

Sentencia T-489/13

Referencia:
Expediente T-3.139.876

Accionante:
Luis Roberto Burgos Burgos

Accionado:
Tribunal Administrativo de
Cundinamarca, Sección Segunda,
Subsección A

Magistrado ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido, en segunda instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en el trámite de la acción de amparo constitucional promovida por el señor Luis Roberto Burgos Burgos, mediante apoderado judicial, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 21 de julio de 2010, el señor Luis Roberto Burgos Burgos, a través de apoderado judicial, impetró acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por dicha corporación, al proferir la sentencia de segunda instancia, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

2. Reseña fáctica

El peticionario manifiesta que la acción de tutela se fundamenta en los siguientes hechos:

2.1. En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó declarar la nulidad de las Resoluciones No. 798 de 2004, 1500 de 2006 y 1811 de 2006, expedidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y mediante las cuales se le reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación, se reliquidó dicha prestación y se resolvió un recurso de reposición, pues éstas se profirieron con base en una falsa motivación¹ y con desviación del poder².

2.2. Pidió que, como consecuencia de la anterior declaración, se le ordenara al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República reliquidar su pensión de jubilación con todos los factores salariales devengados durante el último semestre que laboró en el Senado de la República y de conformidad con lo establecido en los Decretos 929 de 1976, 2837 de 1966 y en el Acuerdo 26 de 1986, pues es beneficiario del régimen especial de la Contraloría General de la República.

2.3. De la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el accionante contra las resoluciones proferidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República conoció, en primera instancia, el Juzgado Séptimo Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., Sección Segunda, el que mediante sentencia proferida el 2 de abril de 2008 accedió a las pretensiones de la demanda, al considerar que al señor Luis Roberto Burgos Burgos le es aplicable el Decreto 929 de 1976 “Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares”, debido a que laboró para dicha entidad por más de 20 años, además, es beneficiario del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

2.4. Inconforme con la anterior decisión, en tanto que en su criterio la sentencia desconoce que la pensión del accionante fue reconocida con base en las normas aplicables a todos los empleados públicos previstas en el Decreto 1293 de 1994 y en la Ley 100 de 1993, la parte demandada interpuso el recurso de apelación con el fin de que dicha providencia fuera revocada y, en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda.

2.5. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, al resolver la impugnación, en sentencia del 27 de mayo de 2010, decidió revocar íntegramente el pronunciamiento del *a quo*, al

¹ Folio 4 “Los actos administrativos desconocieron las circunstancias de hecho y de derecho en que debieron fundarse”.

² Folio 4 “El funcionario que profirió las resoluciones acusadas se extralimitó desviando a su acomodo el sentido de sus potestades, para concluir en una distorsión del acto administrativo”.

determinar que el señor Luis Roberto Burgos Burgos no es beneficiario del régimen especial consagrado en el Decreto 929 de 1976, toda vez que no adquirió el derecho pensional como empleado de la Contraloría General de la República, sino como funcionario del Senado de la República, además, al considerar que no es procedente la aplicación simultánea de los dos regímenes.

Así mismo, al advertir que el demandante no solicitó la aplicación del Decreto 929 de 1976 en la petición que dirigió al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y tampoco en el recurso de reposición que presentó contra la resolución que le reconoció la pensión de jubilación, y que solo se pronunció sobre el referido decreto en la corrección de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Fundamento de la demanda

Contra la decisión del Tribunal el actor promovió la presente acción de tutela, por considerar que la misma era constitutiva de una vía de hecho, al desconocer el precedente judicial que sobre el tema han sentado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Sostiene que el alto tribunal constitucional en su jurisprudencia ha señalado que se vulnera el derecho fundamental a la seguridad social, en conexidad con el derecho fundamental al debido proceso y con los derechos adquiridos cuando “se desconoce un régimen especial basado en el régimen de transición”. Así mismo, ha indicado que el ingreso base de liquidación pensional aplicable a aquellos trabajadores beneficiarios del régimen de transición, debe ser el señalado en cada régimen pensional dependiendo del caso en particular y no el método de cálculo referido en el artículo 36 de la Ley 100, pues éste tiene carácter supletorio, es decir, es aplicable únicamente en ausencia de una fórmula particular dentro de cada régimen especial.

Aduce que, a su vez, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha reiterado que los funcionarios de la Contraloría General de la República que hayan laborado mínimo 10 años en la entidad y hayan cumplido a 1° de abril de 1994 con una de las dos condiciones establecidas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a la aplicación del régimen especial de jubilación consagrado en el Decreto 929 de 1976. Además, ha afirmado que a los beneficiarios del régimen de transición no solo se les aplica los requisitos de edad y tiempo de servicios consagrados en el régimen anterior, sino también la forma y el modo de realizar la respectiva liquidación de la cuantía de la pensión.

4. Pretensiones de la demanda

A través de la presente acción de tutela, el actor busca que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social y, en

consecuencia, se deje sin efectos la sentencia de 27 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento instaurada contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y, en su lugar, se ordene a la entidad demandada reliquidar la pensión de jubilación reconocida de conformidad con el artículo 7 del Decreto 929 de 1976.

5. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela objeto del presente pronunciamiento, fue tramitada en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B que mediante Auto de veintidós (22) de julio de dos mil diez (2010), admitió la demanda y ordenó correr traslado de la misma al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, para que se pronunciara acerca de los hechos que motivaron la solicitud de amparo.

5.1. Intervención de autoridad demandada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, intervino en el proceso de tutela, a través del magistrado que actuó como ponente en la sentencia contra la cual se invocó el amparo constitucional. Dicho servidor, mediante oficio de 30 de julio de 2010, dirigido al juez de primera instancia, solicitó la declaración de improcedencia de la acción de tutela al advertir que el Tribunal no incurrió en vía de hecho, pues el pronunciamiento emitido se ajusta a la ley y a las normas aplicables al caso concreto.

6. Pruebas allegadas al proceso

Las pruebas aportadas al trámite de tutela, todas de origen documental, conformadas por las principales piezas del proceso contencioso administrativo de nulidad y restablecimiento, promovido por Luis Roberto Burgos Burgos contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, son las siguientes:

- Poder especial, amplio y suficiente otorgado a un abogado por el señor Luis Roberto Burgos Burgos para que, en su nombre y representación presentara acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A (folio 1).
- Copia simple de la Sentencia de dos (2) de abril de dos mil ocho (2008), proferida, en primera instancia, por el Juzgado Séptimo Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Luis Roberto Burgos Burgos contra las Resoluciones No.

798, 1811 y 1500 proferidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 2 a 16).

- Copia simple del concepto de diez (10) de noviembre de dos mil ocho (2008), emitido por el Procurador 56 Judicial Administrativo, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Luis Roberto Burgos Burgos contra las Resoluciones No. 798, 1811 y 1500 proferidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 17 a 25).
- Copia simple de la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010), proferida, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Luis Roberto Burgos Burgos contra las Resoluciones No. 798, 1811 y 1500 proferidas por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 26 a 35).
- Copia simple de la certificación proferida por la Dirección de Gestión del Talento Humano de la Contraloría General de la República, en la que constan los tiempos en que el señor Luis Roberto Burgos Burgos prestó sus servicios a la entidad (folios 36 a 42).
- Copia simple de la certificación proferida por la Sección de Registro y Control del Senado de la República, en la que constan los tiempos en que el señor Luis Roberto Burgos Burgos prestó sus servicios a la corporación (folios 43 a 47).
- Copia simple de la Resolución No. 0798 de 18 de mayo de 2004 proferida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 88 a 90).
- Copia simple de la Resolución No. 1500 de 7 de septiembre de 2006 proferida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 88 a 90).
- Copia simple de la Resolución No. 1500 de 7 de septiembre de 2006 proferida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 91 a 94).
- Copia simple de la Resolución No. 1811 de 12 de octubre de 2006 proferida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 95 a 99).
- Copia simple del oficio de 8 de diciembre de 2003, mediante el cual, el señor Luis Roberto Burgos Burgos solicita el reconocimiento de la pensión de jubilación al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (folios 138 a 140).

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

1. Primera instancia

Mediante sentencia de veintiséis (26) de agosto de dos mil diez (2010), el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, negó el amparo solicitado, por considerar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no incurrió en una vía de hecho en la providencia acusada, toda vez que analizó tanto la solicitud de reliquidación presentada por el petente como el recurso interpuesto, resolviendo el asunto con argumentos que resultan válidamente sustentados, sobre la base de la calidad de funcionario del Congreso de la República que aquel ostentaba para el momento en que cumplió con los requisitos de la pensión de jubilación, el salario devengado y la inaplicabilidad, en su criterio, de las disposiciones contenidas en el Decreto 929 de 1976.

En desacuerdo con lo anterior, el apoderado judicial del accionante impugnó el fallo de primera instancia.

2. Segunda instancia

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante providencia de veinte (20) de enero de dos mil once (2011), confirmó el fallo impugnado, al determinar que la decisión judicial cuestionada se encuentra debidamente motivada y se profirió en cumplimiento de las normas y de la jurisprudencia que el tribunal accionado, como juez natural de segunda instancia, consideró aplicable al asunto debatido, sin que se evidencie el defecto que se aduce en su contra.

III. PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Mediante Auto de veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), el Magistrado Sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes del proceso y proveer como corresponde. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“Primero: Por Secretaría General, ofíciase al Juzgado Séptimo Contencioso Administrativo del Círculo de Bogotá, Sección Segunda para que, en el término de 3 días hábiles contado a partir de la notificación del presente Auto, envíe a esta Sala, el expediente contentivo del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el señor Luis Alberto Burgos Burgos contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, identificado con el N° 2006-8350.”

2. La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 8 de noviembre de 2011, informó al Magistrado Ponente sobre la recepción de la prueba solicitada.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el veinte (20) de enero de dos mil once (2011), dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con la reseña fáctica expuesta, en esta oportunidad le corresponde a la Sala de Revisión determinar, si en el caso objeto de estudio, se configura la causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, referida al desconocimiento del precedente constitucional, atribuida por el accionante al fallo emitido el 27 de mayo de 2010, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que revocó la providencia proferida por el Juzgado Séptimo Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, el 2 de abril de 2008, que accedió a las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

A efecto de resolver la cuestión planteada, la Sala de Revisión realizará un análisis jurisprudencial sobre (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y (ii) el desconocimiento del precedente constitucional como causal especial de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de Jurisprudencia

En reiterada jurisprudencia³ esta Corporación ha señalado que el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales debe ser excepcional y restrictivo, en razón de la necesidad de respetar el principio de cosa juzgada y de preservar la seguridad jurídica, la autonomía e independencia de la actividad jurisdiccional del Estado, así como el sometimiento general de los conflictos a las competencias ordinarias de cada juez⁴.

³ Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-543 de 1992, C-590 de 2005, C-591 de 2005, T-343 de 2010, T-462 de 2003.

⁴ T-018 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Así las cosas, solo será procedente la acción de tutela contra providencias judiciales “en aquellos eventos en que se establezca una actuación del juzgador, manifiestamente contraria al orden jurídico y violatoria de derechos fundamentales, en especial, de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En estos casos, el control en sede de amparo constitucional se justifica, toda vez que los pronunciamientos judiciales que no se ajustan a las reglas preestablecidas, y que afectan de forma indebida los derechos fundamentales, constituyen en realidad una desfiguración de la actividad judicial, que termina por deslegitimar la autoridad confiada al juez para administrar justicia, y que debe ser declarada constitucionalmente para dar primacía al derecho sustancial y salvaguardar los derechos fundamentales de los administrados”⁵.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha señalado los eventos y las condiciones que deben presentarse para que sea posible controvertir las decisiones judiciales por vía de la acción de tutela, de manera excepcional. Así, en la Sentencia C-590 de 2005⁶, proferida con fundamento en los precedentes recogidos a partir de la Sentencia C-543 de 1992⁷, y reiterada en pronunciamientos posteriores, la Corte señaló los requisitos generales y causales especiales para su procedencia.

Respecto de los primeros, denominados también requisitos formales, indicó que se trata de aquellos presupuestos cuyo cumplimiento forzoso es condición necesaria para que el juez constitucional pueda entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento. En cuanto a los segundos, llamados requisitos materiales, señaló que corresponden, específicamente, a los vicios o defectos presentes en el fallo judicial y que constituyen la fuente de vulneración de los derechos fundamentales⁸.

Así, de conformidad con la aludida providencia, para que un fallo dictado por cualquier Juez de la República pueda ser objeto de cuestionamiento mediante el ejercicio de la acción de tutela, se requiere que le anteceda el cumplimiento de los requisitos generales que a continuación se exponen:

“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 jurisdicciones⁹. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

⁵ Ver Sentencia T-217 del 23 de marzo de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Sobre el particular, consultar, entre otras, las Sentencias C-590 de 2005, T-789 de 2008, T-217 de 2010 y T-285 de 2010.

⁹ Sentencia 173 del 4 de mayo de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

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 irremediable¹⁰. 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 vulneración¹¹. 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 actora¹². 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 posible¹³. 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.

¹⁰ Sentencia T-504 del 8 de mayo de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonel.

¹¹ Ver entre otras la Sentencia T-315 del 1º de abril de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Sentencia T-008 del 22 de enero de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³ Sentencia T-658 del 11 de noviembre de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

f. Que no se trate de sentencias de tutela¹⁴. 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 definitivas¹⁵ (Negrilla fuera del texto original).

Después de verificar el cumplimiento de los anteriores requisitos, el juez de tutela debe determinar si en el caso particular y concreto se configura cualquiera de las causales especiales de procedibilidad o defectos materiales fijados por la jurisprudencia constitucional. Los mismos han sido reiterados recientemente por esta Sala de Revisión, en la Sentencia T-018 de 2011¹⁶, de la siguiente manera:

“a. Defecto orgánico. El cual se configura cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. Dicho en otras palabras, tal defecto se estructura en los eventos en que la decisión cuestionada vía tutela, ha sido proferida por un operador jurídico competente.

b. Defecto procedimental absoluto. Que se origina cuando el juez ha actuado completamente al margen del procedimiento establecido, es decir, cuando éste se aparta abiertamente y sin justificación válida, de la normatividad procesal que era aplicable al caso concreto. Sobre este defecto, ha expresado la Corte, que al ignorar completamente el procedimiento determinado por la ley, el juez termina dictando una sentencia contraria a derecho, arbitraria, que vulnera derechos fundamentales. No obstante, también la jurisprudencia ha precisado que para configurar el defecto, el desconocimiento del procedimiento debe atender a los siguientes requisitos: (i) debe ser un error trascendente y manifiesto, que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y tenga a su vez una influencia directa en la decisión de fondo adoptada; y (ii) y que la deficiencia no resulte atribuible al afectado.

Así, por ejemplo, la Corte ha encontrado que se configura un defecto procedimental, en los siguientes casos: (i) cuando se deja de notificar una decisión judicial a raíz de lo cual la parte pierde arbitrariamente la oportunidad de controvertir dicha decisión. Sin embargo, si la falta de notificación no tiene efectos procesales importantes, o si se deriva de un error del afectado, o si la misma no produjo verdaderamente un efecto real, lo cual puede ocurrir porque el afectado tuvo oportunidad de conocer el acto por otros medios, no procederá la tutela; (ii) cuando existe una dilación injustificada, tanto en la adopción de decisiones como en el cumplimiento de

¹⁴ Sentencias T-088 del 17 de febrero de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y SU-1219 del 21 de noviembre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵ Ver Sentencia C-590 de 2005.

¹⁶ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

las mismas por parte del juez; cuando la autoridad judicial pretermite la recepción y el debate de unas pruebas cuya práctica previamente había sido ordenada; y (iii) cuando resulta evidente que una decisión condenatoria en materia penal, se produjo como consecuencia de una clara deficiencia en la defensa técnica, siempre que sea imputable al Estado.

c. Defecto fáctico. Este surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Se estructura, entonces, siempre que existan fallas sustanciales en la decisión, que sean atribuibles a deficiencias probatorias del proceso. Según esta Corporación, el fundamento de la intervención del juez de tutela por deficiencias probatorias en el proceso, radica en que, no obstante las amplias facultades discrecionales con que cuenta el juez del proceso para el análisis del material probatorio, éste debe actuar de acuerdo con los principios de la sana crítica, es decir, con base en criterios objetivos y racionales. En ese contexto, la Corte ha explicado que las deficiencias probatorias pueden generarse como consecuencia de: (i) una omisión judicial, como puede ser la falta de práctica y decreto de pruebas conducentes al caso debatido, presentándose una insuficiencia probatoria; (ii) o por vía de una acción positiva, como puede ser la errada interpretación de las pruebas allegadas al proceso, o la valoración de pruebas que son nulas de pleno derecho o que son totalmente inconducentes al caso concreto, presentándose, en el primer caso, un defecto por interpretación errónea, y en el segundo, un defecto por ineptitud e ilegalidad de la prueba.

En punto a los fundamentos y al margen de intervención que tiene el juez de tutela para configurar la ocurrencia de un defecto fáctico, la Corte ha fijado los siguientes criterios de aplicación:

- La intervención del juez de tutela, frente al manejo dado por el juez natural es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. El respeto por el principio de autonomía judicial y el principio del juez natural, impiden que en sede de tutela se lleve a cabo un examen exhaustivo del material probatorio.
- Las diferencias de valoración que puedan surgir en la apreciación de una prueba no pueden considerarse ni calificarse como errores fácticos. Frente a interpretaciones diversas y razonables, es el juez natural quien debe determinar, conforme a los criterios de la sana crítica, y en virtud de su autonomía e independencia, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto. El juez del proceso, en ejercicio de sus funciones, no sólo es autónomo sino que sus actuaciones están amparadas por el principio de la buena fe, lo que le impone al juez de tutela la obligación de asumir, en principio y salvo hechos que acrediten lo contrario, que la valoración de las pruebas realizadas por aquél es razonable y legítima.
- Para que la acción de tutela pueda proceder por error fáctico, '[e]l

error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto¹⁷.

d. Defecto sustantivo o material. Se presenta cuando la decisión judicial adoptada por el juez, desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen, al sustentarse aquella en disposiciones claramente inaplicables al caso concreto. Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido, que cuando una decisión judicial se soporta en una norma jurídica manifiestamente equivocada, que la excluye del marco de la juridicidad y de la hermenéutica, aquella pasa a ser una simple manifestación de arbitrariedad, que debe dejarse sin efectos, para lo cual la acción de tutela pasa a ser el mecanismo idóneo y apropiado. Al respecto, ha explicado la Corte que tal situación de arbitrariedad se presenta cuando se aplica: (i) una norma inexistente; (ii) o que ha sido derogada o declarada inexecutable; (iii) o que estando vigente, resulta inconstitucional frente al caso concreto y el funcionario se haya abstenido de aplicar la excepción de inconstitucionalidad; (iv) o que estando vigente y siendo constitucional, la misma es incompatible con la materia objeto de definición judicial.

f. Error inducido o por consecuencia. Tiene lugar, en los casos en que el juez o tribunal ha sido víctima de un engaño por parte de terceros, y ese engaño lo conduce a la adopción de una decisión que afecta derechos fundamentales. En estos eventos, la providencia judicial se soporta en hechos o situaciones en cuya realización participan personas obligadas a colaborar con la administración de justicia -autoridades o particulares-, y cuyo manejo irregular induce en error al funcionario judicial, con grave perjuicio para los derechos fundamentales de alguna de las partes o de terceros.

g. En una decisión sin motivación. Se configura frente al incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que, precisamente, en tal motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional y, por tanto, de las providencias que les competen proferir.

h. En desconocimiento del precedente judicial. Se presenta en aquellos casos en los cuales la autoridad judicial, a través de sus pronunciamientos, se aparta del precedente jurisprudencial que le resulta aplicable al caso, sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación jurídica que justifique tal cambio de jurisprudencia. Ocurre, 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

¹⁷ “Sentencia T-590 del 27 de agosto de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.”

vulnerado. Se presenta igualmente, cuando el juez del proceso ignora el alcance de una ley, fijado por la Corte Constitucional con efectos erga omnes.

i. En violación directa de la Constitución. La misma tiene lugar, entre otros eventos, cuando, amparada en la discrecionalidad interpretativa, la decisión judicial se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados amparados por la Carta”.

De conformidad con lo expuesto, cabe señalar que la acción de tutela, como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, procede excepcionalmente para controvertir el sentido y alcance de las decisiones judiciales, cuando en el caso concreto: (i) se cumpla con los requisitos generales de procedibilidad, (ii) se advierta que la providencia cuestionada incurrió en una o varias de las causales específicas, y (iii) se determine que el vicio o defecto es de tal trascendencia que implica la amenaza o la vulneración de derechos fundamentales¹⁸.

En ese orden de ideas, pasará la Sala a abordar el estudio de la casual especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, referida al desconocimiento del precedente constitucional, atribuida por el accionante al fallo emitido el 27 de mayo de 2010, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que revocó la providencia proferida por el Juzgado Séptimo Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, el 2 de abril de 2008, que accedió a las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

4. El desconocimiento del precedente constitucional como causal especial de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de Jurisprudencia

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la actividad interpretativa que realizan los jueces de la República sobre las normas jurídicas, con base en el principio de autonomía judicial, está supeditada al respeto del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley y a otras disposiciones constitucionales que disponen criterios vinculantes para la interpretación del derecho. De tal manera que para ofrecer un mínimo de seguridad jurídica a los ciudadanos, los funcionarios judiciales se encuentran atados en sus decisiones por la regla jurisprudencial que para el caso concreto ha fijado el órgano unificador.

Así las cosas, esta corporación en su jurisprudencia ha utilizado “los conceptos de *decisum*, *ratio decidendi*, y *obiter dicta*, para determinar qué partes de la decisión judicial constituyen fuente formal de derecho. El *Decisum*, la resolución concreta del caso, la determinación de si la norma debe salir o no del ordenamiento en materia constitucional, tiene efectos erga

¹⁸ Sentencia T-018 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

omnes y fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos. La ratio decidendi, entendida como la formulación general del principio, regla o razón general que constituyen la base necesaria de la decisión judicial específica, también tiene fuerza vinculante general. Los obiter dicta o ‘dichos de paso’, no tienen poder vinculante, sino una ‘fuerza persuasiva’ que depende del prestigio y jerarquía del Tribunal, y constituyen criterio auxiliar de interpretación”¹⁹

En ese orden de ideas, cabe señalar que se configura la causal especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, referida al desconocimiento del precedente constitucional, cuando el Juez de la República en el caso concreto: (i) aplica disposiciones legales que han sido declaradas inexecutable por sentencias de constitucionalidad o (ii) aplica disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; así mismo, (iii) cuando contraría la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad y, por último, (iv) cuando desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijados por la Corte Constitucional en la ratio decidendi de sus sentencias de tutela.

5. Análisis del caso concreto

Encuentra la Sala que en el presente asunto, se cumplen en su totalidad los requisitos generales de procedibilidad de esta acción de tutela y que habilitan, en sede de revisión, un análisis de fondo de los hechos materia de controversia.

En efecto, se observa que la cuestión que se discute resulta (i) de indudable relevancia constitucional, toda vez que se persigue la protección eficiente de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, presuntamente trasgredidos como consecuencia de una decisión judicial que ha cobrado firmeza; (ii) también es claro que dentro del proceso contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante desplegó todos los mecanismos de defensa judicial a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales. En este punto específico es conveniente precisar que, aún cuando por expreso mandato del artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, contra las sentencias dictadas por los Tribunales Contenciosos Administrativos en segunda instancia, procede el recurso extraordinario de revisión, no es posible invocarlo en el presente asunto, toda vez que éste no se enmarca en ninguna de las causales de procedibilidad que prevé el artículo 188 de la citada norma²⁰; (iii) adicionalmente, se tiene que la

¹⁹ Sentencias SU-047 de 1999 y SU-1300 de 2001.

²⁰“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.

acción de tutela de la referencia fue promovida en un término razonable y proporcional al hecho que originó la presunta vulneración, pues tan sólo transcurrieron dos (2) meses desde la fecha en que se dictó la sentencia censurada y la presentación de la acción de tutela; (iv) del mismo modo, considera la Sala que el demandante identificó claramente los hechos que, a su juicio, generaron la vulneración alegada y los derechos fundamentales presuntamente infringidos, aspectos que fueron abordados en el trámite contencioso administrativo; (v) finalmente, es patente que la sentencia objeto de discusión no corresponde a un fallo de tutela.

En ese orden de ideas, pasará la Sala a abordar solo el estudio de la causal especial de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, referida al desconocimiento del precedente constitucional, atribuida por el accionante al fallo emitido, el 27 de mayo de 2010, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que revocó la providencia proferida por el Juzgado Séptimo Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, el 2 de abril de 2008, que accedió a las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha determinado que el planteamiento de un cargo por presunta violación del precedente constitucional exige una metodología que incorpora la identificación adecuada de los siguientes aspectos²¹: (i) El contenido específico de la *ratio decidendi* de la sentencia en la que se establece el precedente que según el censor fue desconocido por el juez constitucional, dado que en ella se plasma la regla vinculante para la resolución de casos futuros; (ii) La demostración de que esa *ratio* debió servir de base para solucionar el *problema jurídico semejante* abordado en la sentencia cuestionada; (iii) La identificación de los hechos del caso o de las normas juzgadas en la sentencia anterior, los cuales deben ser semejantes o plantear un punto de derecho similar al que se debe resolver en la sentencia impugnada.

El examen de los tres elementos mencionados son los que hacen que una sentencia anterior sea vinculante, y en esa medida que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que la Corte haya definido el precedente aplicable como “aquella sentencia anterior y pertinente cuya *ratio*

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”.

²¹ Cfr. Sentencia T- 292 de 2006.

conduce a una regla – prohibición orden o autorización – determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específicos.^{22,,}

Para fundamentar el cargo, el demandante se limita a transcribir apartes de diferentes sentencias proferidas por esta corporación (T-180 de 2008, T-250 de 2007, T-470 de 2002, T-100 de 1994, T-806 de 2004, T-236 de 2006) y por el Consejo de Estado (sentencia de 24 de enero de 2002²³) en las que se desarrollan varios aspectos del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y de los regímenes especiales. Sin embargo, la demanda no asume la carga argumentativa y demostrativa exigida para una censura de esta naturaleza en el sentido de identificar la *ratio decidendi* de esas sentencias invocadas, su identidad o semejanza entre sí, y su capacidad para resolver el problema jurídico planteado en la presente oportunidad. Ninguna referencia se hace a la situación fáctica o normativa que fue enfrentada en aquellas sentencias que invoca el demandante, y menos a su similitud con los hechos y los problemas jurídicos específicos que resolvió la sentencia cuestionada, en lo que se esbozó, como pilar de su *ratio decidendi* que como adquirió su derecho pensional estando al servicio del Congreso de la República el régimen aplicable a su caso era el que regía para esa corporación y no el de la Contraloría General de la República y que en todo caso ambos regímenes no pueden aplicarse simultáneamente.

En consecuencia, en modo alguno queda evidenciada la presunta violación del precedente constitucional, dado que no se satisfacen los presupuestos metodológicos, ni los requerimientos demostrativos y de argumentación que al efecto se exigen.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala de Revisión confirmará el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta el veinte (20) de enero de dos mil once (2011), dentro del expediente T-3.139.876.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso.

²² Ibíd.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Alberto Arango Mantilla.

SEGUNDO: CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo judicial proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el veinte (20) de enero de dos mil once (2011), dentro del expediente T-3.139.876.

TERCERO: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General