

PRECEDENTE JUDICIAL - Clases: vertical y horizontal / COMUNICADOS DE PRENSA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - No producen efectos jurídicos / COMUNICADOS DE PRENSA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - No suplen la notificación de los fallos / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - No se configura el defecto de desconocimiento del precedente

Debe precisarse que existen dos clases de precedentes judiciales: i) el vertical, esto es, aquel que es fijado por una autoridad judicial de superior jerarquía, y el ii) horizontal definido como el lineamiento dictado por un mismo juez o corporación... el presidente del máximo tribunal constitucional expide los comunicados de prensa con el fin de poner en conocimiento de la comunidad las decisiones adoptadas y con ello de los cambios que implican en el ordenamiento jurídico. No obstante, al no ser la sentencia misma la que se publica no produce efectos jurídicos... se advierte que los comunicados de prensa no producen efectos jurídicos ni remplazan la notificaciones de los fallos que se profieren en sede de revisión, las cuales se deben surtir en debida forma, y que son las que determinan el momento en que las providencias producen efectos, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991... si bien es cierto a través del citado comunicado se informó sobre la Sentencia de Unificación SU-556 del 14 de julio del 2014, también lo es que, como quedó antes expuesto, dicha publicación no produce efecto vinculante ni jurídico alguno, pues no reemplaza la notificación... De esta forma, al Tribunal no podía exigírsele la aplicación de una sentencia que no producía efectos para el momento en que de adoptó la decisión que ahora se debate... En ese orden, no se advierte el desconocimiento del precedente judicial alegado.

NOTA DE RELATORIA: sobre las clases de precedente, ver la sentencia T-360 de 2014; sobre la posibilidad de apartarse del precedente siempre que se expongan las razones, consultar la sentencia T-446 de 2013, ambas de la Corte Constitucional. En relación con los comunicados de prensa de la Corte Constitucional, ver las providencias A-283 de 2009 y A-022 de 2013 de esa Corporación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-03162-00(AC)

Actor: CONTRALORIA MUNICIPAL DE SAN JOSE DE CUCUTA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la acción de tutela de la referencia.

HECHOS RELEVANTES

a) Proceso ordinario

El señor Jesús Evelio Rodríguez Pinilla formuló acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que solicitó la nulidad de la Resolución núm. 0276 del 25 de noviembre de 1999, mediante la cual el contralor municipal de San José de Cúcuta declaró la insubsistencia de su nombramiento en el cargo de Profesional Universitario Código 340 CAT 12 de la División de Control de Gestión, Resultado e Impacto Ambiental.

El 23 de julio de 2013 el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta negó las pretensiones de la demanda. Decisión frente a la cual el demandante interpuso recurso de apelación.

El 18 de diciembre de 2014 el Tribunal Administrativo de Norte de Santander revocó la sentencia de primera instancia. En su lugar, declaró la nulidad del acto administrativo demandado y ordenó al Municipio de San José y a la Contraloría Municipal de Cúcuta reintegrar al señor Rodríguez Pinilla al cargo que ocupaba al momento de su desvinculación o a otro de similar o igual categoría, siempre y cuando el cargo no se hubiere suprimido, así como reconocerle y pagarle los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos que haya dejado de percibir desde el día en que se declaró insubsistente su nombramiento, hasta cuando efectivamente se reintegre.

b) Inconformidad

Afirmó que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, trabajo y patrimonio económico, pues incurrió en desconocimiento del precedente judicial al no tener en cuenta la Sentencia de Unificación SU-556 del 24 de julio de 2014 y en consecuencia ordenar el reintegro al señor Rodríguez Pinilla a un cargo que se suprimió desde el 2.001 y el pago de los salarios y prestaciones sociales desde 1.999.

PRETENSIONES

Solicitó amparar los referidos derechos fundamentales. En consecuencia, se ordene a la autoridad judicial accionada dictar una nueva providencia que tenga en cuenta la Sentencia de Unificación SU-556 de 2014.

CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO

Jesús Evelio Rodríguez Pinilla (fls. 91 y 92)

Jesús Evelio Rodríguez Pinilla, a través de apoderado, solicitó negar la acción de tutela, ya que la sentencia objeto de discusión se ajustó al ordenamiento jurídico.

Así mismo, sostuvo que la Sentencia de Unificación SU-556 de 2014 no había sido notificada para la época en que se profirió el fallo del 18 de diciembre del mismo año, solo se conocía por un comunicado de prensa de la Corte Constitucional, como en efecto lo indicó el Tribunal Administrativo de Norte de Santander al resolver la solicitud de aclaración de la decisión.

Tribunal Administrativo de Norte de Santander

No rindió el informe solicitado, a pesar de que se le notificó en debida forma (f. 85)

CONSIDERACIONES DE LA SALA

- Competencia

La Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000¹, el cual regula que: “[...] Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado [...]”.

- Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional² y el Consejo de Estado³ ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de

¹ Por medio del cual se establecen competencias para el reparto de la acción de tutela.

² Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

³ En la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 (Exp. No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dispuso la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales siempre y cuando se respetara el principio de autonomía del juez natural, y se cumplieran los requisitos generales y específicos establecidos por la Corte Constitucional.

1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, entre otras, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Y en lo atinente a las causales específicas de procedencia, el escrito de la acción constitucional debe acreditar al menos una de las causales, para que el juez de tutela acceda al amparo invocado.

En el presente asunto se reúnen los requisitos generales de procedibilidad, esto es: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) no se argumentó una irregularidad procesal; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

Problema Jurídico

El problema jurídico en esta instancia se puede resumir en las siguientes preguntas:

1. ¿Qué efectos tienen los comunicados de prensa de la Corte Constitucional?
2. ¿Al emitirse la sentencia de segunda instancia, aquí discutida, ya se había notificado la SU- 556 de 2014?

Para resolver el problema así planteado se abordarán las siguientes temáticas: (i) causales especiales, (ii) desconocimiento del precedente judicial, (iii) comunicados de prensa de la Corte Constitucional; veamos:

1. Causales especiales

Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos en que puede incurrir la decisión que se controvierte.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴ las causales especiales, son: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los

⁴ Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras.

fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

2. Desconocimiento del precedente judicial

La Corte Constitucional ha sostenido que el desconocimiento del precedente jurisprudencial constituye una causal de procedibilidad de la acción de tutela⁵, pues si bien es cierto los jueces gozan de autonomía para adoptar la decisión a que haya lugar, también lo es que la misma goza de unos límites como es el respeto por el precedente judicial.

Debe precisarse que existen dos clases de precedentes judiciales: i) el vertical, esto es, aquel que es fijado por una autoridad judicial de superior jerarquía, y el ii) horizontal definido como el lineamiento dictado por un mismo juez o corporación. Al respecto, el máximo tribunal constitucional, en sentencia T-360-14, indicó:

“(...) La Corte ha diferenciado dos clases de precedentes teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa: el horizontal y el vertical. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial. El segundo, se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores (...)”

Ahora bien, el respeto por el precedente jurisprudencial no puede ser entendido de manera absoluta, pues se trata de armonizar y salvaguardar los principios constitucionales. No obstante, se ha admitido la separación del mismo siempre que se expongan las razones por las cuales se aparta. La Corte Constitucional en sentencia T-446/13 se pronunció sobre el particular en los siguientes términos:

“(...) 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

⁵ Ver entre otras sentencias: T-446/13. T-360/14 y T-309/15.

evolución del derecho 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” (requisito de transparencia); 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 (requisito de suficiencia) (...)”

En ese orden de ideas, cuando un juez se aleja del precedente judicial sin exponer los motivos para hacerlo, tal actuación constituye una vulneración al derecho a la igualdad.

3. Los comunicados de prensa de la Corte Constitucional

El Reglamento Interno de la Corte Constitucional en su artículo 9 determinó las funciones presidente de la Corporación, entre las que se encuentra “Servir a la Corte como órgano de comunicación y, en consecuencia, sólo él podrá informar oficialmente sobre los asuntos decididos por la Sala Plena”.

En esa medida, el presidente del máximo tribunal constitucional expide los comunicados de prensa con el fin de poner en conocimiento de la comunidad las decisiones adoptadas y con ello de los cambios que implican en el ordenamiento jurídico. No obstante, al no ser la sentencia misma la que se publica no produce efectos jurídicos.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante providencia A 283 del 2009, sostuvo:

“[...] la Corte, como institución, al ejercer sus funciones se pronuncia mediante providencias y, especialmente, a través de sentencias de constitucionalidad o de tutela y, en ese contexto, los comunicados de prensa no son sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales, motivo por el cual su propósito eminentemente informativo no les confiere fuerza vinculante de ninguna índole [...]”

En el mismo sentido, en Auto 022 de 2013, indicó:

“[...] El comunicado tiene, en ese orden de ideas, la función de publicitar tanto las razones de la decisión como la parte resolutive de la sentencia, permitiéndose de tal modo que los ciudadanos conozcan oportunamente cómo incide la decisión adoptada en la configuración del ordenamiento jurídico. Por supuesto, esta actividad tiene efectos exclusivamente de comunicación de lo decidido, sin que remplace la publicación del texto completo de la sentencia correspondiente y su formal notificación [...]”

Así las cosas, se advierte que los comunicados de prensa no producen efectos jurídicos ni remplazan la notificaciones de los fallos que se profieren en sede de revisión, las cuales se deben surtir en debida forma, y que son las que determinan el momento en que las providencias producen efectos, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991.

- La emisión de la providencia discutida

La accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, trabajo y patrimonio económico, que considera vulnerados por el Tribunal Administrativo de Santander incurrió en desconocimiento del precedente judicial al no tener en cuenta la Sentencia de Unificación SU-556 del 24 de julio de 2014.

Al respecto, la Subsección “A” observa que la sentencia objeto de discusión fue proferida por el Tribunal accionado el 18 de diciembre de 2014 (f. 29) y el fallo del 14 de julio de 2014, cuyo desconocimiento se alega, se notificó a las partes el 25 de febrero de 2015 (f.43).

En ese orden de ideas, la referida autoridad judicial no estaba obligada a fundamentar su decisión en una sentencia que aún no había sido debidamente notificada.

Ahora bien, la Contraloría Municipal de San José de Cúcuta afirmó que la decisión de la Corte Constitucional ya había sido informada a la comunidad mediante el Comunicado núm. 29 de 23 y 24 de julio del 2014.

Sobre el particular, se precisa que si bien es cierto a través del citado comunicado (fls. 44 a 59) se informó sobre la Sentencia de Unificación SU-556 del 14 de julio del 2014, también lo es que, como quedó antes expuesto, dicha publicación no produce efecto vinculante ni jurídico alguno, pues no reemplaza la notificación, como lo afirmó el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, al resolver la solicitud de aclaración, en los siguientes términos (fls. 41 a 43):

“[...] En dicha sentencia (Sentencia de Unificación 556 de 2014) la Corte Constitucional ordenó pagar, a título indemnizatorio, el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que por cualquiera concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido el actor sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (6) meses ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario.

Pero frente a tal sentencia, tiene la Sala que la misma fue notificada a las partes el 25 de febrero de 2015, y en el sub lite la decisión fue tomada en Sala de Decisión Escritural No. 03, el 18 de diciembre de 2014, no siendo procedente su aplicación, pues a dicha data solo se tenía una noticia, del precitado de la Corte Constitucional, que al no encontrarse notificado, no producía efectos y por ende no podía darse aplicación [...]” Paréntesis fuera del texto

De esta forma, al Tribunal no podía exigírsele la aplicación de una sentencia que no producía efectos para el momento en que de adoptó la decisión que ahora se debate.

En gracia de discusión, se observa que la accionada tuvo en cuenta la posición fijada por esta Corporación en relación con las órdenes que se deben efectuar cuando se condena a la administración por retirar del servicio a servidores públicos sin motivación y que hayan sido nombrados en provisionalidad en un cargo de carrera, en los siguientes términos:

“[...] se ordenará al MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA Y A LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE CÚCUTA, reintegrar al Señor JESUS (sic) EVELIO RODRÍGUEZ PINILLA, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.449.484 de Cúcuta, al cargo que ocupaba al momento de su desvinculación o a otro similar de igual o superior categoría, siempre y cuando el cargo no haya sido suprimido, o el funcionario no haya llegado a la edad del retiro forzoso, o éste (sic) mismo hubiera alcanzado el estatus de pensionado, tal y como lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado en Sentencia de fecha 9 de enero de 2008 [...]

Así mismo se ordenará que el municipio de Cúcuta reconozca y pague sin solución de continuidad, los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir, desde la fecha en que fue retirado del servicio hasta que sea efectivamente reintegrado [...]”

En ese orden, no se advierte el desconocimiento del precedente judicial alegado.

- **Supresión del cargo**

La actora consideró que se vulneraron sus derechos fundamentales por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por cuanto le ordenó reintegrar al señor Rodríguez Pinilla a un cargo que se suprimió en el 2001.

Al respecto, se precisa que la autoridad judicial accionada ordenó el reintegro siempre y cuando “el cargo no haya sido suprimido”.

Por lo tanto, no se estudiará la configuración del desconocimiento del precedente judicial en ese aspecto.

En consecuencia, se negará el amparo solicitado por la accionante mediante la acción de tutela interpuesta contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

Primero: Negar el amparo solicitado por la Contraloría Municipal de San José de Cúcuta mediante la acción de tutela presentada contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

Segundo: La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres días siguientes a siguientes a su notificación (art. 31 Dcto. 2591 de 1991). Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, remítase el cuaderno original de la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Tecero: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto: Háganse las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO