuvo que de conformidad con el criterio de esa Corporación, de manera general, la acción de tutela es improcedente para controvertir providencias judiciales.

1.3 Así concluyó que “la tutela es improcedente contra providencias judiciales y como el presente asunto lo que trata es de que se modifique un fallo judicial dictado por el juez competente, previo el proceso legalmente establecido, considerando los hechos probados y las disposiciones jurídicas aplicables, tal solicitud no es procedente.”

2. Impugnación de Pedro Pablo Acosta Álvarez

2.1 Mediante escrito del 11 de febrero de 2010, el accionante solicitó ante el juez de instancia revocar el fallo adoptado y, en su lugar, conceder la tutela interpuesta.

2.2 Al sustentar la impugnación, el actor sostuvo que en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de tutela sí es procedente contra providencias judiciales.

2.3 Adicionalmente, reiteró que con anterioridad a la sentencia del 25 de febrero de 2009 proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, otras salas de decisión de ese Tribunal habían declarado la nulidad de los mismos actos administrativos objeto de su demanda. Así, en su criterio, a la luz de lo dispuesto en el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, esas providencias “tienen fuerza de cosa juzgada erga omnes” y, por tanto, la decisión adoptada en su caso “raya con todo el ordenamiento jurídico existente.”

2.4 De modo que, en su sentir, debido a que el Tribunal no afirmó que las normas demandadas ya habían sido declaradas nulas, la decisión cuestionada en sede de tutela vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, porque incurre en un defecto sustantivo. Así mismo, estima que dicha decisión incurre en un defecto fáctico en tanto desconoció las pruebas aportadas oportunamente al proceso.

3. Sentencia de segunda instancia

3.1 En sentencia del 22 de abril de 2010, la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión adoptada en primera instancia.

3.2 En su sentencia, el juez reiteró los argumentos expuestos en primera instancia, en el sentido de señalar que de manera general, la acción de tutela es improcedente para cuestionar providencias judiciales.

3.3 Además, precisó que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, “Solo excepcionalmente en los casos en que una providencia vulnera el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia, cuya condición de derecho fundamental de primer orden resulta indiscutible, la Sala ha venido admitiendo la acción de tutela contra la misma, siempre y cuando la parte perjudicada con tal providencia no cuente con otro mecanismo para obtener la protección del derecho o derechos conculcados.”

3.4 Así, dado que a su juicio, durante el trámite que dio lugar a la providencia atacada no se

vulneró el derecho fundamental del actor al acceso a la administración de justicia, pues “se brindó a las partes la plena posibilidad de hacer valer los derechos que les asisten”, la presente acción de tutela es improcedente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y con la selección y el reparto efectuados el 11 de agosto de 2010, esta Sala es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2. Problema jurídico

2.1 De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Corte determinar si la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al trabajo de Pedro Pablo Acosta Álvarez, al negar las pretensiones de éste mediante la sentencia adoptada el día 25 de febrero de 2009, dentro del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por él contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad.

2.2 Para el efecto, la Corte deberá tener en cuenta que de acuerdo con lo sostenido en el escrito de tutela y las pruebas allegadas al trámite de la acción, con anterioridad el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá concedió en dos oportunidades las pretensiones invocadas por ex empleados de la Contraloría de Tunja que, en principio, se encontraban bajo los mismos supuestos fácticos del actor y que interpusieron similares acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra esa entidad y el Municipio de Tunja.

2.3 Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala se pronunciará sobre (i) los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, particularmente sobre el requisito relativo al desconocimiento del precedente; y (ii) los efectos vinculantes del precedente horizontal y su relación con la protección del derecho fundamental a la igualdad.

2.4 Con base en lo anterior, esta Sala de Revisión estimará si es menester conceder la acción de tutela interpuesta por Pedro Pablo Acosta Álvarez y, en consecuencia, revocar las

sentencias de tutela proferidas el 28 de enero de 2010 por la Sección Quinta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el 22 de abril de 2010 por la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación, dentro del presente trámite.

3. Requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Desconocimiento del precedente. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela procede de manera excepcional contra providencias judiciales cuando éstas constituyan una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales¹. De manera general, en criterio de la Corte, la procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones adoptadas en ejercicio de la función jurisdiccional se desprende del principio de prevalencia y eficacia de los derechos fundamentales, así como de una lectura teleológica del artículo 86 de la Carta².

De hecho, a juicio de este Tribunal:

Ese tipo de decisiones legitiman la intervención de los jueces constitucionales en tales procesos, aunque, desde luego, no para resolver el supuesto específico de aplicación de la ley que concierne al caso planteado, sino para resolver la controversia suscitada con ocasión de la vulneración o amenaza de derechos fundamentales. 3”

3.2 Sin embargo, es preciso aclarar que la jurisprudencia constitucional sobre este tema ha variado a lo largo de los años⁴. En efecto, en un principio, esta Corporación admitió que la acción de tutela sólo era procedente contra decisiones judiciales que incurriesen en una “vía de hecho”, es decir, contra decisiones arbitrarias y caprichosas y, por tanto, abiertamente violatorias del texto superior⁵. Al respecto, en la sentencia T-475 de 19986, antes de determinar si la decisión judicial adoptada contra la accionante en una audiencia de conciliación constituía una vía de hecho, la Corte explicó:

“[C]abe agregar que según lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte⁷, sólo hay lugar a la calificación del acto judicial como una vía de hecho si el vicio que origina la impugnación resulta evidente o incuestionable. La actuación de un juez, se torna en una vía de hecho

susceptible del control constitucional de la acción de tutela, cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho, se produce completamente por fuera del procedimiento establecido y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona.”

3.3 Posteriormente, la Corte admitió que en virtud de la comprensión sistemática de la Constitución, el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra fallos judiciales implica aceptar la procedibilidad de dicha acción más allá de la “burda trasgresión de la Constitución.⁸” En la sentencia T-774 de 2004⁹, se explicó el cambio jurisprudencial referido en los siguientes términos:

“La Corte ha decantado los conceptos de capricho y arbitrariedad judicial, en los que originalmente se fundaba la noción de vía de hecho. Actualmente no “(...) sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución.¹⁰”

3.4 Ahora bien, bajo este amplio criterio jurisprudencial, la Corte ha desarrollado la doctrina de los llamados “requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales”¹¹. A juicio de la Corte, este abordaje de la acción de tutela en estos casos se diferencia de la situación definida inicialmente como vías de hecho, en que mientras la configuración de una vía de hecho requiere que el juez actúe por fuera del ordenamiento jurídico, los requisitos en comento “contemplan situaciones en las que basta que nos encontremos con una decisión judicial ilegítima violatoria de los derechos fundamentales para que se viabilice la acción de tutela contra decisiones judiciales.¹²”

3.5 Los referidos requisitos fueron sistematizados en la sentencia C-590 de 2005¹³. En esta oportunidad, la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 185 de la Ley 906 de 2004 con base en la presunta improcedencia de la acción de tutela contra la sentencia que

resuelve el recurso de casación en materia penal¹⁴. Luego de reiterar que la acción de tutela sí procede contra decisiones judiciales, la Corte concluyó que de manera general la procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales se deriva del cumplimiento de los siguientes requisitos generales “que habilitan la interposición de la tutela”:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones¹⁵. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable¹⁶. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración¹⁷. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora¹⁸. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la

Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible¹⁹. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela²⁰. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

3.6 En la misma oportunidad, con relación a los denominados requisitos específicos “que tocan con la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto”, la Corte indicó que la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales depende de que se acredite, al menos, uno de los siguientes “vicios” o “defectos”:

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

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

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

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales²¹ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

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

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

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado²².

i. Violación directa de la Constitución.”

3.7 Ahora bien, en varias ocasiones, en el marco de la evolución jurisprudencial anotada, la Corte ha revisado fallos de tutela proferidos con ocasión de supuestas vías de hecho por desconocimiento de un precedente judicial²³. En estos casos, según los antecedentes de las sentencias, en criterio de los petentes la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, comoquiera que aunque existía similitud fáctica y sustancial entre sus casos y otros decididos con anterioridad, éstos fueron resueltos con sujeción a una razón de derecho diferente. De acuerdo con la solicitud de tutela incoada, a juicio de los accionantes, la decisión adoptada con desconocimiento del precedente fijado por autoridad en la materia resultaba contraria a sus derechos fundamentales y, por tanto, debía eliminarse del ordenamiento jurídico.

3.8 En las oportunidades en comento, esta Corporación sostuvo que en concordancia con la doctrina desarrollada sobre los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales, “para garantizar la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima, el

desconocimiento del precedente es una causal especial de procedencia de la tutela contra providencias judiciales²⁴.” Adicionalmente, estimó que el desconocimiento del precedente jurisprudencial “puede llevar a la existencia de un defecto sustantivo en una decisión judicial, en la medida en que el respeto al precedente es una obligación de todas las autoridades judiciales, – sea éste vertical u horizontal-, dada su fuerza vinculante y su inescindible relación con la protección de los derechos al debido proceso e igualdad.²⁵”

Así, en la sentencia C-836 de 2001²⁶, al estudiar la relación entre el derecho a la igualdad y la actividad de los jueces, particularmente de la Corte Suprema de Justicia en su condición de tribunal de casación, esta Corporación señaló:

“La igualdad, además de ser un principio vinculante para toda la actividad estatal, está consagrado en el artículo 13 de la Carta como derecho fundamental de las personas. Este derecho comprende dos garantías fundamentales: la igualdad ante la ley y la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades. Sin embargo, estas dos garantías operan conjuntamente en lo que respecta a la actividad judicial, pues los jueces interpretan la ley y como consecuencia materialmente inseparable de esta interpretación, atribuyen determinadas consecuencias jurídicas a las personas involucradas en el litigio. Por lo tanto, en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad y en la interpretación en la aplicación de la ley.”

3.9 De este modo, la Corte ha entendido que la interpretación y aplicación de la ley exigen de parte del operador judicial otorgar el mismo trato a quienes se encuentra en idénticas circunstancias. En criterio de la Corporación, la administración de justicia está limitada por sus propias decisiones y en virtud de los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, dicha función debe ser ejercida en consideración del respeto debido a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por tanto, es claro que la acción de tutela sí es procedente para controvertir decisiones judiciales que desconozcan o se aparten de manera injustificada de un precedente judicial con base en el cual se resolvieron casos similares.

3.10 En síntesis, la acción de tutela procede de manera excepcional contra providencias judiciales en todos aquellos casos en que el juez de tutela determine que la decisión del juez

ordinario es ilegítima a la luz del Texto superior. Para el efecto, el juez constitucional deberá valorar los supuestos fácticos y jurídicos del caso a partir de los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela desarrollados por esta Corporación en su jurisprudencia. Particularmente, la Corte ha sostenido que el desconocimiento infundado del precedente jurisprudencial constituye una causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, habida cuenta que los jueces deben procurar igualdad de trato a los ciudadanos que se encuentran bajo las mismas circunstancias.

4. Efectos vinculantes de los precedentes judiciales. Autonomía de los jueces y derecho fundamental a la igualdad. Reiteración de jurisprudencia

4.1 De conformidad con los artículos 228 y 230 de la Constitución, los jueces gozan de autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones y “en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.” Sin embargo, es ampliamente aceptado que los jueces, más allá de llevar a cabo una aplicación mecánica de la ley, realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la disposición jurídica aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan²⁷. Incluso, se ha entendido que mediante sus providencias, los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos²⁸.

Al respecto, en la sentencia C-836 de 2001²⁹, al estudiar la exequibilidad del artículo 4 de la Ley 169 de 1896, relativo a las decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema de Justicia que constituyen doctrina probable, este Tribunal sostuvo:

“[L]a función creadora del juez en su jurisprudencia se realiza mediante la construcción y ponderación de principios de derecho, que dan sentido a las instituciones jurídicas a partir de su labor de interpretación e integración del ordenamiento positivo. Ello supone un grado de abstracción o de concreción respecto de normas particulares, para darle integridad al conjunto del ordenamiento jurídico y atribuirle al texto de la ley un significado concreto, coherente y útil, permitiendo encausar este ordenamiento hacia la realización de los fines constitucionales. Por tal motivo, la labor del juez no pueda reducirse a una simple atribución mecánica de los postulados generales, impersonales y abstractos consagrados en la ley a casos concretos, pues se estarían desconociendo la complejidad y la singularidad de la

realidad social, la cual no puede ser abarcada por completo dentro del ordenamiento positivo. De ahí se derivan la importancia del papel del juez como un agente racionalizador e integrador del derecho dentro de un Estado...”

4.2 Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, pues un primer límite se encuentra en el derecho de toda persona a recibir el mismo tratamiento por parte de las autoridades judiciales³⁰. De hecho, en el ámbito judicial, dado que como se dijo, los jueces interpretan la ley y atribuyen consecuencias jurídicas a las partes en conflicto, “la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y la aplicación de la ley.³¹”

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que el problema de relevancia constitucional surge cuando en franco desconocimiento del derecho a la igualdad, con base en la prerrogativa de la autonomía e independencia de la función judicial³², los jueces adoptan decisiones disímiles frente a casos semejantes³³. La importancia de este problema fue puesta de presente en la sentencia T-698 de 2004³⁴:

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

4.3 Pero las decisiones judiciales contradictorias no sólo vulneran el derecho fundamental a

la igualdad³⁵. A juicio de esta Corporación, los casos semejantes deben ser resueltos con base en las mismas razones de derecho, porque los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe también podrían verse lesionados³⁶. Este criterio fue resumido en la sentencia SU-120 de 2003³⁷, bajo el entendido que la labor de la Corte Suprema de Justicia frente a la unificación de la jurisprudencia, tiene por finalidad “lograr una aplicación consistente del ordenamiento jurídico”, y debe ser considerada:

“i) como una muestra fehaciente de que todas las personas son iguales ante la ley -porque las situaciones idénticas son resueltas de la misma manera -, ii) como un presupuesto indispensable en el ejercicio de la libertad individual - por cuanto es la certeza de poder alcanzar una meta permite a los hombres elaborar un proyecto de vida realizable y trabajar por conseguirlo -, y iii) como la garantía de que las autoridades judiciales actúan de buena fe -porque no asaltan a las partes con decisiones intempestivas, sino que, en caso de tener que modificar un planteamiento, siempre estarán presentes los intereses particulares en litigio.”

Los argumentos anteriores fueron igualmente analizados por la Corte en la tantas veces citada sentencia C-861 de 2001. En esa oportunidad, la Sala Plena de la Corporación indicó que la consistencia y estabilidad en la interpretación y aplicación de la ley tiene una relación directa con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, al menos por dos razones. En primer lugar, porque la previsibilidad de las decisiones judiciales “hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir que es un comportamiento protegido por la ley.” De manera que, interpretaciones judiciales divergentes sobre un mismo asunto “impide[n] que las personas desarrollen libremente sus actividades, pues al actuar se encontrarían bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley.” Y en segundo lugar, porque la confianza en la administración de justicia comprende “la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme.”

4.4 Ahora bien, en la sentencia T-688 de 2003³⁸, se indicaron otros límites legítimos a la autonomía judicial en la interpretación y aplicación de la ley que no pueden ser desconocidos por los operadores judiciales. Dichos límites se encuentran articulados esencialmente desde dos perspectivas: la estructura jerárquica del poder judicial y el respeto al precedente. Así, de acuerdo con esa sentencia, el marco de la actividad de los jueces estaría dado por: (i) la

posibilidad de que el juez superior controle la interpretación del juez inferior mediante los mecanismos procesales de apelación y consulta; (ii) el recurso de casación cuya finalidad es la unificación de la jurisprudencia nacional, al punto que la Corte Suprema de Justicia es la corporación encargada de revisar la interpretación propuesta y aplicada por los jueces y de determinar “la manera en que los jueces han de interpretar determinadas disposiciones.”; y (iii) la sujeción al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relación con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez -individual o colegiado- en casos decididos con anterioridad 39.

Adicionalmente, en la sentencia T-698 de 200440, se precisó que la actividad judicial también se encuentra limitada por “el marco axiológico, deóntico y el cuerpo normativo y constitucional que compromete el ordenamiento jurídico”, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como por el principio de supremacía de la Constitución que obliga a todos los jueces a interpretar el ordenamiento jurídico en compatibilidad con la Constitución. Igualmente, se reiteró que en virtud de las sentencias SU-120 de 2003 y C-836 de 2001, las decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema de Justicia que constituyen doctrina probable deben ser respetadas por los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues “dicho respeto⁴¹, además de apoyarse en el derecho a la igualdad, se desprende también del carácter unitario de la nación, y especialmente de la judicatura, que demanda la existencia de instrumentos de unificación de la jurisprudencia nacional.”

4.5 De los límites a la actividad judicial señalados anteriormente, el que reviste mayor importancia para resolver el problema jurídico planteado en esta sentencia es el que tiene que ver con el respeto al precedente. De acuerdo con la sentencia T-292 de 200642, el precedente judicial está dado por las razones de derecho con base en las cuales un juez resuelve un caso concreto. Como se indicó, el respeto al precedente es un asunto que adquiere relevancia constitucional pues en aras de garantizar el derecho a la igualdad, los jueces “deben decidir los casos futuros de una manera idéntica a como fueron decididos los casos anteriores.” Empero, en atención a que el problema surge cuando dos casos en principio similares son resueltos de manera diferente, es preciso distinguir cuáles son los argumentos jurídicos que constituyen el precedente y que, por tanto, resultan vinculantes y deben ser atendidos para resolver casos futuros.

Al respecto, en la sentencia SU-047 de 199943, la Corte precisó que usualmente, las sentencias judiciales están compuestas por tres partes, cada una de ellas con efectos vinculantes diferentes: la parte resolutive o decisum, que generalmente sólo obliga a las partes en litigio; la ratio decidendi que puede ser definida como “la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive.”; y los obiter dicta o dictum que son “toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario.”

De este modo, la ratio decidendi es la base jurídica directa de la sentencia y, por tanto, el precedente judicial que, en virtud del derecho a la igualdad, tiene efectos vinculantes y debe ser aplicado para resolver casos similares⁴⁴. Es, en consecuencia, el conjunto de argumentos jurídicos que permiten solucionar el problema debatido en el caso y explicar la decisión adoptada a la luz de los hechos que lo fundamentan.

Sobre el contenido de la ratio decidendi, en la sentencia T-117 de 200745, se indicó:

“la Corte ha referido que la ratio decidendi i) corresponde a la regla que aplica el juez en el caso concreto⁴⁶, ii) se determina a través del problema jurídico que analiza la Corte en relación con los hechos del caso concreto⁴⁷ y iii) al ser una regla debe ser seguida en todos los casos que se subsuman en la hipótesis prevista en ella⁴⁸”.

4.6 De esta manera, la ratio decidendi expresada en el precedente judicial constituye un importante límite a la autonomía judicial que no puede ser desconocido por los jueces. Como se indicó, la jurisprudencia ha distinguido entre precedente horizontal y precedente vertical para explicar, a partir de la estructura orgánica del poder judicial, los efectos vinculantes del precedente y su contundencia en la valoración que debe realizar el fallador en su sentencia⁴⁹. En este sentido, mientras el precedente horizontal supone que, en principio, un juez -individual o colegiado- no puede separarse del precedente fijado en sus propias sentencias; el precedente vertical implica que los jueces no se pueden apartar del precedente establecido por las autoridades judiciales con atribuciones superiores, particularmente por las altas cortes.

4.7 Ahora bien, esta Corporación ha afirmado que “en la medida en que la Constitución

Política (C.P. arts. 228 y 230) les reconoce a los jueces un margen apreciable de autonomía funcional, el principio de igualdad, en materia judicial, no puede interpretarse de manera absoluta, so pena de petrificar el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, impedir que las normas se ajusten a los cambios sociales, políticos y económicos que les dotan de pleno contenido y significación^{50.51}” De esta manera, la Corte ha reconocido que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho.

En consecuencia, ha dicho la Corte, un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues “sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia”⁵²; y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo⁵³. Satisfechos estos requisitos por parte del juez, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades y garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales.

Sobre este punto, por ejemplo, en la sentencia T-330 de 2005⁵⁴, esta Corporación precisó:

“En suma, prima facie, los funcionarios judiciales están vinculados por la obligación de aplicar el precedente sentado por los órganos encargados de unificar jurisprudencia. No obstante, si pretenden apartarse del mismo en ejercicio de la autonomía judicial, pesa sobre los mismos una carga de argumentación más estricta. Es decir deben demostrar de manera adecuada y suficiente las razones por las cuales se apartan.”

Así mismo, en la sentencia T-468 de 2003⁵⁵, la Corte concluyó:

“[S]i en la interpretación y aplicación de la ley se dota a la norma jurídica de contenido y significación, es obvio que las autoridades judiciales no pueden desconocer o inaplicar un

precedente en un caso determinado, a menos que exista un principio de razón suficiente que justifique dicho cambio de criterio (precedente horizontal⁵⁶) o resulte admisible un tratamiento desigual a partir de la diversidad de circunstancias o supuestos fácticos sometidos a conocimiento y decisión del juez (precedente vertical).”

4.8 De manera particular, en la sentencia T-688 de 2003⁵⁷, la Corte analizó los efectos vinculantes del precedente horizontal. Específicamente, se detuvo a estudiar si la sala uno de un tribunal está sometida al precedente fijado por la sala dos del mismo tribunal. En esa oportunidad, esta Corporación afirmó de manera categórica que, en efecto, cumplidos los supuestos fácticos y jurídicos requeridos, las salas de un mismo tribunal no deben apartarse del precedente jurisprudencial con fundamento en el cual de manera uniforme y reiterada se han resuelto casos similares.

Para llegar a esa conclusión, la Corte explicó que existen al menos dos razones independientes entre sí que justifican tal afirmación. En primer lugar, precisó que de acuerdo con el Reglamento Interno de los tribunales del país, las salas de decisión están conformadas de tal manera que un mismo magistrado es presidente de una sala -en la cual presenta sus ponencias-, y a la vez participa de otras salas. En criterio de la Corte, este sistema de “encadenamiento entre las distintas salas de decisión” permite que “todas las decisiones sean conocidas por los integrantes de la Corporación.” De esta manera, “El modelo parte de la idea de que una posición asumida por una sala X, será defendida por sus integrantes en las salas en que ellos participan, generándose un efecto multiplicador, pues los otros integrantes de las salas de decisión defenderán la misma posición en sus respectivas salas. Este es un mecanismo institucional para asegurar la uniformidad de la jurisprudencia de cada tribunal del país.”

En segundo lugar, señaló que en su distrito judicial, los tribunales tienen la función de unificar la jurisprudencia⁵⁸, al igual que la Corte Suprema de Justicia a nivel nacional mediante el recurso de casación. Esta consideración, permitió a la Corte señalar que en virtud de la función descrita, a los tribunales le son aplicables las reglas sobre precedente y doctrina probable⁵⁹. De ahí que, dado que la función de unificación de la jurisprudencia tiene por objeto materializar en el ámbito judicial el derecho a la igualdad, “no se explica que dicha función (unificación) y el respeto al derecho a la igualdad pueda ser abandonada por el Tribunal. Es a éste, sin considerar que tenga diversas salas de decisión, a quien le

corresponde definir las reglas jurídicas aplicables dentro de su jurisdicción.” Así, “resulta claro que los Tribunales, no sus salas de manera individual, asumen la tarea de unificar la jurisprudencia dentro de su jurisdicción. Ello demanda que se fijen posturas claras y precisas frente a los distintos dilemas hermenéuticos sometidos a su consideración.”

4.9 Similar posición fue asumida por esta Corte en la sentencia T-049 de 200760, al sostener que el precedente horizontal tiene efecto vinculante en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual se explica por las razones desarrolladas anteriormente: “(i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, que exige tratar de manera igual situaciones sustancialmente iguales; (ii) por razones de seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales deben ser “razonablemente previsibles”; (iii) en atención a los principios de buena fe y confianza legítima, que demandan respetar las expectativas generadas a la comunidad; y finalmente, (iv) por razones de “disciplina judicial”, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema judicial.”

4.10 Por último, en relación con el precedente horizontal, es preciso reiterar que éste sólo tiene efectos vinculantes para el propio juez -sea este colegiado o individual-, de manera que los diferentes tribunales del país no están sujetos al precedente fijado por uno de ellos, así como tampoco los jueces del circuito o municipales entre sí⁶¹. En estos casos, el precedente relevante es el denominado precedente vertical fijado por la Corte Suprema de Justicia en su calidad de tribunal de casación y la Corte Constitucional y, para el caso de los jueces del circuito y municipales, el precedente establecido por el tribunal de distrito, la Corte Suprema de Justicia y esta Corporación.

4.11 Ahora bien, en varias oportunidades⁶², la Corte Constitucional ha concedido la protección del derecho fundamental a la igualdad al verificar que una autoridad judicial ha fallado un caso en contravía del precedente horizontal aplicable. En dichas oportunidades, las salas de revisión consideraron que las providencias atacadas en sede de tutela incurrieron en una vía de hecho al cambiar la jurisprudencia, sin hacer una referencia expresa al precedente conforme al cual se resolvieron casos análogos y exponer razones suficientes que ameritaran el cambio en cuestión. En consecuencia, dejó sin efectos la providencia contraria a derecho y ordenó dictar una nueva con base en el precedente con efectos vinculantes y las reglas existentes en la materia.

Así, por ejemplo, en la sentencia T-340 de 200463, la Corte estudió el caso de una persona de la tercera edad que había solicitado el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez ante el Instituto de Seguro Social. Ante la negativa de esa entidad, el actor solicitó la protección de su derecho a la pensión ante una sala de decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali; Corporación que negó su pretensión con base en una razón de derecho contraria al precedente fijado por otra sala de decisión en casos similares. Al abordar el tema del precedente horizontal en relación con los supuestos fácticos narrados en el escrito de tutela, la Corte concluyó:

“Por lo expuesto, existiendo un precedente en la materia, la Corte observa que la Sala de Decisión demandada tenía la obligación de considerar el precedente mencionado por el apoderado del demandante en el recurso de reposición y que, no sobra mencionarlo, fue advertido antes de dictar el auto demandado. Por lo mismo, prima facie, la decisión debe ser anulada.

(...)

[Además], En el presente caso la Sala de Decisión demandada no hizo mención expresa al precedente, a pesar de que lo conocía. Ello bastaría para anular la decisión demandada, pues no es posible que el juez de tutela no entre a realizar un control de la arbitrariedad, como lo ha señalado la Corte en su oportunidad, cuando no se ofrecen los argumentos que sustentan íntegramente una decisión judicial.”

De esta manera, ordenó:

“Revocar la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y, en su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al mínimo vital del ciudadano León Castro y, en consecuencia, dejar sin efectos el auto 073 dictado en la audiencia pública 435, del 19 de noviembre de 2003, por la Sala de Decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, integrada por los magistrados María Nery López Alzate, Amparo Marmolejo de Giraldo y Jorge E. Mosquera Trejos.” (Negrilla del texto original).

En igual sentido, en la sentencia T-599 de 200964, la Corte revisó los fallos de tutela proferidos con ocasión de la acción interpuesta por una ciudadana a quien la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila denegó sus pretensiones en el trámite de un proceso de reparación directa. De conformidad con las pruebas aportadas al proceso constitucional, la Corte verificó que la providencia cuestionada se dictó sin tener en cuenta que en sentencias de otras salas del mismo Tribunal, a partir de los mismos supuestos fácticos, se adoptaron decisiones diferentes. Al comparar la sentencia proferida en el caso de la accionante con la dictada en un caso similar, la Sala Primera de Revisión estimó:

“El único hecho que los diferencia es que a pesar de que en el proceso incoado por el señor Hernando Herrera Herrera y otros se allegó el Oficio No. 1015 de diciembre de 2000 en copia simple y que éste no reunía los requisitos de autenticidad previstos en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil, su contenido fue reconocido a través de los testimonios recibidos por quienes lo suscribieron, según se acredita en los folios 106 a 101 y 150 a 154 del cuaderno principal que fue allegado a este expediente de tutela, lo cual permitió al Tribunal tener por probada la responsabilidad del Estado a título de Falla del Servicio.

En el caso de la señora Caviedez, no fueron solicitados los testimonios de ninguno de los firmantes del citado Oficio, razón por la cual su valoración fue descartada de plano, precisamente, por no reunir los requisitos exigidos por los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil.

En ese orden, se advierte como el Tribunal Administrativo del Huila por un exceso ritual manifiesto que en el presente caso concurre con la omisión en la práctica de una prueba de oficio que se advertía necesaria, desconoció su inmediato precedente vulnerando de manera ostensible el derecho fundamental a la igualdad de la demandante.”

4.12 En síntesis, la autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, pues las autoridades judiciales deben procurar respeto al derecho fundamental a la igualdad y a los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe. La observancia del derecho a la igualdad en el ámbito judicial implica que los jueces deben resolver los casos nuevos de la misma manera en que han resuelto los casos anteriores. Desde esta perspectiva, los jueces están sujetos al precedente propio u horizontal, y al fijado por sus superiores funcionales. Sin embargo, con el propósito de

armonizar el derecho fundamental a la igualdad y la autonomía judicial, los falladores pueden apartarse del precedente aplicable si en sus providencias hacen una referencia expresa a éste y explican las razones con base en las cuales se justifica el cambio de jurisprudencia. En este sentido, es claro que, en virtud de los efectos vinculantes del precedente horizontal, las salas de un mismo tribunal no deben apartarse del precedente jurisprudencial con fundamento en el cual de manera uniforme y reiterada han resuelto casos similares.

1. Estudio del caso concreto

5.1 Con base en los fundamentos jurídicos desarrollados, corresponde a la Corte determinar si la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá vulneró el derecho fundamental a la igualdad de Pedro Pablo Acosta Álvarez, al negar las pretensiones de éste mediante la sentencia adoptada el día 25 de febrero de 2009, dentro del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por él contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad.

5.2 En este sentido, la Sala se detendrá en el análisis de las pruebas que obran en el expediente que refieren que con anterioridad, dicho Tribunal conoció en cuatro oportunidades las pretensiones invocadas por ex empleados que, en principio, se encontraban bajo los mismos supuestos fácticos del accionante.

5.3 La presente acción de tutela satisface los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

5.3.1 En efecto, la cuestión que se discute en la acción interpuesta resulta de relevancia constitucional, comoquiera que implica determinar si el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá vulneró el derecho fundamental a la igualdad del ciudadano Pedro Pablo Acosta Álvarez, por desconocimiento en su caso del precedente fijado en las sentencias dictadas el 31 de enero de 2005 y 18 de octubre de 2006.

5.3.2 Así mismo, en concordancia con el auto del 4 de marzo de 2009 proferido por el Tribunal accionado (folios 147 y 148 del cuaderno dos), dado que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el actor fue tramitada en única instancia en razón

de la cuantía, contra la sentencia cuestionada en sede de tutela no proceden recursos y, por tanto, a juicio de las Sala se encuentran agotados todos los medios de defensa judicial dispuestos al alcance del accionante. Adicionalmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, el recurso extraordinario de revisión no es procedente para atacar dicha sentencia, pues los supuestos fácticos y jurídicos del caso no se ajustan a las causales allí previstas⁶⁵.

5.3.3 Igualmente, la presente acción de tutela satisface el requisito de inmediatez, pues entre la interposición de ésta (18 de noviembre de 2009) y la sentencia acusada de incurrir en una vía de hecho (25 de febrero de 2009), tan solo transcurrieron 10 meses.

5.3.4 De otro lado, como se indicó en los antecedentes de este fallo, el actor identificó adecuadamente los derechos vulnerados y la actuación del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, objeto de reproche constitucional. Además, manifestó oportunamente ante la autoridad judicial accionada las consideraciones expuestas en la acción de tutela objeto de estudio, toda vez que el 22 de abril de 2005 y el 8 de noviembre de 2006, el apoderado del actor dentro del trámite dado a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por él, remitió ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá la copia de las sentencias que concedieron las pretensiones de Martha Higuera Motta y Esther Bautista Bautista (folios 336 y 381 del cuaderno tres).

5.3.5 Finalmente, queda claro que no se trata de una acción contra una sentencia de tutela.

Verificada la procedencia de la presente acción de tutela, a continuación la Corte pasará a resolver el problema jurídico sustancial.

5.4 Sentencias proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá en la materia

De acuerdo con las pruebas aportadas durante el trámite de la presente acción, al menos en cuatro ocasiones el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá se ha pronunciado frente a demandas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas por ex empleados de la Contraloría Municipal de Tunja, con ocasión de la reestructuración de la planta de personal adelantada por la entidad en cumplimiento del Acuerdo municipal 032 de 1998.

5.4.1 En concordancia con los folios 367 a 380 del cuaderno tres, la primera sentencia de las cuatro que obran en el expediente fue proferida el 31 de enero de 2005. En ese caso, una Sala de Descongestión del Tribunal conoció de la acción de nulidad y restablecimiento interpuesta por Martha Higuera Motta contra el Municipio de Tunja y la Contraloría Municipal de la misma ciudad. Según los antecedentes expuestos en la sentencia en mención, la demandante se vinculó a la Contraloría Municipal de Tunja en el cargo de Técnico de Control Fiscal, Código 401, Grado 05 y fue retirada del servicio el 31 de diciembre de 1998 por supresión de su cargo en cumplimiento del Acuerdo del Concejo Municipal N° 032 del mismo año.

De manera general, según los apartes de la demanda transcritos en la sentencia a título de “concepto de la violación”, la demandante adujo que su retiro del servicio no se sustentó en un estudio técnico que justificara la reestructuración de la planta de personal de la entidad y que los actos administrativos de supresión de cargos y reincorporación de personal no se motivaron en debida forma. En consecuencia, según lo dicho por la Sala de Decisión, la demandante solicitó la nulidad del Acuerdo 032 de 1998 en cuanto suprimió su cargo en la Contraloría, así como la nulidad de la Resolución 367 de 1998 expedida por el Contralor de la ciudad, comoquiera que no ordenó su reincorporación a la nueva planta de personal. Igualmente, a título de restablecimiento del derecho, solicitó su reintegro al mismo cargo que ocupaba o a uno de superior jerarquía, sin solución de continuidad.

Para resolver el caso, el Tribunal sostuvo que según el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 443 de 1998, mientras se expiden las normas que regulen la carrera administrativa para el personal de las contralorías territoriales, debe darse aplicación a lo dispuesto por dicha ley en la materia. En ese sentido, precisó que el artículo 41 de la ley referida dispone que las reformas de planta de personal que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente.

En aplicación de la norma transcrita, en criterio del Tribunal, el Acuerdo Municipal 032 de 1998 carecía de motivación expresa y por tanto infringía el artículo 41 de la Ley 443 de 1998; de tal suerte que resultaba “innecesario analizar los demás aspectos del proceso de reestructuración de la Contraloría Municipal de Tunja que se cuestionaron en la demanda.”

Dado lo anterior, en la sentencia de la referencia el Tribunal declaró la nulidad de los actos

administrativos demandados “en cuanto suprimió el cargo de la demandante (...) [y] en cuanto no incorporó a la planta de personal a la actora”; y ordenó su reintegro y el pago de los salarios y prestaciones sociales causadas desde el momento de su despido hasta la fecha de su incorporación.

5.4.2 El precedente indicado fue reiterado por la Sala Primera de Decisión del mismo Tribunal el 18 de octubre de 2006, en el caso de Esther Bautista Bautista (folios 382 a 398 del cuaderno tres). En consideración de lo puntualizado en la sentencia, la demandante -quien expuso los mismos argumentos para sustentar el “concepto de la violación” y presentó las mismas pretensiones incoadas por Martha Higuera Motta- se vinculó a la Contraloría Municipal de Tunja en el cargo de Técnico de Control Fiscal, Código 401, Grado 05 y fue retirada del servicio el 31 de diciembre de 1998 por supresión de su cargo en cumplimiento del Acuerdo del Concejo Municipal N° 032 de ese mismo año.

De conformidad con los fundamentos jurídicos de la providencia en comento, la Sala Primera reiteró que el Acuerdo municipal 032 de 1998 carecía de motivación a la luz de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998.

Sin embargo, agregó que el estudio técnico realizado para reestructurar la planta de personal en la Contraloría de Tunja no justificó adecuadamente la supresión de cargos ordenada en el Acuerdo en cuestión. Igualmente, advirtió que aunque dicho estudio declara la necesidad de profesionalizar la entidad, lo cierto es que la Resolución 367 de 1998 previó la existencia del cargo que ocupaba la demandante, pero con funciones operativas, decisión que resulta contradictoria según la necesidad de profesionalización mencionada.

Por tanto, el Tribunal decidió “inaplicar por ilegalidad para el caso concreto el Acuerdo N° 032 de 1998, declarando la nulidad de la Resolución N° 367 de 1998 en lo referente al empleo Técnico 401-05 (...).” Adicionalmente, a título de restablecimiento del derecho, ordenó el reintegro de la demandante y el pago a su favor de los salarios y prestaciones sociales causadas desde el momento de su despido hasta la fecha de su incorporación.

5.4.3 Ahora bien, en sentencia del 28 de junio de 2007, la misma Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá varió su jurisprudencia sobre este tema. En efecto, en esa oportunidad negó las pretensiones incoadas por Yolanda Camargo Martínez, quien se desempeñaba en el cargo de Técnico, Código 401, Grado 12, en la Contraloría de

Tunja, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por ella contra esa entidad y el Municipio de Tunja, en virtud de su retiro del servicio el 31 de diciembre de 1998 por cumplimiento del Acuerdo del Concejo Municipal N° 032 del mismo año (folios 63 a 89 del cuaderno dos).

Según lo reseñado en la sentencia, el “concepto de la violación” expuesto en la demanda fue el mismo al manifestado en las demandas presentadas por Martha Higuera Motta y Esther Bautista Bautista.

Empero, la Sala Primera de Decisión resolvió negar las pretensiones instauradas por Yolanda Camargo Martínez bajo el siguiente argumento: si bien el Acuerdo Municipal 032 de 1998 carece de motivación a la luz de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, se aportó al proceso el estudio técnico realizado para reestructurar la planta de personal en la Contraloría de Tunja. Ahora bien, en atención de lo sostenido por la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado el 27 de septiembre de 2001, dado que “el estudio técnico conlleva análisis especializados (...), quien considere que el mismo no cumplió con las exigencias requeridas, está en la obligación de desvirtuar su fuerza mediante una prueba idónea como es la pericial a fin de que un auxiliar de la justicia especializado en la materia dictamine al respecto las razones de fondo, por ello no son de recibo pareceres o criterios no especializados.”

En consecuencia, el Tribunal advirtió: “Conforme a lo anterior, considera la Sala que el cargo relacionado con la expedición irregular del Acuerdo N° 131 (sic) de 1998 no está llamado a prosperar. Y precisará que, este pronunciamiento rectifica el criterio planteado acerca del análisis y prueba que corresponde a quien discute aspectos propios del fondo del estudio técnico necesario para llevar a cabo la supresión de empleos de carrera, expuesto en el proceso con Radicación N° 199-0490, actor: Esther Bautista Bautista, (...) en el que siendo un caso de similares contornos se accedió a considerar la prosperidad del cargo que ahora se analiza.”

5.4.4 La postura adoptada en la sentencia del 28 de junio de 2007 por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá fue reiterada por la Sala Tercera de Decisión del mismo Tribunal en la sentencia acusada por incurrir en una vía de hecho mediante la presente acción de tutela.

En efecto, en sentencia del 25 de febrero de 2009, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá negó las pretensiones incoadas por el actor, dentro del trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho adelantada por él contra el Municipio de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad, en virtud de su retiro del servicio el 31 de diciembre de 1998 por cumplimiento del Acuerdo del Concejo Municipal N° 032 del mismo año (folios 135 a 145 del cuaderno dos).

En atención a los hechos descritos en esa sentencia, antes de su retiro del servicio, el actor se encontraba vinculado a la Contraloría de Tunja en el cargo de Técnico de Control Fiscal, Código 401, Grado 05. En este sentido, según lo reseñado en la providencia en cita, el “concepto de la violación” expuesto en la demanda fue el mismo al manifestado en las demandas presentadas por Martha Higuera Motta, Esther Bautista Bautista y Yolanda Camargo Martínez.

Al igual que en la sentencia proferida el 28 de junio de 2007 por la Sala Primera de Decisión, la Sala Tercera de la misma Corporación señaló que si bien el Acuerdo Municipal 032 de 1998 carece de motivación a la luz de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, sí se aportó al proceso el estudio técnico que justificó la expedición de dicho acuerdo mediante el cual se ordenó la supresión y creación de cargos en la Contraloría de la ciudad de Tunja.

De manera que, y en virtud de lo sostenido por la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado el 27 de septiembre de 2001, corresponde al demandante aportar pruebas que permitan desvirtuar la idoneidad de dicho estudio.

5.5 El Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá no vulneró el derecho fundamental a la igualdad de Pedro Pablo Acosta Álvarez, pues no desconoció el precedente fijado por esa Corporación en la materia

Así las cosas, esta Sala de Revisión concluye que mediante la sentencia del 25 de febrero de 2009, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá no vulneró el derecho fundamental del actor a la igualdad, por las siguientes razones:

Si bien la Sala el Tribunal Contencioso Administrativo concedió en dos oportunidades las pretensiones incoadas por ex trabajadoras de la Contraloría de Tunja que compartían los mismos supuestos fácticos en que se encontraba el actor, mediante la sentencia proferida el

28 de junio de 2007, dicha Corporación modificó su jurisprudencia atendiendo a las exigencias de la jurisprudencia constitucional.

En efecto, como se indicó en los fundamentos jurídicos de este fallo, un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos; y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo.

5.5.1 Al respecto, en primer lugar, la Sala encuentra que en la sentencia referida, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá indicó expresamente el precedente jurisprudencial fijado en la sentencia del día 18 de octubre de 2006, que a su vez había reiterado el criterio establecido en la providencia del día 31 de enero de 2005. De hecho, como ya se había indicado, en la sentencia del 28 de junio de 2007 el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá sostuvo:

“... este pronunciamiento rectifica el criterio planteado acerca del análisis y prueba que corresponde a quien discute aspectos propios del fondo del estudio técnico necesario para llevar a cabo la supresión de empleos de carrera, expuesto en el proceso con Radicación N° 199-0490, actor: Esther Bautista Bautista, (...) en el que siendo un caso de similares contornos se accedió a considerar la prosperidad del cargo que ahora se analiza.”

De esta manera, el Tribunal aclaró que la postura adoptada en la sentencia del 28 de junio de 2007 era contraria a la asumida con anterioridad por la misma Corporación. Esto, comoquiera que puso de presente que en la sentencia del día 18 de octubre de 2006 estimó que la falta de motivación del Acuerdo Municipal 032 de 1998, así como la simple afirmación sobre la cuestionable idoneidad del estudio técnico que sirvió de fundamento para adelantar la reestructuración de la planta de personal de la Contraloría de Tunja, eran argumentos suficientes para acceder a las pretensiones de la demandante.

5.5.2 En segundo lugar, la Sala observa que el Tribunal argumentó el cambio de jurisprudencia con fundamento en lo afirmado por la máxima autoridad en la materia como lo

es el Consejo de Estado. Esta actuación permite concluir que la corrección de su posición en este tema se encuentra fundamentada en razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y no en simples razones en otro sentido. En efecto, como se dijo, el Tribunal afirmó:

“[E]l estudio técnico conlleva análisis especializados (...), quien considere que el mismo no cumplió con las exigencias requeridas, está en la obligación de desvirtuar su fuerza mediante una prueba idónea como es la pericial a fin de que un auxiliar de la justicia especializado en la materia dictamine al respecto las razones de fondo, por ello no son de recibo pareceres o criterios no especializados. Distinta es la situación cuando se trata solamente de confrontar requisitos legales con la documental que contenga el estudio.

Así lo precisó el Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección “A” en sentencia de 27 de septiembre de 2001 REF Radicación 66001-23-31-000-99-0134-01-0507-2001 ACTOR: LINA ALEXANDRA AGUDELO VILLADA. Dijo en esa ocasión:

‘Para la Sala no surte evidente el incumplimiento de la ley, que se endilga al acto acusado. Si el demandante consideraba que el estudio carecía de soporte investigativo era necesario que probara tal hecho mediante prueba pericial sin estarse únicamente a su parecer. Sin duda un estudio técnico que implique la supresión de cargos de carrera exige, tal como se desprende de la ley conocimientos profesionales especializados, de manera que ellos deben ser controvertidos también por personas con igual capacitación, de allí que se hable de ‘metodologías de diseño organizacional y ocupacional’ para su elaboración.’ ”

De este modo, la Corporación decidió apartarse del precedente fijado en las sentencias proferidas el día 18 de octubre de 2006 y el 31 de enero de 2005, bajo la consideración según la cual si bien el Acuerdo Municipal 032 de 1998 carece de motivación a la luz de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, sí se aportó al proceso el estudio técnico que justificó la expedición de dicho acuerdo y no se allegaron al expediente pruebas que permitieran acreditar la falta de idoneidad del mismo.

Ahora bien, en criterio de esta Sala, es evidente que el precedente fijado en la sentencia proferida el 28 de junio de 2007 que modificó en debida forma el precedente establecido en las dos sentencias anteriores, fue reiterado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá en la sentencia del 25 de febrero de 2009 que resolvió la acción de nulidad y

restablecimiento instaurada por el accionante:

“[O]bserva la Sala que el Acuerdo N° 032 de 1998, mediante el cual se decidió la modificación de la planta de la Contraloría Municipal de Tunja, carece de motivación, en los términos expresos exigidos por la norma que regula la materia. (...) Descendiendo al caso concreto. El estudio técnico aportado al proceso señaló la necesidad de limitar el tamaño de la nueva planta de personal (...). De otro lado, y como quiera que el estudio técnico conlleva un análisis especializado de la estructura administrativa de la entidad, quien considere que el referido estudio incumplió con las exigencias requeridas, está en la obligación de desvirtuarlo (...).”

Así, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal reiteró que aunque el Acuerdo Municipal 032 de 1998 carece de motivación según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, sí se aportó al proceso el estudio técnico que sirvió de soporte para la expedición de ese acuerdo y no se allegaron al expediente pruebas que permitieran acreditar su falta de idoneidad.

En consecuencia, a juicio de esta Sala de Revisión, dado que el cambio jurisprudencial efectuado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá en la sentencia del día 28 de junio de 2007 satisfizo las exigencias de la jurisprudencia constitucional, se hacía innecesario que dicho Tribunal indicara en la sentencia objeto de reproche en la presente acción de tutela los argumentos expuestos en las dos sentencias anteriores, así como las razones para decidir en otra dirección. En este sentido, la Sala entiende que una vez se lleva a cabo un cambio de jurisprudencia según los requisitos previstos por esta Corporación para el efecto, la autoridad judicial no está obligada a referirse al precedente reiterado con anterioridad a dicho cambio.

5.6 En virtud de lo expuesto, dado que la presente acción satisface los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, y que la sentencia del día 25 de febrero de 2009 se ajusta al precedente fijado en la sentencia proferida el 28 de junio de 2007 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, esta Corporación revocará los fallos objeto de revisión mediante los cuales se rechazó por improcedente la acción interpuesta y, en su lugar, se negará la tutela de los derechos fundamentales invocados.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la decisión adoptada el veintiocho (28) de enero de 2010 por la Sección Quinta Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el veintidós (22) de abril de 2010 por la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela instaurada por Pedro Pablo Acosta Álvarez contra la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, con vinculación oficiosa de la Alcaldía Municipal de Tunja y la Contraloría de la misma ciudad.

Segundo.- NEGAR la tutela del derecho fundamental a la igualdad de Pedro Pablo Acosta Álvarez.

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente en comisión

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Entre muchas otras, las sentencias T-576 de 2010, T-328 de 2010, T-225 de 2010, T-861 de 2009, T-778 de 2009, T-296 de 2009, T-934 de 2008, T-241 de 2008, T-588 de 2007, T-441 de 2007, T-120 de 2007, T-054 de 2007, T-808 de 2006, T-797 de 2006, T-731 de 2006, T-578 de 2006, T-345 de 2005, T-930 de 2004, T-873 de 2004 y T-540 de 2003.

3 Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Sentencia T-774 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Sentencia T-066 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

7 Cfr. Corte Constitucional. Ver entre otras, sentencias Nos. T-079/93, T-198/93, T-572/94, T-201/97, T-432/97, T-08/98, T-083/98, T-100/98 y T-119/98.

8 Sentencia T-401 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Corte Constitucional, sentencia T-1031 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) En este caso se decidió que “(...) el pretermitir la utilización de los medios ordinarios de defensa, torna en improcedente la acción de tutela. Empero, la adopción rigurosa de éste postura llevaría, en el caso concreto, a una desproporcionada afectación de un derecho fundamental. En efecto, habiéndose establecido de manera fehaciente que la interpretación de una norma se ha hecho con violación de la Constitución, lo que llevó a la condena del procesado y a una reducción punitiva, no puede la forma imperar sobre lo sustancial (C.P. art. 228). De ahí que, en este caso, ante la evidente violación de los derechos constitucionales fundamentales del demandado, la Corte entiende que ha de primar la obligación estatal de garantizar la efectividad de los derechos, por encima de la exigencia de agotar los medios judiciales de defensa.”

11 Este criterio jurisprudencial ha sido aplicado entre otras, en las sentencias T-285 de 2010 y T-180 de 2010.

12 Sentencia T-639 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

13 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

14 Sobre el particular, la Corte indicó: “[E]s claro para esta Corporación que una ley ordinaria no puede modificar o suprimir la Constitución Política y con mayor razón uno de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales en ella consagrados; que la acción de tutela procede contra decisiones judiciales en los casos en que esta Corporación ha establecido y con cumplimiento de los presupuestos generales y específicos ya indicados; que al proferir la Sentencia C-543-92, la decisión de la Corte no fue excluir la tutela contra decisiones judiciales; que la procedencia de la acción de tutela contra tales decisiones está legitimada no sólo por la Carta Política sino también por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto instrumentos de derecho internacional público que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que vinculan al Estado colombiano, y que los argumentos expuestos contra la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son infundados y, por lo mismo, fácilmente rebatibles. || Esta carga argumentativa permite concluir que una norma legal que dispone que contra la sentencia que resuelve el recurso extraordinario de casación en materia penal no procede recurso ni acción, salvo la de revisión; vulnera el principio de supremacía de la Constitución consagrado en el artículo 4º y la acción de tutela consagrada en el artículo 86. De allí el imperativo de expulsarla del ordenamiento jurídico, como, en efecto, lo hará la Corte.”

15 Sentencia T-173 de 1993.

16 Sentencia T-504 de 2000.

17 Ver entre otras la Sentencia T-315 de 2005.

18 Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2000.

19 Sentencia T-658 de 1998.

20 Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

21 Sentencia T-522 de 2001.

22 Sentencias T-462 de 2003; SU-1184 de 2001; T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.

23 Sentencias T-443 de 2010, T-100 de 2010, T-599 de 2009, T-014 de 2009, T-1094 de 2008, T-871 de 2008, T-777 de 2008, T-808 de 2007, T-589 de 2007, T-571 de 2007, T-117 de 2007, T-086 de 2007, T-049 de 2007, T-440 de 2006, T-302 de 2006, T-292 de 2006, T-330 de 2005, T-698 de 2004, T-688 de 2003, T-670 de 2003, T-468 de 2003 y T-340 de 2004.

24 Sentencia T-441 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

25 Sentencia T-086 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

26 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

29 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

30 Al respecto, en la sentencia T-193 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se estimó: “el principio de igualdad no se contrae exclusivamente a la producción de la ley. Asimismo, la aplicación de la ley a los diferentes casos debe llevarse a cabo con estricta sujeción al principio de igualdad. || La Corte Constitucional repetidamente ha señalado que se vulnera el principio de igualdad si se otorga un trato desigual a quienes se hallan en la misma situación, sin que medie una justificación objetiva y razonable. Se pregunta la Corte si este principio se viola por el juez que resuelve un caso sometido a su consideración de manera distinta a como él mismo lo decidió ante una situación sustancialmente semejante o si se aparta de la jurisprudencia vigente sentada por los órganos jurisdiccionales de superior rango (...). || En materia judicial el principio de igualdad no puede entenderse de manera absoluta, lo que no quiere decir que pierda vigencia. La Constitución reconoce a los jueces un margen apreciable de autonomía funcional, siempre que se sujeten al imperio de la ley (CP arts. 230 y 228). (...). || Es evidente que si el principio de independencia judicial se interpreta de manera absoluta, se termina por restar toda eficacia al principio de igualdad. En la aplicación de la ley, los

jueces podrían a su amaño resolver las controversias que se debaten en los procesos. En esta hipótesis no se podría objetar el hecho de que simultáneamente el juez, enfrentado a dos situaciones sustancialmente idénticas, fallase de distinta manera. || Los principios y normas constitucionales se deben aplicar de manera coordinada y armónica. La interpretación más acorde con la Constitución es la que evita que la escogencia de un principio lleve al sacrificio absoluto de otro de la misma jerarquía. Si en el caso concreto, el juez está normativamente vinculado por los dos principios -igualdad e independencia judicial-, debe existir una forma de llevar los principios, aparentemente contrarios, hasta el punto en que ambos reciban un grado satisfactorio de aplicación y en el que sus exigencias sean mutuamente satisfechas.”

31 C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

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

34 M.P. (E): Rodrigo Uprimny Yepes.

35 De acuerdo con la sentencia T-198 de 1998, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, un trato diferenciado puede ser constitucionalmente legítimo frente a situaciones que son similares, si

se reúnen las siguientes condiciones: “(i) que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; ii) que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; iii) que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; iv) que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; v) que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.”

36 Véase también la sentencia T-468 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

37 M.P. Álvaro Tafúr Galvis.

38 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

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

40 M.P. (E): Rodrigo Uprimny Yepes.

41 En la aclaración de voto de los Magistrados Cepeda y Monroy a la sentencia C-836 de 2001, se habla más de obligatoriedad del precedente, que de respeto.

42 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

43 M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

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

45 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

46 T-492 de 2003. Cita la sentencia T-960 de 2002. También puede consultarse la sentencia T-461 de 2003.

47 T-249 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

48 T-569 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

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

50 En apoyo de lo anterior, en Sentencias C-774 de 2001 y C-310 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), se determinó por parte de esta Corporación, los límites al juicio de inexecutable a partir del reconocimiento de una cosa juzgada material. En criterio de la Corte: "(...) en principio, imposibilita [dicha cosa juzgada] al juez constitucional para 'pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o alteren la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulneren el principio de la igualdad.' No obstante, atendiendo al carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país, es posible que el juez constitucional se vea obligado a reevaluar la interpretación previamente adoptada en torno al alcance de un determinado texto jurídico, debiendo adelantar un nuevo juicio de inexecutable; esta vez, a partir de acontecimientos distintos a los que respaldaron la decisión positiva que se adoptó en el pasado -cambios sociales, económicos, políticos o culturales-, aún cuando no se hayan presentado cambios sustanciales o formales en las disposiciones constitucionales que suscitaron su aval inicial. Por supuesto que, en estos casos, la actividad desplegada por el organismo de control constitucional no atenta contra la cosa juzgada material, pues 'el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica'. Sobre este particular, sin perjuicio de pronunciamientos precedentes, expresó la Corte recientemente: 'El concepto de 'Constitución viviente' puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, -que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades-, un pronunciamiento que la Corte

haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma.'. (Sentencia C-310 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil).

51 Sentencia T-468 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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

53 Ver entre otras, las sentencias T-014 de 2009, T-777 de 2008, T-571 de 2007, T-049 de 2007, T-440 de 2006, T-330 de 2005, T-698 de 2004, T-688 de 2003 y T-468 de 2003.

54 M.P. Humberto Sierra Porto.

55 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

56 En Sentencia C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte sostuvo que la inaplicabilidad de un precedente horizontal, exige la demostración de un principio de razón suficiente. De suerte que, los jueces no pueden cambiar su jurisprudencia aduciendo, "sin más, que sus decisiones anteriores fueron tomadas bajo una situación social, económica o política diferente. Es necesario que tal transformación tenga injerencia sobre la manera como se había formulado inicialmente el principio jurídico que fundamentó cada aspecto de la decisión, y que el cambio en la jurisprudencia esté razonablemente justificado conforme a una ponderación de los bienes jurídicos involucrados en el caso particular"

57 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

58 Este criterio ha sido reiterado por esta Corporación en múltiples oportunidades. Al respecto, en la sentencia T-330 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto, se indicó: "Los asuntos

que no son susceptibles de casación, carecerían de una instancia que unifique los criterios de conformidad con los cuales debe interpretarse la normatividad. Podría objetarse que los tribunales superiores son la cúspide de los diversos distritos judiciales y que, en consecuencia, cumplen la función de unificación jurisprudencial. Serían entonces ellos los encargados de desatar los diversos dilemas interpretativos, fijando para ello criterios ciertos y precisos. Es claro, entonces que en las amplias áreas del derecho que por diversas razones no son susceptibles de unificación vía casación, la función unificadora, como condición necesaria para salvaguardar el derecho constitucional a la igualdad, debe ser asumida funcionalmente por estos entes.” También se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-441 de 2010, T-777 de 2008, T-571 de 2007, T-440 de 2006, T-330 de 2005 y T-698 de 2004.

59 Sentencias SU-120 de 2003 y C-836 de 2001.

60 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Sobre el particular, también se pueden consultar las sentencias T-014 de 2009, T-589 de 2007 y T-571 de 2007.

61 Sentencias T-330 de 2005 y T-698 de 2004.

62 Sentencias T-441 de 2010, T-268 de 2010, T-599 de 2009, T-777 de 2008, T-766 de 2008, T-441 de 2007, T-049 de 2007, T-683 de 2006, T-330 de 2005, T-698 de 2004, T-340 de 2004, T-688 de 2003 y T-468 de 2003.

63 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

64 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

65 “Artículo 188. Causales de revisión. Son causales de revisión: || 1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir

alguna de las causales legales para su pérdida. || 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. || 6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. || 7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.”