

Sentencia SU774/14

(Bogotá D.C., 16 de octubre de 2014)

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional para la protección de derechos fundamentales

La acción de tutela procede excepcionalmente para controvertir decisiones judiciales que desconozcan derechos fundamentales y tenga un grado de afectación relevante desde el punto de vista constitucional, por lo cual se debe cumplir con los requisitos generales y específicos de procedibilidad enunciados. Lo anterior, por cuanto no cualquier error judicial está resguardado por el principio de autonomía judicial, pues en el evento en que una providencia judicial resulte arbitraria, caprichosa o irrazonable y sea contraria a la Constitución, el juez constitucional tiene la facultad de intervenir.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Vulneración del derecho al debido proceso por parte del Consejo de Estado al negarse a valorar las copias de diferentes documentos públicos dentro de una acción de pérdida de investidura

CARACTERIZACION DEL DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

Dentro del desarrollo de los requisitos especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el defecto procedimental es de dos clases: (i) de carácter absoluto y (ii) por exceso ritual manifiesto. La primera de las categorías ocurre cuando “el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido en el trámite de un asunto específico porque (i) sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto), o (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento legalmente establecido afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”.

DEFECTO FACTICO POR LA NO VALORACION DEL ACERVO PROBATORIO

El defecto fáctico por no valoración de pruebas se presenta “cuando el funcionario judicial omite considerar elementos probatorios que constan en el proceso, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar su decisión y, en el caso concreto, resulta evidente que de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido habría variado sustancialmente”. No obstante lo anterior, la Corte ha reconocido que en la valoración del acervo probatorio el análisis que pueda realizar el juez constitucional es limitado, en tanto quien puede llevar a cabo un mejor y más completo estudio es el juez natural debido al principio de inmediación de la prueba.

DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Deber de oficiosidad del juez en materia probatoria

En varias oportunidades, esta Corporación ha señalado que los jueces incurrir en “en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, cuando existiendo incertidumbre sobre unos determinados hechos que se estiman relevantes para la decisión judicial y cuya ocurrencia se

infiere razonablemente del acervo probatorio, omite decretar, de forma oficiosa, las pruebas que podrían conducir a su demostración”. La Corte ha reconocido que la omisión de decretar y practicar pruebas de manera oficiosa, cuando tienen la potencialidad de otorgar certeza a los hechos alegados por las partes y que pueden ser razonablemente inferidos del acervo probatorio existente, también se encuentra íntimamente ligado con la posible ocurrencia de un defecto fáctico. En este sentido se pronunció la sentencia T-363 de 2013, la cual afirmó “que la omisión en el decreto oficioso de pruebas, puede concurrir en las dos categorías de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial (defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y defecto fáctico), máxime si entre ellas, como lo ha señalado esta Corporación, no existe un límite indivisible, pues tan solo representan una metodología empleada por el juez constitucional para facilitar el estudio de la alegación iusfundamental formulada en el escenario de la acción de tutela contra providencias judiciales”.

PRUEBAS DOCUMENTALES-Documentos públicos y documentos privados

DOCUMENTOS PRIVADOS-Valor probatorio de las copias en asuntos contencioso administrativos/VALOR PROBATORIO DE LOS

DOCUMENTOS PRIVADOS DENTRO DE PROCESO JUDICIAL-Importancia del poder oficioso que en materia probatoria tiene el juez civil cuando existen dudas sobre la autenticidad de la copia

Uno de los principales asuntos en relación con la valoración probatoria se centra en determinar la autenticidad de los documentos. Este concepto resulta absolutamente relevante en tanto en ocasiones, debido a su consecuencia valorativa, se confunde con el de originalidad. Por lo tanto, existe la posibilidad de que un documento a pesar de ser original carezca de autenticidad. Un documento auténtico es aquel en el que existe total certeza en relación con la persona que lo elaboró, suscribió o firmó. Se ha establecido que “la autenticidad es un requisito que debe estar cumplido para que el documento pueda ser apreciado y valorado por el juez en lo que intrínsecamente contenga”. La Sala concluye que su valor probatorio deberá ser establecido caso a caso de conformidad con la totalidad del acervo probatorio y de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS-Autenticidad

En principio, se estableció la presunción de autenticidad de los documentos públicos mediante el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, la tendencia legislativa ha estado encaminada en afirmar la presunción de autenticidad tanto de los públicos como de los privados. La ley 1395 de 2010, modificó el inciso cuarto de la citada norma procesal, señalando que se presumen auténticos los documentos privados manuscritos, firmados o elaborados por las partes. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 244 del Código General del Proceso (ley 1564 de 2012).

VALOR PROBATORIO DE LOS DOCUMENTOS ORIGINALES Y LAS COPIAS SIMPLES-Tendrán el mismo valor probatorio, según ley 1395 de 2010, art. 11

La distinción entre el valor probatorio de los documentos originales y las copias se ha ido disolviendo en el desarrollo legislativo. El artículo 11 de la ley 1395 de 2010 señaló que con independencia de si el documento es allegado en original o en copia éstos se presumen auténticos, hecho que como se explicó, permite que sean valorados. Por su parte, el artículo 246 del Código General del Proceso, expresa que “las copias tendrán el mismo valor probatorio del

original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia”.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia

Esta Corporación ha reconocido en el principio de legalidad, un eje central y fundamental de la concepción del Estado Social de Derecho, en tanto garantiza que todas las actuaciones de los órganos estatales se encuentren conformes al ordenamiento jurídico. En protección al mencionado principio **“surge en el derecho colombiano el contencioso de anulación que constituye una verdadera garantía jurídica de los ciudadanos para asegurar que los actos de la Administración Pública, tanto los de carácter general y abstracto como los de contenido particular y concreto, se adecuen a las normas jurídicas preexistentes, con lo cual se propende por la defensa de la legalidad en abstracto y de los derechos e intereses legítimos de los particulares”**.

ACCIONES PUBLICAS COMO GARANTIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Las acciones judiciales contra actos administrativos pueden clasificarse -incluso con la normatividad establecida en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - en dos grandes categorías; la primera de ellas contra actos generales y abstractos y la segunda contra aquellos que tienen un contenido particular y concreto. Si bien, bajo los dos caminos se persigue la nulidad de determinado acto administrativo por presuntamente contrariar la Constitución y/o las leyes, en el segundo de ellos, adicionalmente, se pretende la reparación de un daño particular. Las acciones que buscan la nulidad simple de los actos administrativos pueden ser iniciadas de manera directa por cualquier persona toda vez que se privilegia la necesidad de salvaguardar el orden jurídico en abstracto. Por su parte, las denominadas acciones de nulidad y restablecimiento del derecho deben ser iniciadas por la **“persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica”, como consecuencia de un acto administrativo particular**.

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL VALOR PROBATORIO DE LOS DOCUMENTOS PUBLICOS EN COPIAS SIMPLES

Existe una reciente línea jurisprudencial en el Consejo de Estado que no encuentra admisible que se denieguen las pretensiones de una demanda o sus excepciones alegando como único argumento que las pruebas que pretenden demostrar los hechos fueron allegadas en copia simple. Lo anterior, exige al juez contencioso administrativo que asuma una actitud en pro del derecho sustancial y desapegada del rigor procesal.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL VALOR PROBATORIO DE LOS DOCUMENTOS PUBLICOS EN COPIAS SIMPLES DENTRO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

CARACTER VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El carácter vinculante del precedente de las altas cortes, y en especial de la Corte Constitucional, ha sido un asunto varias veces tratado por esta Corporación en protección del derecho a la igualdad, la seguridad jurídica y evitando la arbitrariedad judicial. **“Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los**

jueces otorguen decisiones igualmente similares”. En aras de la garantía del mencionado principio constitucional se ha reconocido que las reglas de derecho o ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional adquieren valor vinculante tanto para las autoridades administrativas como para los operadores judiciales al momento de tener que resolver situaciones fácticas y jurídicas idénticas a casos anteriores. La sentencia C-836 de 2001 explicó la diferenciación entre ratio decidendi y obiter dicta, siendo las primeras aquellas que resultan vinculantes.

CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Reglas

Esta Corporación ha reconocido que la autonomía judicial permite el distanciamiento del precedente e incluso el cambio del mismo, siempre y cuando se cumplan con exigentes criterios de argumentación mediante los cuales se demuestren las razones que dan lugar a ello. “La objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, (...), deberá demostrarse que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales”. Además de la obligación de presentar justificaciones contundentes que ponderen los bienes jurídicos protegidos en los distintos casos, la Corte ha señalado diferentes escenarios en los cuales la interpretación jurídica da lugar a modificaciones jurisprudenciales. La citada sentencia C-836 de 2001 al analizar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4° de la Ley 169 de 1896 que establece que tres decisiones uniformes por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre un mismo punto de derecho constituyen doctrina probable, ejemplificó las situaciones admisibles para que se presente un cambio de precedente.

VALORACION PROBATORIA EN ASUNTOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Cambio de precedente de la SU226/13 respecto a copia simple allegada a proceso judicial

La ratio decidendi de la sentencia SU226/13, se puede identificar de la siguiente manera: No se configura un defecto fáctico, y por lo tanto, no se vulnera el derecho fundamental al debido proceso cuando, en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, los operadores judiciales no otorguen valor probatorio a los documentos públicos allegados en copia simple, en tanto para que pueda reconocérseles dicho valor deben ser siempre auténticos. El citado precedente constitucional comparte varios elementos fácticos y de derecho con el caso que ahora se debe resolver. Se observa que el problema jurídico principal de ambos casos se circunscribe a la negativa de otorgar valor probatorio a documentos públicos allegados en copia simple dentro del marco de diferentes acciones judiciales públicas, resueltas por los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo anterior, se concluye que la regla de decisión establecida en la SU-226 de 2013 constituye – prima facie – precedente vinculante para dar solución a la presente acción de tutela. No obstante lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera necesario, realizar un cambio en su línea jurisprudencial, con el fin de ofrecer un desarrollo más garantista y proteccionista de los derechos y principios consagrados en la Constitución Política de 1991.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Autoridad judicial encargada de controlar la actividad de la administración pública

Si bien el objetivo primordial de la función judicial en general es la protección del ordenamiento

jurídico, la defensa de los derechos de los ciudadanos y la búsqueda de la resolución pacífica de los conflictos, la jurisdicción contencioso administrativa tiene una especial relevancia en tanto se convierte en la autoridad judicial encargada de controlar la actividad de la administración pública. Es a esta jurisdicción a quien - de manera principal - se le encomendó la protección y salvaguarda del principio de legalidad, entendido como la garantía de que todas las actuaciones del Estado se encuentren conforme al ordenamiento jurídico. De tal manera fue explícitamente reconocido por el legislador a través del artículo 103 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al señalar: “Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico”.

DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración por parte de los jueces contencioso administrativos al no solicitar de oficio los originales de documentos públicos que son allegados por las partes procesales en copia simple

Cuando dentro de un proceso contencioso administrativo el juez no tiene certeza sobre la ocurrencia de algunos hechos a pesar de que dentro del acervo probatorio existen documentos públicos, así sea en copia simple, de los cuales se pueda inferir razonablemente su ocurrencia, el juez debe decretar las pruebas de oficio con el fin de llegar a la certeza de los hechos y la búsqueda de la verdad procesal. Exigir esta actuación en nada afecta la autonomía judicial para la valoración probatoria toda vez que el hecho de que solicite pruebas de oficio, en particular originales de documentos públicos, no implica necesariamente que se le otorgue pleno valor probatorio a estos. Lo que se pretende es que el juez cuente con los mayores elementos posibles para que dentro de las reglas de la sana crítica valore en su conjunto la totalidad de las pruebas y pueda llegar a un fallo de fondo con la máxima sustentación jurídica y fáctica posible. Incurre en una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, debido a la configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, cuando los jueces contencioso administrativos no hacen uso de su potestad oficiosa en materia probatoria para permitir esclarecer y dar certeza a los hechos que de manera razonable se pueden inferir del acervo probatorio existente.

CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL VALOR PROBATORIO DE LOS DOCUMENTOS PUBLICOS EN COPIAS SIMPLES DENTRO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Justificación

El cambio en el precedente constitucional se encuentra plenamente sustentado en tanto (i) presenta una interpretación más favorable hacia los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, (ii) propenden por la efectividad y cumplimiento del fin último de la jurisdicción contencioso administrativa como institución encargada de garantizar el principio de legalidad en la actividad de la administración pública, el cual constituye eje esencial en el Estado Social de Derecho, (iii) se encuentra conforme a la tendencia legislativa actual y la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa de otorgar igual valor probatorio a las pruebas documentales en copias u originales y (iv) el precedente a la SU-226 de 2013 centró su análisis en verificar la razonabilidad de la valoración probatoria de los jueces, examen que debe ser complementado estudiando la posible configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y un defecto fáctico en su dimensión negativa por no decretar pruebas de oficio. De esta manera, se demuestra con suficiencia que **“la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales”**.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, al no solicitar de oficio los originales de documentos públicos allegados en copia simple a proceso por pérdida de investidura

Se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia cuando los jueces contencioso administrativos, a pesar de contar con copias simples de documentos públicos que sustentan las pretensiones de las demandas o de las excepciones, y de los cuales se puede inferir razonablemente la ocurrencia de los hechos alegados, no acuden a sus facultades oficiosas para solicitar los originales de los mismos con el fin de alcanzar la verdad procesal, resolver de fondo la controversia y garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Referencia: Expediente T-4.096.171

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia de única instancia del Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B - del 15 de agosto de 2013.

Accionante: Sergio David Becerra Benavides.

Accionado: Consejo de Estado – Sección Primera.

Magistrado ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela.

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Debido proceso.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. El fallo absolutorio proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro de un proceso de pérdida de investidura, considerando que los documentos públicos allegados como prueba de la causal de inhabilidad, fueron aportados en copia simple y por lo tanto, no podrían ser valorados.

1.1.3. Pretensión. Dejar sin efectos la sentencia del 6 de diciembre de 2012 proferida por el Consejo de Estado – Sección Primera – la cual resolvió en segunda instancia el proceso de pérdida de investidura contra el concejal de Santiago de Cali Jhon Jairo Hoyos García. En su lugar, dictar sentencia de reemplazo en la cual se dé valor probatorio a los documentos públicos que fueron aportados en copia simple y se declare la pérdida de investidura del demandado.

1.2. Fundamentos de la pretensión:

1.2.1. En abril de 1997, el señor Jhon Jairo Hoyos García y su familia, constituyeron la Corporación Miguel Ángel Bounarroiti.

1.2.2. Alega que dicha Corporación ha celebrado diferentes contratos de prestación de servicios educativos con la Secretaría de Educación de Santiago de Cali. El último de los contratos relacionados por el accionante fue suscrito el 23 de enero de 2012 por un valor de \$237.358.599

de pesos, cuyo objeto es "la prestación del servicio educativo a población en condición de vulnerabilidad, para 264 estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 o nivel 1,2 y 3 del sisben"; también contrató con el municipio para objetos similares el 9 de octubre de 2009, el 20 y 26 de enero de 2011.

1.2.3. El señor Hoyos García fue elegido como concejal del municipio de Santiago de Cali, el 30 de octubre de 2011 para el periodo 2012 – 2015.

1.2.4. Afirmó el accionante que si bien el señor Hoyos García, para el momento de aspirar al Concejo del municipio de Santiago de Cali y ya como concejal, no hacía parte de la junta directiva de la citada Corporación, sí continuaba siendo miembro de la misma, al igual que la señora Carmen Emilia García de Hoyos, madre del entonces candidato.

1.2.5. Con base en los hechos anteriores, el señor Sergio David Becerra Benavides presentó demanda de acción de pérdida de investidura contra el concejal del municipio de Santiago de Cali, Jhon Jairo Hoyos García, por supuestamente incurrir en violación al régimen de inhabilidades.

1.2.6. El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia de primera instancia decretando la pérdida de investidura del Concejal Jhon Jairo Hoyos García. A juicio del Tribunal "aparece demostrada la causal de pérdida de investidura consagrada en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 617 de 2000"[1], en tanto la Corporación de la cual él es miembro, contrató con el municipio durante el año inmediatamente anterior a la elección del año 2011.

1.2.7. El recurso de apelación fue resuelto por la Sección Primera del Consejo de Estado[2], que revocó la decisión de primera instancia. A juicio del alto tribunal, los contratos que fueron aportados como pruebas de la causal de inhabilidad fueron allegados en copia simple, razón por la cual no se le podría otorgar valor probatorio en tanto no se puede comprobar la autenticidad de los mismos; relacionando varia jurisprudencia del Consejo de Estado que se ha pronunciado en el mismo sentido.

1.2.8. El demandante presentó acción de tutela contra la anterior decisión judicial argumentando la vulneración al derecho fundamental al debido proceso ya que el Consejo de Estado se negó a valorar pruebas documentales esenciales para la resolución del caso a pesar de haber sido allegadas en debida forma. Alegó que, de conformidad con el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, "el documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad". Según el accionante, el concejal no sólo no tachó de falsos los contratos de la Corporación Miguel Ángel Bounarroti, sino que los aceptó en la audiencia oral que se adelantó dentro del proceso.

2. Respuesta de los accionados.

Ni la Sección Primera del Consejo de Estado ni el señor Jhon Jairo Hoyos – quien fue vinculado al proceso[3] – presentaron contestación a la acción de tutela.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión:

3.1. Sentencia de única instancia del Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B - del 15 de agosto de 2013.

Rechazó por improcedente la acción de tutela. A juicio del alto tribunal, el accionante se limitó a

relacionar la existencia de un supuesto defecto fáctico más esta alegación "no se encuentra desarrollada ni fundada para controvertir de manera precisa el yerro en el incurrió la autoridad judicial" [4].

4. Pruebas decretadas en sede de revisión.

Mediante auto del 11 de febrero de 2014, el magistrado sustanciador haciendo uso de las facultades establecidas en el artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992, ordenó al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, para que en el término máximo de dos (2) días contados a partir de la notificación de este auto remitiera en calidad de préstamo el expediente del Proceso de Pérdida de Investidura con número de radicación 76001 2331 000 2012 00633 01 instaurado por el señor Sergio David Becerra Benavides contra el señor Jhon Jairo Hoyos García.

A través de oficio No. 1463 del 25 de febrero de 2014, el mencionado tribunal judicial dio respuesta al requerimiento[5].

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 - artículos 31 a 36-[6].

Conforme a lo previsto en el artículo 54 A del Reglamento de la Corte Constitucional, el Magistrado sustanciador informó en su oportunidad a la Sala Plena[7] que el presente caso contenía una circunstancia de especial relevancia en tanto se trata de una acción de tutela contra una sentencia del Consejo de Estado, máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa. En la Sala Plena del 19 de febrero de 2014, este tribunal dispuso que el caso sub examine sería revisado por la dicha Sala, dando lugar a la presente sentencia de unificación

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Afectación de un derecho fundamental. En el caso bajo estudio se analiza la posible vulneración al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

2.2. Legitimación por activa. La demanda de tutela fue presentada por el señor Sergio David Becerra Benavides quien actuó como demandante dentro del proceso judicial de pérdida de investidura contra el concejal de la ciudad de Cali, Jhon Jairo Hoyos García, el cual es objeto de análisis a través de la presente acción constitucional.

2.3. Legitimación por pasiva. Consejo de Estado – Sección Primera -, quien resolvió la segunda instancia del citado proceso contencioso administrativo y autoridad pública contra la cual es posible interponer la acción constitucional en los términos del artículo 5º del Decreto 2591 de 1991[8].

Los demás requisitos formales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales serán analizados en el acápite del caso concreto.

3. Problema jurídico constitucional.

¿Se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, cuando no se otorga valor probatorio a las copias simples de documentos públicos, dentro de los procesos contencioso administrativos, cuando del acervo probatorio del expediente se puede inferir razonablemente la existencia de los originales?

4. La vulneración del derecho fundamental al debido proceso por parte del Consejo de Estado al negarse a valorar las copias de diferentes documentos públicos dentro de una acción de pérdida de investidura (Cargo).

4.1. Requisitos generales y específicos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

4.1.1. De forma reiterada la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales para analizar la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Así, se ha señalado la necesidad de cumplir con seis requisitos generales para establecer la procedencia de la acción constitucional. Mediante la sentencia C-590 de 2005, se establecieron los siguientes;

“(i) 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 jurisdicciones.

(ii). 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 irremediable. 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,

(iii) 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 vulneración,

(iv) 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 actora,

(iv) 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 posible y

(vi) Que no se trate de sentencias de tutela”.

4.1.2. Cumplido lo anterior, se debe verificar el cumplimiento de los requisitos específicos de procedibilidad, que deben ser plenamente probados. Dichos requisitos consisten en: (i) defecto orgánico[9], (ii) sustantivo[10], (iii) procedimental[11], (iv) fáctico[12]; (v) error inducido[13]; (vi) decisión sin motivación[14]; (vii) desconocimiento del precedente constitucional[15]; y (viii) violación directa de la Constitución.

En síntesis, la acción de tutela procede excepcionalmente para controvertir decisiones judiciales que desconozcan derechos fundamentales y tenga un grado de afectación relevante desde el punto de vista constitucional, por lo cual se debe cumplir con los requisitos generales y específicos de procedibilidad enunciados. Lo anterior, por cuanto no cualquier error judicial está

resguardado por el principio de autonomía judicial, pues en el evento en que una providencia judicial resulte arbitraria, caprichosa o irrazonable y sea contraria a la Constitución, el juez constitucional tiene la facultad de intervenir.

De conformidad con los hechos establecidos en la presente acción de tutela, la Sala considera pertinente realizar una breve extensión en relación con el defecto fáctico y el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

4.1.2.1. Defecto Fáctico.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el defecto fáctico se encuentra relacionado con errores probatorios durante el proceso. Este se configura cuando la decisión judicial se toma (i) sin que se halle plenamente comprobado el supuesto de hecho que legalmente la determina; (ii) como consecuencia de una omisión en el decreto o valoración de las pruebas; (iii) de una valoración irrazonable de las mismas; (iv) de la suposición de una prueba; o (v) del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios”[17].

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en la protección al principio de la autonomía e independencia judicial, en el cual se incluye el amplio margen que recae sobre los operadores judiciales para valorar – de conformidad con las reglas de la sana crítica – las pruebas que han sido recaudadas durante el proceso. Sin embargo, la sentencia SU-159 de 2002, señaló que dicha independencia y autonomía “jamás puede ejercerse de manera arbitraria; su actividad evaluativa probatoria implica, necesariamente, la adopción de criterios objetivos, no simplemente supuestos por el juez, racionales, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos, esto es, que materialicen la función de la administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas”[18].

Así mismo, se ha señalado que el defecto fáctico tiene dos dimensiones; una positiva y una negativa. Mientras la primera hace referencia a circunstancias en las que se valoran pruebas vulnerando reglas legales y principios constitucionales, la segunda hace relación a situaciones omisivas en la valoración probatoria que pueden resultar determinantes para el caso. Dicha omisión se debe presentar de manera arbitraria, irracional y/o caprichosa[19].

Esta Corporación ha establecido que la dimensión negativa se produce: “(i) por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso;(ii) por decidir sin el apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; o (iii) por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo” [20]. Y una dimensión positiva, que tiene lugar “por actuaciones positivas del juez, en la que se incurre ya sea (iv) por valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión; o (v) por decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia”.

Se ha concluido que, el defecto fáctico por no valoración de pruebas se presenta[22] “cuando el funcionario judicial omite considerar elementos probatorios que constan en el proceso, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar su decisión y, en el caso concreto, resulta evidente que de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido habría variado sustancialmente”.

No obstante lo anterior, la Corte ha reconocido que en la valoración del acervo probatorio el análisis que pueda realizar el juez constitucional es limitado, en tanto quien puede llevar a cabo un mejor y más completo estudio es el juez natural debido al principio de inmediación de la prueba.

4.1.2.2. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto - Deber de oficiosidad del juez en materia probatoria.

El artículo 228 de la Constitución Política de 1991 estableció el derecho al acceso a la administración de justicia y el principio de prevalencia del derecho sustancial. De esta manera, la jurisprudencia constitucional ha señalado la obligación por parte de los jueces - en su condición de directores de los diferentes procesos judiciales - de adelantar todas aquellas actuaciones que estén dentro de la órbita de sus competencias para tratar de llegar a la verdad y el esclarecimiento de los hechos.

Dentro del desarrollo de los requisitos especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el defecto procedimental es de dos clases: (i) de carácter absoluto y (ii) por exceso ritual manifiesto. La primera de las categorías ocurre cuando “el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido en el trámite de un asunto específico porque (i) sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto), o (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento legalmente establecido afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”[24].

Por su parte, el exceso ritual manifiesto ha sido ampliamente desarrollado por esta Corporación al estudiar actuaciones judiciales en diversos procesos tanto en la jurisdicción civil como en la contenciosa administrativa y en la laboral.

La jurisprudencia constitucional ha advertido que se comete un defecto por exceso ritual manifiesto cuando el juez “excede la aplicación de formalidades procesales que hacen imposible la realización material de un derecho”[25]. En garantía del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial se considera que se vulnera el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia si como consecuencia de un apego excesivo a las normas procesales, los operadores judiciales no cumplen sus deberes de impartir justicia, búsqueda de la verdad procesal y omitir actuaciones que obstaculicen el goce efectivo de los derechos constitucionales.

Uno de los principales asuntos alrededor de los cuales se ha desarrollado el concepto de exceso ritual manifiesto se centra en las potestades oficiosas del juez para solicitar, decretar y practicar pruebas. Si bien se ha reconocido el principio general del derecho que establece “que quien alega prueba”, la jurisprudencia constitucional ha reiterado el deber de los jueces para que de manera oficiosa busquen a través del decreto y práctica de pruebas la certeza de los hechos en disputa y el efectivo goce de los derechos sustanciales. Frente al presente asunto, la sentencia T-213 de 2012 analizó la ocurrencia de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto dentro de un proceso civil, en esta oportunidad la Sala Novena de Revisión señaló:

“(…) el contexto colombiano se ha asumido una ideología mixta, es decir, en parte dispositivo y en parte inquisitivo, habida cuenta que la iniciativa de acudir a la jurisdicción reposa en cabeza de las partes, quienes deben cuidar sus asuntos y brindar al juez todos los elementos que consideren necesarios para la prosperidad de sus pretensiones o excepciones, pero ello no

implica que el juez sea un espectador en el proceso porque dentro de sus funciones se encuentra la de tomar las medidas indicadas para lograr el esclarecimiento de los hechos, lo que de suyo propio lo faculta para decretar las pruebas de oficio que a bien considere necesarias.”

Bajo la consideración anterior, en varias oportunidades, esta Corporación ha señalado que los jueces incurren “en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, cuando existiendo incertidumbre sobre unos determinados hechos que se estiman relevantes para la decisión judicial y cuya ocurrencia se infiere razonablemente del acervo probatorio, omite decretar, de forma oficiosa, las pruebas que podrían conducir a su demostración”[26].

La Corte ha reconocido que la omisión de decretar y practicar pruebas de manera oficiosa, cuando tienen la potencialidad de otorgar certeza a los hechos alegados por las partes y que pueden ser razonablemente inferidos del acervo probatorio existente, también se encuentra íntimamente ligado con la posible ocurrencia de un defecto fáctico. En este sentido se pronunció la sentencia T-363 de 2013, la cual afirmó “que la omisión en el decreto oficioso de pruebas, puede concurrir en las dos categorías de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial (defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y defecto fáctico), máxime si entre ellas, como lo ha señalado esta Corporación, no existe un límite indivisible, pues tan solo representan una metodología empleada por el juez constitucional para facilitar el estudio de la alegación iusfundamental formulada en el escenario de la acción de tutela contra providencias judiciales”[27].

Por último, se deben reiterar las reglas jurisprudenciales que se han desarrollado con el fin de admitir la intervención de juez constitucional en asuntos relacionados con un eventual defecto procedimental. El amparo del derecho al debido proceso por la ocurrencia del mencionado defecto procede cuando“(i) no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico; y (iv) que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales”[28].

4.2. Documentos públicos, privados, originales y copias. Concepto y valor probatorio de los documentos auténticos.

La Sala considera de especial relevancia realizar una corta conceptualización en relación con las pruebas documentales para lo cual, se hace necesario acudir a lo regulado por el Código de Procedimiento Civil – norma procesal vigente al momento de los hechos del caso concreto – y normas posteriores, como el Código General del Proceso (CGP).

Tradicionalmente, las pruebas documentales se han clasificado en dos categorías; (i) documentos públicos y (ii) documentos privados. Así ha sido positivizado en el ordenamiento jurídico a través del artículo 251 del Código de Procedimiento Civil - ahora artículo 243 del Código General del Proceso -. El documento público se ha definido como aquel “otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención”[29]. Adicionalmente, el mencionado CGP incluyó en dicha definición “el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención”.

Por su parte, los documentos privados fueron definidos de manera negativa al señalar que son

todos aquellos que “no reúnen los requisitos para ser documento público”. La doctrina ha señalado que la mencionada diferenciación “nada tiene que ver con su eficacia probatoria campo en el cual el documento privado, al igual que el público, son idénticos es decir tan solo prueban lo que se evidencia de su contenido”[31].

Uno de los principales asuntos en relación con la valoración probatoria se centra en determinar la autenticidad de los documentos. Este concepto resulta absolutamente relevante en tanto en ocasiones, debido a su consecuencia valorativa, se confunde con el de originalidad. Por lo tanto, existe la posibilidad de que un documento a pesar de ser original carezca de autenticidad. Un documento auténtico es aquel en el que existe total certeza en relación con la persona que lo elaboró, suscribió o firmó[32]. Se ha establecido que “la autenticidad es un requisito que debe estar cumplido para que el documento pueda ser apreciado y valorado por el juez en lo que intrínsecamente contenga”.

La Sala concluye que su valor probatorio deberá ser establecido caso a caso de conformidad con la totalidad del acervo probatorio y de acuerdo con las reglas de la sana crítica. El profesor Hernán Fabio López definió el presente asunto de la siguiente manera: “la autenticidad no tiene nada que ver con el efecto demostrativo del documento porque no puede éste ir más allá de lo que incorporó en él o de lo que representa, de ahí la necesidad de erradicar el frecuente malentendido de estimar que por ser auténtico un documento tiene más poder de convicción”.

En principio, se estableció la presunción de autenticidad de los documentos públicos mediante el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, la tendencia legislativa ha estado encaminada en afirmar la presunción de autenticidad tanto de los públicos como de los privados. La ley 1395 de 2010, modificó el inciso cuarto de la citada norma procesal, señalando que se presumen auténticos los documentos privados manuscritos, firmados o elaborados por las partes. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 244 del Código General del Proceso (ley 1564 de 2012).

Por último, se requiere hacer una alusión a los documentos aportados en copias. El artículo 254 del Código de Procedimiento Civil –contenido material que no se encuentra en el nuevo Código General del Proceso – establece:

“Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez donde se encuentre el original o una copia autenticada.
2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.
3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.”.

De conformidad con la anterior norma, las copias simples no tendrían el mismo valor probatorio que un documento original, en tanto deben cumplir con alguno de los eventos señalados.

La distinción entre el valor probatorio de los documentos originales y las copias se ha ido disolviendo en el desarrollo legislativo. El citado artículo 11 de la ley 1395 de 2010 señaló que con independencia de si el documento es allegado en original o en copia éstos se presumen

auténticos[34], hecho que como se explicó, permite que sean valorados. Por su parte, el artículo 246 del Código General del Proceso, expresa que “las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia”.

4.3. Acciones públicas como garantía del principio de legalidad, eje esencial del Estado Social de Derecho.

Esta Corporación ha reconocido en el principio de legalidad, un eje central y fundamental de la concepción del Estado Social de Derecho, en tanto garantiza que todas las actuaciones de los órganos estatales se encuentren conformes al ordenamiento jurídico. En protección al mencionado principio **“surge en el derecho colombiano el contencioso de anulación que constituye una verdadera garantía jurídica de los ciudadanos para asegurar que los actos de la Administración Pública, tanto los de carácter general y abstracto como los de contenido particular y concreto, se adecuen a las normas jurídicas preexistentes, con lo cual se propende por la defensa de la legalidad en abstracto y de los derechos e intereses legítimos de los particulares”**[35].

Las acciones judiciales contra actos administrativos pueden clasificarse -incluso con la normatividad establecida en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[36] - en dos grandes categorías; la primera de ellas contra actos generales y abstractos y la segunda contra aquellos que tienen un contenido particular y concreto. Si bien, bajo los dos caminos se persigue la nulidad de determinado acto administrativo por presuntamente contrariar la Constitución y/o las leyes, en el segundo de ellos, adicionalmente, se pretende la reparación de un daño particular.

Las acciones que buscan la nulidad simple de los actos administrativos pueden ser iniciadas de manera directa por cualquier persona toda vez que se privilegia la necesidad de salvaguardar el orden jurídico en abstracto[37]. Por su parte, las denominadas acciones de nulidad y restablecimiento del derecho deben ser iniciadas por la **“persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica”** [38], como consecuencia de un acto administrativo particular.

La jurisprudencia constitucional ha señalado, pronunciamiento que conceptualmente no ha variado a pesar de los cambios legislativo, “que conforme a las reglas que identifican las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, se tiene que la diferencia fundamental entre éstas radica en que mientras la acción de nulidad tiene por objeto principal, directo y exclusivo preservar la legalidad de los actos administrativos, a través de un proceso en que no se debaten pretensiones procesales que versan sobre situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, limitándose a la simple comparación del acto con las normas a las cuales ha debido estar sujeto, la de restablecimiento del derecho, por su parte, no solo versa sobre una pretensión de legalidad de los actos administrativos, sino que propende por la garantía de los derechos subjetivos de los particulares mediante la restitución de la situación jurídica de la persona afectada”[39].

Las acciones contencioso administrativas no sólo buscan la protección de la legalidad de todos los actos de la administración, sino adicionalmente, son una forma de garantizar y exigir el cumplimiento de los principios de la función pública como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 constitucional.

4.4. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el valor probatorio de los documentos públicos en copias simples.

El Consejo de Estado sostenía que “tratándose de copias de documentos públicos, si bien éstos pueden conforme al artículo 253 del C. de P. C. ser aducidos en original o copias, éstas sólo ostentan el mismo valor probatorio del original en los eventos previstos en el artículo 254 eiusdem, aplicable en los procesos ante la jurisdicción administrativa en virtud de lo prescrito por el artículo 168 del C.C.A”[40]. En adición, se mencionaba que “para que puedan ser considerados como elementos de prueba válidos para acreditar o hacer constar los supuestos de hecho que resultan de interés para el proceso, los documentos públicos y privados deben allegarse en original o copia auténtica”.

Sin embargo, la propia jurisprudencia del alto tribunal matizó la anterior regla señalando que en ciertas circunstancias resulta posible flexibilizar la valoración probatoria de las copias simples. Señaló que dicha situación “ocurre cuando la parte contra la cual se aducen las copias conserva el original de los documentos y, por lo tanto, está en capacidad de efectuar un cotejo y de tacharlas de falsedad si ello fuera procedente. (...) debe señalarse que las pruebas traídas en copia simple por la parte actora que corresponden a los documentos expedidos por la demandada pueden ser apreciadas por la Sala debido a que se entiende que los originales deben necesariamente reposar en sus archivos, y que las copias no fueron tachadas de falsedad por la entidad pudiendo haber sido cotejadas”[42].

No obstante lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con el valor probatorio de los documentos públicos que sean allegados en copia simple fue recientemente analizada por parte de la Sala Plena de la Sección Tercera de dicho máximo órgano judicial. En la mencionada providencia expresamente se reconoció:

“Desconoce de manera flagrante los principios de confianza y buena fe el hecho de que las partes luego del trámite del proceso invoquen como justificación para la negativa de las pretensiones de la demanda o para impedir que prospere una excepción, el hecho de que el fundamento fáctico que las soporta se encuentra en copia simple. Este escenario, de ser avalado por el juez, sería recompensar una actitud desleal que privilegia la incertidumbre sobre la búsqueda de la certeza procesal. De modo que, a partir del artículo 228 de la Constitución Política el contenido y alcance de las normas formales y procesales -necesarias en cualquier ordenamiento jurídico para la operatividad y eficacia de las disposiciones de índole sustantivo es preciso efectuarse de consuno con los principios constitucionales en los que, sin hesitación, se privilegia la materialización del derecho sustancial sobre el procesal, es decir, un derecho justo que se acopla y entra en permanente interacción con la realidad a través de vasos comunicantes”[43].

En la misma línea argumentativa el máximo tribunal de lo contencioso administrativo afirmó que el juez de conocimiento “debe abogar por un derecho procesal dinámico, en el que las partes asuman sus responsabilidades a partir de un escenario serio en el que se defiendan los intereses subjetivos que se debaten al interior del litigio, sin que el operador judicial promueva rigorismos formales que entorpezcan la aplicación del mismo”[44].

Concluye la Sala que, existe una reciente línea jurisprudencial en el Consejo de Estado que no encuentra admisible que se denieguen las pretensiones de una demanda o sus excepciones alegando como único argumento que las pruebas que pretenden demostrar los hechos fueron allegadas en copia simple. Lo anterior, exige al juez contencioso administrativo que asuma una actitud en pro del derecho sustancial y desapegada del rigor procesal.

4.5. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el valor probatorio de los documentos públicos en copias simples dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

El valor probatorio de las copias simples ha sido un asunto que ha sido discutido en varias oportunidades por la Corte Constitucional, tanto en sus diferentes Salas de Revisión como por la Sala Plena.

La línea jurisprudencial vigente sobre la materia se encuentra plasmada en la sentencia SU-226 de 2013. En dicha providencia la Sala Plena de la Corte analizó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, quienes en el marco de un proceso de reparación directa decidieron no valorar las copias de documentos públicos allegadas por el entonces demandante. En el citado proceso no se reconocieron perjuicios materiales a favor del demandante debido a que las certificaciones salariales expedidas por el Congreso de la República, las cuales pretendían probar el mencionado daño, sólo fueron allegadas en copia simple.

En esta oportunidad se consideró que la decisión tomada por los despachos judiciales accionados era “el resultado de una razonable apreciación de las pruebas aportadas al proceso”. La Sala, acudiendo a lo establecido por el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil señaló como regla de decisión que “el principio elemental en los ordenamientos procesales [es] que las copias, para que tengan valor probatorio, tienen que ser auténticas”. De esta manera, señaló que la omisión en la valoración probatoria de los documentos públicos que fueron allegados en copia simple no constituyó un defecto fáctico y por lo tanto, no se presentó vulneración alguna al derecho fundamental del debido proceso.

Adicionalmente, se señaló que la exigencia de aportar documentos públicos en original no resulta irrazonable ni desproporcionada en tanto los ciudadanos pueden solicitarlos ante las autoridades estatales y éstas tienen la obligación de suministrarlas. Afirmó que “si tales copias originales le fueren negadas, el accionante puede demandar que esta se expida, tal y como lo faculta la normativa legal”. En numeral 4.7 de la presente providencia se realizará un análisis concreto frente a las razones expuestas en la mencionada sentencia.

4.6. Fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional y requisitos para cambios de precedente.

El carácter vinculante del precedente de las altas cortes, y en especial de la Corte Constitucional, ha sido un asunto varias veces tratado por esta Corporación en protección del derecho a la igualdad, la seguridad jurídica y evitando la arbitrariedad judicial. **“Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares”**[45].

En aras de la garantía del mencionado principio constitucional se ha reconocido que las reglas de derecho o ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional adquieren valor vinculante tanto para las autoridades administrativas como para los operadores judiciales al momento de tener que resolver situaciones fácticas y jurídicas idénticas a casos anteriores. La sentencia C-836 de 2001 explicó la diferenciación entre ratio decidendi y obiter dicta, siendo las primeras aquellas que resultan vinculantes:

“(…) resulta útil la distinción conceptual que ha hecho en diversas oportunidades esta Corporación entre los llamados obiter dicta o afirmaciones dichas de paso, y los ratione decidendi o fundamentos jurídicos suficientes, que son inescindibles de la decisión sobre un determinado punto de derecho. Sólo estos últimos resultan obligatorios, mientras los obiter dicta, o aquellas afirmaciones que no se relacionan de manera directa y necesaria con la decisión (…)”.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la ratio decidendi de esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas”[46].

No obstante el valor vinculante de la jurisprudencia, esta Corporación ha reconocido que la autonomía judicial permite el distanciamiento del precedente e incluso el cambio del mismo, siempre y cuando se cumplan con exigentes criterios de argumentación mediante los cuales se demuestren las razones que dan lugar a ello. “La objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, (...), deberá demostrarse que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales”[47].

Además de la obligación de presentar justificaciones contundentes que ponderen los bienes jurídicos protegidos en los distintos casos, la Corte ha señalado diferentes escenarios en los cuales la interpretación jurídica da lugar a modificaciones jurisprudenciales. La citada sentencia C-836 de 2001 al analizar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 169 de 1896 que establece que tres decisiones uniformes por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre un mismo punto de derecho constituyen doctrina probable, ejemplificó las situaciones admisibles para que se presente un cambio de precedente.

“En primer lugar, cuando la doctrina, habiendo sido adecuada en una situación social determinada, no responda adecuadamente al cambio social posterior. Como se analizó de manera general en el numeral 18 supra, este tipo de error sobreviniente justifica que la Corte cambie su propia jurisprudencia. En segundo lugar, la Corte puede considerar que la jurisprudencia resulta errónea, por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico. En estos casos también está justificado que la Corte Suprema cambie su jurisprudencia para evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado, haciendo explícita tal decisión. En tercer lugar, como resulta apenas obvio, por cambios en el ordenamiento jurídico positivo, es decir, debido a un tránsito constitucional o legal relevante”[48].

Ante la eventual existencia de un precedente constitucional relevante para resolver un caso nuevo, el juez en primer lugar debe verificar que los elementos fácticos y jurídicos sean análogos en comparación con los casos resueltos con anterioridad para confirmar la aplicabilidad de dicho precedente. En caso que las situaciones sean idénticas y el operador judicial pretenda apartarse de la ratio decidendi establecida en las decisiones anteriores debe “(i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la

interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales”[49]. El cambio jurisprudencial, “debe obedecer a razones poderosas que lleven no sólo a modificar la solución al problema jurídico concreto sino que prevalezcan sobre las consideraciones relativas al derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica que invitarían a seguir el precedente”.

4.7. Vulneración del derecho al debido proceso y al acceso de la administración por parte de los jueces contencioso administrativos al no solicitar de oficio los originales de documentos públicos que son allegados por las partes procesales en copia simple. Cambio Jurisprudencial.

La Sala encuentra indispensable hacer explícito análisis a la sentencia SU-226 de 2013. Como se expresó en el considerando número 4.5, en la mencionada providencia se estudió la posible vulneración al debido proceso por la supuesta configuración de un defecto fáctico por parte de los jueces contencioso administrativos al no valorar pruebas documentales allegadas en copia simple por el entonces demandante. La Sala Plena resolvió que la decisión por parte del Juzgado 34 Administrativo de Bogotá y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no configuró un defecto fáctico toda vez que para otorgarle valor probatorio a las copias se requiere que estas sean auténticas para lo cual se debe cumplir con lo establecido por el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil.

Sustentado en la declaratoria de exequibilidad de los artículos 254 y 258 del CPC[50], adicionalmente se expresó que “la exigencia de certificaciones en original, tratándose de documentos públicos en asuntos contencioso administrativos, resulta razonable, pues permite que el juez de instancia, al realizar la debida valoración del material probatorio obrante en el expediente, pueda, por medio de un análisis cuidadoso de los elementos de juicio puestos en su conocimiento, otorgarles, de ser posible, el valor probatorio que estos ameritan, para efectos de una decisión razonable, justa y equitativa, acorde con los principios y valores constitucionales”[51]. Bajo la misma línea argumentativa, “reafirmó que la certeza de los hechos invocados como fundamento fáctico de las pretensiones de la demanda, a través de una prueba documental constitutiva de copias de documentos, está en relación directa con esa autenticidad. Dicha certeza configura un sustento de la eficacia de la administración de justicia y de la garantía de los derechos reconocidos en la ley sustancial”.

De esta manera la ratio decidendi de la sentencia en comento, se puede identificar de la siguiente manera: No se configura un defecto fáctico, y por lo tanto, no se vulnera el derecho fundamental al debido proceso cuando, en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, los operadores judiciales no otorguen valor probatorio a los documentos públicos allegados en copia simple, en tanto para que pueda reconocérseles dicho valor deben ser siempre auténticos.

El citado precedente constitucional comparte varios elementos fácticos y de derecho con el caso que ahora se debe resolver. Se observa que el problema jurídico principal de ambos casos se circunscribe a la negativa de otorgar valor probatorio a documentos públicos allegados en copia simple dentro del marco diferentes acciones judiciales públicas, resueltas por los jueces de la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo anterior, se concluye que la regla de decisión establecida en la SU-226 de 2013 constituye – prima facie – precedente vinculante para dar solución a la presente acción de tutela.

No obstante lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera necesario, realizar un cambio en su línea jurisprudencial, con el fin de ofrecer un desarrollo más garantista y proteccionista de los derechos y principios consagrados en la Constitución Política de 1991.

Resulta indispensable señalar que, no se está controvirtiendo lo señalado en relación con la característica de autenticidad como elemento indispensable para que los operadores judiciales puedan otorgarle valor probatorio a los documentos, toda vez que dicho concepto fue reafirmado en la presente providencia en el numeral 4.2.

Sin embargo, el análisis realizado a través de la SU-226 de 2013 se centró únicamente en la posible configuración de un defecto fáctico, dejando de lado la ocurrencia de otros que igualmente podrían vulnerar el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Como se afirmó en la parte considerativa de la presente providencia, la omisión en el decreto oficioso de pruebas puede concurrir tanto en un defecto fáctico como en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, toda vez que, en el caso concreto la eventual conducta vulneradora de los derechos constitucionales se materializa en la ausencia de valoración probatoria.

Ante la mencionada circunstancia, el problema jurídico analizado en el presente caso, debe estudiarse, desde la perspectiva de la posible configuración de un defecto fáctico, el deber de oficiosidad del juez y la eventual ocurrencia de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

Si bien el objetivo primordial de la función judicial en general es la protección del ordenamiento jurídico, la defensa de los derechos de los ciudadanos y la búsqueda de la resolución pacífica de los conflictos, la jurisdicción contencioso administrativa tiene una especial relevancia en tanto se convierte en la autoridad judicial encargada de controlar la actividad de la administración pública. Es a esta jurisdicción a quien - de manera principal - se le encomendó la protección y salvaguarda del principio de legalidad, entendido como la garantía de que todas las actuaciones del Estado se encuentren conforme al ordenamiento jurídico. De tal manera fue explícitamente reconocido por el legislador a través del artículo 103 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al señalar: “Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico”.

Dicha tarea es de suma importancia en tanto en la garantía del mencionado principio reposa la efectividad de un Estado Social de Derecho. Aunque a todos los asociados se les exige actuar conforme a la Constitución y las leyes, la obligación en cabeza del Estado es aún mayor y por lo tanto, su control debe ser imperativo.

El fin último de la jurisdicción contencioso administrativa exige a los jueces una mayor diligencia en la búsqueda de la verdad procesal. Los jueces administrativos no pueden desconocer o dejar de lado la necesidad de proteger y garantizar que la función pública se ejerza no sólo conforme al principio de legalidad sino de acuerdo con los postulados establecidos en el artículo 209 constitucional, so pretexto de un apego excesivo a las normas procesales. Una actuación en dicha dirección desconocería la efectividad de derechos fundamentales y principios constitucionales básicos.

En los procesos ante lo contencioso administrativo buena parte del acervo probatorio de los expedientes corresponden a diferentes documentos públicos bien sea actos administrativos, contratos o de cualquier otra naturaleza, los cuales por esencia reposan en las diferentes oficinas públicas. Si bien, como lo señaló la propia SU-226 de 2013, las autoridades administrativas tienen la obligación de otorgar dichos documentos a los ciudadanos, sin más reservas que las que establezca la ley, esto no es óbice para que los jueces no puedan también solicitarlos haciendo

uso de sus potestad oficiosa.

De esta manera, cuando dentro de un proceso contencioso administrativo el juez no tiene certeza sobre la ocurrencia de algunos hechos a pesar de que dentro del acervo probatorio existen documentos públicos, así sea en copia simple, de los cuales se pueda inferir razonablemente su ocurrencia, el juez debe decretar las pruebas de oficio con el fin de llegar a la certeza de los hechos y la búsqueda de la verdad procesal. Exigir esta actuación en nada afecta la autonomía judicial para la valoración probatoria toda vez que el hecho de que solicite pruebas de oficio, en particular originales de documentos públicos, no implica necesariamente que se le otorgue pleno valor probatorio a estos. Lo que se pretende es que el juez cuente con los mayores elementos posibles para que dentro de las reglas de la sana crítica valore en su conjunto la totalidad de las pruebas y pueda llegar a un fallo de fondo con la máxima sustentación jurídica y fáctica posible.

Evitar el exceso de ritualismo y garantizar la efectividad del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, fueron dos objetivos reafirmados por el legislador al expedir el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El artículo 11 del CGP expresamente señaló que “al interpretar la ley procesal el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. (...) El juez se abstendrá de exigir y de cumplir formalidades innecesarias”. Así mismo ambas normas señaladas, al igual que los antiguos Código de Procedimiento Civil y Código de lo Contencioso Administrativo, reconocen el deber del juez de acudir a sus potestades oficiosas para verificar las alegaciones de las partes y el esclarecimiento de la verdad[53].

Por su parte - y en relación con el presente problema jurídico - el valor probatorio de los documentos que sean allegados en copia simple también fue un tema en el cual el legislador tuvo la intención de reducir los requisitos formales que impidan su valoración. Explícitamente el artículo 244 del CGP, el cual resulta aplicable en los procesos contenciosos administrativos por la derogación que éste realizó del inciso 1º del artículo 215 del CPACA, señala que “los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso”. En sentido similar se encuentra el ya citado artículo 246 que reconoció que las copias tienen el mismo valor del original[54].

Si bien para el caso concreto, las anteriores normas no resultan aplicables en tanto su vigencia fue posterior a la ocurrencia de los hechos, esta clara intención del legislador de abolir formalismos, en especial sobre el valor probatorio de las copias, es una situación que no puede ser ajena a la Corte Constitucional al igual que fue contemplada por el Consejo de Estado mediante la citada sentencia del 28 de agosto de 2013. La jurisprudencia debe estar a tono con los cambios normativos y decisiones legislativas que se han planteado. No resulta acorde mantener una tesis jurisprudencial en la cual se pueda interpretar una ponderación mayor hacia las formas procesales en relación con el valor probatorio de las pruebas documentales. Así mismo es indispensable tener en cuenta la reciente jurisprudencia del máximo tribunal judicial de lo contencioso administrativo en tanto es el órgano encargado de establecer las reglas jurisprudenciales que se deben seguir en dicha jurisdicción.

En adición a lo anterior, el cambio jurisprudencial que se expone plantea una interpretación más favorable hacia la protección y garantía de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Este derecho “ha sido entendido como la posibilidad

reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos”[55]. Sin embargo, el acceso a la administración de justicia no se agota con la posibilidad física de acudir a los órganos judiciales, sino que implica que las controversias que sean presentadas tenga una resolución material de fondo. Se ha reconocido que uno de los componentes del citado derecho fundamental pretende “que a través de procedimientos adecuados e idóneos, los conflictos sean decididos de fondo, en términos razonables, sin dilaciones injustificadas, de acuerdo con las justas expectativas de quienes acuden a la jurisdicción para resolver sus conflictos”[56]. De esta manera, se debe privilegiar una interpretación jurídica que permita el goce efectivo del acceso a la administración de justicia y el derecho a que las decisiones judiciales tomen, en la medida de lo posible, caso a caso una decisión de fondo.

De esta manera, se concluye que se incurre en una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, debido a la configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, cuando los jueces contencioso administrativos no hacen uso de su potestad oficiosa en materia probatoria para permitir esclarecer y dar certeza a los hechos que de manera razonable se pueden inferir del acervo probatorio existente.

En igual sentido, se puede establecer que se presenta un defecto fáctico en su dimensión negativa en tanto una de sus causales de configuración es “no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo”. La sentencia SU-226 de 2013 centró el análisis en relación con la posible irrazonabilidad de los jueces en el valor probatorio otorgado a las pruebas. Sin embargo, dicho estudio resulta complementado al examinar las diferentes causales de un posible defecto fáctico en su componente negativo. Se debe reiterar que dicha conducta omisiva por parte de los operadores judiciales puede concurrir en los defectos señalados ya que no resulta posible establecer con plena claridad y diferenciación un límite entre estos.

El cambio en el precedente constitucional se encuentra plenamente sustentado en tanto (i) presenta una interpretación más favorable hacia los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, (ii) propenden por la efectividad y cumplimiento del fin último de la jurisdicción contencioso administrativa como institución encargada de garantizar el principio de legalidad en la actividad de la administración pública, el cual constituye eje esencial en el Estado Social de Derecho, (iii) se encuentra conforme a la tendencia legislativa actual y la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa de otorgar igual valor probatorio a las pruebas documentales en copias u originales y (iv) el precedente a la SU-226 de 2013 centró su análisis en verificar la razonabilidad de la valoración probatoria de los jueces, examen que debe ser complementado estudiando la posible configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y un defecto fáctico en su dimensión negativa por no decretar pruebas de oficio. De esta manera, se demuestra con suficiencia que **“la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales”**[57].

5. Caso Concreto.

Corresponde a la Sala analizar la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido

proceso y acceso a la administración por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado al negarse a valorar las copias simples de diferentes contratos estatales allegados por el demandante dentro del proceso de pérdida de investidura contra el concejal de Cali, el señor Jhon Jairo Hoyos García.

El ahora accionante inició el mencionado proceso por la supuesta violación del régimen de inhabilidades. Alegó que el señor Hoyos García y familiares suyos, son miembros de la Corporación Miguel Ángel Bounarroti, la cual celebró distintos contratos con el municipio de Cali durante el año anterior a su elección e incluso con posterioridad a su posesión. El Consejo de Estado, en su condición de juez de segunda instancia dentro del proceso contencioso administrativo, rechazó las pretensiones de la demanda al afirmar que no resultaba posible decretar la pérdida de investidura toda vez que no se probó en debida forma la existencia de los supuestos contratos ya que éstos sólo fueron allegados en copia simple, hecho que no permite otorgarles valor probatorio alguno. El alto tribunal expresamente señaló:

“En resumen, el que se haya aportado copia simple de los contratos celebrados entre la Administración Municipal de Santiago de Cali y la Cooperativa MIGUEL ÁNGEL BUONARROTI, no acredita de manera idónea la autenticidad de la celebración de tales negocios jurídicos, y por lo tanto no puede servir de argumento fáctico para decretar una sanción política como la que puede imponerse en los juicios de desinvestidura”[58].

5.1. En primer lugar, corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos formales para la procedencia de la presente acción de tutela contra providencias judiciales:

(i) Relevancia Constitucional. Además de la posible vulneración al derecho fundamental al debido proceso, el presente caso reviste especial relevancia constitucional en tanto se desarrolla dentro del marco de los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política de 1991 y la salvaguardia del principio de legalidad que debe guiar todas las actuaciones de la administración.

(ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios. La decisión objeto de análisis es la sentencia de segunda instancia de la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del proceso de pérdida de investidura, la cual no cuenta con otros medios judiciales para ser controvertida. De esta manera, se satisface el requisito de subsidiariedad.

(iii) Inmediatez. La providencia contra la cual se presentó la acción constitucional fue proferida el 6 de diciembre de 2012 y notificada mediante fijación en estados del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca el 12 de abril de 2013[59]. Por su parte, la tutela fue presentada el 15 de abril de 2013, cumpliendo con el requisito de inmediatez.

(iv) Identificación de manera razonable de los hechos que generaron la vulneración y de los derechos vulnerados, así como que tal vulneración se haya alegado en el proceso judicial siempre que hubiese sido posible. El accionante identificó con claridad el hecho principal que alega como vulnerador del debido proceso, el cual se centra en la negativa por parte del Consejo de Estado de valor las copias simples de los contratos allegados al proceso judicial como prueba de la causal de inhabilidad. Debido a que la mencionada situación ocurrió en la sentencia de segunda instancia, el actor no contaba con otras oportunidades procesales para alegar la supuesta vulneración.

(v) Que en caso de tratarse de una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión que se alega como vulneradora de los derechos fundamentales. Como se explicó en la

parte considerativa número 4.1.2.2 y 4.7, la conducta alegada como vulneradora de los derechos fundamentales puede ser catalogada dentro de un defecto fáctico o un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. Si bien el accionante en su escrito de tutela hace referencia a “una vía de hecho por defecto fáctico”, el deber que recae en este se limita a la identificación razonable de los hechos, situación que se verificó en el punto anterior, sin que sea necesario establecer con plena claridad el posible defecto. El juez constitucional debe analizar con base en la identificación de los hechos, cuál defecto sería el que el accionante realmente se encuentra alegando. En el caso concreto resulta posible -situación de fondo que se analizará más adelante – alegar la configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto por la omisión de solicitar oficiosamente pruebas que pueden resultar determinantes para la resolución del caso. La ausencia de los originales de los contratos públicos tiene una incidencia directa en la decisión final del proceso toda vez que, como se evidenció, este fue el argumento principal para revocar la sentencia de primera instancia y negar las pretensiones de la demanda.

(vi) Que no se trate de sentencias de tutela. Se analizan decisiones de la jurisdicción contencioso administrativa por lo que se evidencia que la presente discusión no se da contra sentencias de tutela.

5.2. En cuanto a los requisitos específicos a juicio de la Corte, la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto vulnerando los derechos al debido proceso y el acceso a la administración de justicia del accionante. De conformidad con el acervo probatorio dentro del proceso de pérdida de investidura fueron allegados en copia unos contratos que, a juicio del entonces demandante, demuestran la causal de inhabilidad en la cual se encontraría incurso el señor Hoyos García. Ante la existencia de dichas copias y frente a la incertidumbre de los jueces sobre los mencionados contratos, resulta acorde con los postulados constitucionales exigir por parte de los operadores judiciales hacer uso de las facultades oficiosas para solicitar a las autoridades públicas los originales de los citados documentos.

Basándose en el principio de la buena fe, como consecuencia de la aportación de las copias simples por parte del demandante se podría inferir razonablemente la existencia de los contratos originales, por lo que le correspondía al juez buscar el esclarecimiento de la verdad procesal. El exceso apego a las ritualidades procesales por parte del Consejo de Estado desconoció el acceso a la administración de justicia en tanto no permitió que existiera una resolución de fondo a pesar de que los jueces contaban con las facultades legales y constitucionales que les permitía realizarlo.

Es indispensable tener en cuenta que se está ante documentos públicos, los cuales, por su naturaleza, se encuentran en las diferentes entidades administrativas por lo que no resulta excesivo exigir a los jueces acudir a la principal fuente de los mismos. Resulta razonable que los originales de los documentos públicos se encuentren en manos de las autoridades públicas y no de los particulares. Así mismo, se debe tener en cuenta que el accionante efectivamente allegó, así sea en copia simple, prueba de la posible existencia de los contratos públicos. Ante dicho indicio se puede inferir razonablemente su existencia y por lo tanto, el juez debe buscar llegar a la certeza de los hechos. Situación contraria ocurriría en caso en que el demandante no hubiese aportado ninguna posible evidencia de la existencia de los mencionados documentos públicos.

Por su parte, el explicado fin último de la jurisdicción contencioso administrativa se fortalece aún más para el caso concreto. En adición a la trascendental labor de garantizar que la función pública se ejerza conforme a los principios de legalidad, moralidad, igualdad, imparcialidad entre

otros, las acciones de pérdida de investidura involucran el goce efectivo de un grupo de derechos fundamentales como los son los derechos políticos. Así entonces, la correcta administración de justicia y la necesidad de que el juez actúe, dentro del ámbito de sus competencias, con una mayor diligencia resulta constitucionalmente exigible.

Por lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional dejará sin efectos la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 6 de diciembre de 2012 dentro de la acción judicial de pérdida de investidura contra el señor Jhon Jairo Hoyos García, en la cual se resolvió el recurso de apelación revocando la decisión de primera instancia y denegando las pretensiones de la demanda. En consecuencia, ordenará al mencionado órgano judicial que, de conformidad con lo establecido en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo, solicite a la Secretaría de Educación de la ciudad de Cali allegar los supuestos contratos celebrados por dicha entidad y la Corporación Miguel Ángel Bounarroty, los cuales fueron presentados por el entonces demandante en copia simple. Una vez vencido el término establecido para dar respuesta a dicha solicitud, se deberá proferir un nuevo fallo en el cual, de conformidad con la autonomía judicial y las reglas de la sana crítica, se deben evaluar la totalidad del acervo probatorio del expediente, incluyendo los citados documentos públicos en caso de que éstos hayan sido efectivamente allegados.

III. CONCLUSIÓN.

Síntesis del caso.

La Sección Primera del Consejo de Estado vulneró el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia al no hacer usos de sus facultades oficiosas en materia probatoria dentro del proceso de pérdida de investidura contra el concejal de la ciudad de Cali, señor Jhon Jairo Hoyos García, para solicitar a la administración municipal allegar los contratos públicos que procuraban sustentar las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que dentro del acervo probatorio reposan copias simples de dichos documentos públicos lo cual permitía establecer de manera razonable su existencia.

2. Regla de decisión.

Se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia cuando los jueces contencioso administrativos, a pesar de contar con copias simples de documentos públicos que sustentan las pretensiones de las demandas o de las excepciones, y de los cuales se puede inferir razonablemente la ocurrencia de los hechos alegados, no acuden a sus facultades oficiosas para solicitar los originales de los mismos con el fin de alcanzar la verdad procesal, resolver de fondo la controversia y garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR, la sentencia del 15 de agosto de 2013, proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo -, Sección Segunda, Subsección B, en única instancia. En consecuencia, TUTELAR, los derechos fundamentales al debido proceso y el

acceso a la administración de justicia del señor Sergio David Becerra Benavides.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS, la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 6 de diciembre de 2012 dentro de la acción judicial de pérdida de investidura contra el señor Jhon Jairo Hoyos García, en la cual se resolvió el recurso de apelación revocando la decisión de primera instancia dentro del proceso con número de radicación 76001 2331 000 2012 00633 01. En consecuencia, ORDENAR al mencionado órgano judicial para que de conformidad con lo establecido en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo solicite a la Secretaría de Educación de la ciudad de Cali allegar los supuestos contratos celebrados por dicha entidad y la Corporación Miguel Ángel Bounarroti, los cuales fueron presentados por el entonces demandante en copia simple. Una vez vencido el término establecido para dar respuesta dicha solicitud, se deberá proferir un nuevo fallo en el cual de conformidad con la autonomía judicial y las reglas de la sana crítica se deben evaluar la totalidad del acervo probatorio del expediente, incluyendo los citados documentos públicos en caso de que éstos hayan sido efectivamente allegados.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA

MÉNDEZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA SU774/14.

PERDIDA DE INVESTIDURA-Carácter sancionatorio/PERDIDA DE INVESTIDURA-
Funcionario judicial está obligado a dar aplicación a las reglas y normativas jurisprudenciales
favorables para los derechos del investigado (Salvamento de voto)

CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL VALOR PROBATORIO DE
LOS DOCUMENTOS PUBLICOS EN COPIAS SIMPLES DENTRO DE LA JURISDICCION
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Vulneración de los derechos fundamentales del
investigado, toda vez que el cambio de interpretación implicó una repercusión directa en su
situación jurídica (Salvamento de voto)

Se advierte una manifiesta afectación de los derechos fundamentales del investigado, toda vez
que el cambio de interpretación sobre la idoneidad de las copias simples para efectos de probar la
información contenida en documentos públicos, implicó una repercusión directa en su situación
jurídica. De esta manera, la orden del juez de tutela está direccionada a reabrir el debate
probatorio, y con esto, a continuar un proceso de carácter sancionatorio que había culminado
previamente con un fallo absolutorio, el cual fue ajustado a las normas jurídicas vigentes. Así,
contrario a lo sostenido por la Corte en la sentencia analizada, la negativa del juez natural de dar
valor probatorio a las copias simples no resultó un mero formalismo. En efecto, la mencionada
interpretación judicial, además de haber sido ajustada a las reglas jurídicas y jurisprudenciales
vigentes al momento de proferir el fallo, constituía, en el caso particular, una limitación a la
potestad punitiva del Estado y una garantía en favor de los derechos fundamentales del
investigado.

DEBIDO PROCESO, DERECHO DE DEFENSA Y PARTICIPACION EN POLITICA EN
PROCESO DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Vulneración por cambio de precedente
constitucional sobre el valor probatorio de los documentos públicos en copias simples
(Salvamento de voto)

Referencia: Expediente T- 4.096.171

Asunto: Acción de Tutela interpuesta por Sergio David Becerra Benavides contra la Sección
Primera del Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con el acostumbrado respeto me aparto por la decisión de la Sala Plena de la Corte por las
razones que expongo a continuación:

1. La Corte concluye que la Sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado
constituye una vía de hecho judicial que vulnera el derecho al debido proceso del
demandante, pues adolece de un defecto fáctico. Este defecto consiste en que aquella
Corporación le restó valor probatorio a un documento por haber sido presentado en copia
simple y no en copia auténtica. Sin embargo, el Consejo de Estado se basó en las
disposiciones legales vigentes en el momento de proferir la decisión. Fundamentó su
decisión en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, que estaba vigente en el

momento de proferir la decisión, y que resultaba aplicable por remisión del artículo 168 del Código Contencioso Administrativo.- Para darle valor probatorio a una prueba documental en copia, dicha norma exigía que estuviera autenticada, lo cual no ocurrió en el presente caso.

La Corte consideró que exigir la autenticación de la prueba documental constituía un exceso ritual manifiesto. Sin embargo, no se detuvo a analizar el contexto en el cual el Consejo de Estado adoptó dicha decisión. En particular, no tuvo en cuenta que los procesos de pérdida de investidura tienen un carácter sancionatorio, y que exigir la autenticación de las copias constituye una carga probatoria que se le impone al demandante, y que dicha carga tiene una finalidad constitucionalmente admisible, pues sirve para garantizar la legalidad de la sanción.

De esta forma, la Corte decidió aplicar retroactivamente un cambio de precedente jurisprudencial a una sentencia expedida el 6 de diciembre de 2012, al indicar que no era necesario aportar copias auténticas para efectos de dar valor probatorio a los documentos públicos. Teniendo en cuenta que por regla general las normas jurídicas y la jurisprudencia tienen efectos hacia el futuro, con el fin de evitar la afectación de situaciones jurídicas ya consolidadas, la decisión de la Corte Constitucional constituyó una grave vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y derechos políticos de la persona que fue sujeto del proceso de pérdida de investidura.

2. Ahora bien, no puede perderse de vista que el proceso de pérdida de investidura es de naturaleza sancionatoria, y que por lo tanto, el funcionario judicial se encuentra en la obligación constitucional de dar aplicación a las reglas y normativas jurisprudenciales favorables, en aras de preservar los derechos fundamentales del investigado, particularmente, el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

En efecto, en virtud del principio de favorabilidad, que resulta aplicable en el derecho administrativo sancionador, el funcionario judicial deberá dar aplicación a normas sustanciales posteriores a la ocurrencia de los hechos objeto del proceso, sólo si la ley posterior es más favorable para los derechos del investigado. En el mismo sentido, le está vedado dar aplicación retroactiva a normas jurídicas sustanciales que no se encontraban vigentes al momento de la comisión de los hechos jurídicamente relevantes, y en consecuencia, a criterios de interpretación posteriores, cuando éstos impacten negativamente en la situación jurídica del accionado.

En el caso particular, se advierte una manifiesta afectación de los derechos fundamentales del investigado, toda vez que el cambio de interpretación sobre la idoneidad de las copias simples para efectos de probar la información contenida en documentos públicos, implicó una repercusión directa en su situación jurídica. De esta manera, la orden del juez de tutela está direccionada a reabrir el debate probatorio, y con esto, a continuar un proceso de carácter sancionatorio que había culminado previamente con un fallo absolutorio, el cual fue ajustado a las normas jurídicas vigentes.

Así, contrario a lo sostenido por la Corte en la sentencia analizada, la negativa del juez natural de dar valor probatorio a las copias simples no resultó un mero formalismo. En efecto, la mencionada interpretación judicial, además de haber sido ajustada a las reglas jurídicas y jurisprudenciales vigentes al momento de proferir el fallo, constituía, en el caso particular, una limitación a la potestad punitiva del Estado y una garantía en favor de los derechos fundamentales del investigado.

3. A su vez, el fallo de la Corte Constitucional afecta gravemente los principios de seguridad y certeza jurídica, y el derecho fundamental a la defensa que le asiste al investigado. En efecto, parte de la estrategia de defensa en un procedimiento sancionatorio, es alegar la ausencia de prueba del hecho invalidante, o la falta de idoneidad de los medios utilizados para probar los hechos alegados por el ente acusador. Así, la defensa del procesado se encuentra legitimada para argumentar la falta de prueba de los hechos a través de las normas sustanciales vigentes y aplicables a la fecha de ocurrencia de los hechos.

El cambio de las reglas de juego una vez terminado el proceso sancionatorio de pérdida de investidura, y con mayor gravedad, después de que el mismo ha culminado con una sentencia absolutoria, toma por sorpresa a la defensa, y constituye una afectación al principio de buena fe y lealtad procesal, de obligatoria observancia en los procedimientos administrativos y judiciales de carácter sancionador.

Esta situación, consecuentemente, genera una grave violación de los derechos fundamentales del procesado, imponiendo la carga de acudir nuevamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa a desvirtuar el hecho invalidante, privándosele de la posibilidad de cuestionar la falta de idoneidad del medio probatorio por razón de la aplicación de un criterio jurisprudencial posterior y de carácter desfavorable.

Así, se advierte una ostensible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación política del investigado, por razón de la modificación de las reglas de juego conocidas previamente por las partes, y aplicables al proceso de pérdida de investidura objeto de análisis en la acción de tutela.

4. Finalmente, la parte resolutive de la Sentencia SU-774/14 es inconsistente, situación que genera incertidumbre sobre los criterios utilizados por la Corte para arribar a su decisión. Así, la Corte Constitucional ordenó al Consejo de Estado fallar de conformidad con una norma procesal derogada, pero, por el otro lado, dio aplicación a normas jurídicas sustanciales y criterios de interpretación posteriores a la decisión para solucionar el caso concreto, pese a que éstas fuesen desfavorables para los derechos del investigado.

En efecto, tal y como se ha establecido en el presente salvamento de voto, la Corte Constitucional aplicó una regla sustancial posterior y un cambio de jurisprudencia, relacionados con la idoneidad de las copias simples como medios de prueba de documentos públicos, lo que comportó una clara violación a los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y derechos políticos del investigado.

Sin embargo, en el numeral segundo de la parte resolutive de la Sentencia SU-774/14, la Corte Constitucional ordena al Consejo de Estado que solicite a la Secretaría de Educación de Cali, remitir los supuestos contratos celebrados entre la referida entidad y la Corporación Miguel Ángel Buonarroti, con base en lo consagrado en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo. La razón de ser de la referida orden, es que la ley procesal aplicable para el caso concreto era el Código Contencioso Administrativo, pues dicha norma era la vigente al momento de iniciar el proceso sancionatorio.

De esta forma, el criterio utilizado por la Corte para determinar las normas jurídicas aplicables al caso concreto da cuenta de una notoria inconsistencia que finalizó con la vulneración de los derechos fundamentales del señor Jhon Jairo Hoyos García.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA SU-774/14

Referencia: Expediente T-4.096.171

Acción de tutela instaurada por Sergio David Becerra Benavides Vs Consejo de Estado Sección Primera.

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

No obstante estar de acuerdo con la decisión adoptada en el asunto de la referencia, en cuanto a que el juez contencioso administrativo debe hacer uso de sus facultades oficiosas ante la necesidad de verificar la autenticidad de los documentos públicos, con el fin de alcanzar la verdad procesal y resolver de fondo el conflicto. Mi reparo, y la razón de ser de mi aclaración de voto, consiste en que en oportunidad anterior, en la sentencia T-226-2014, fuimos partidarios de la tesis en la cual no existía omisión cuestionable por vía de tutela, en aquellos casos en que los jueces negaron el valor probatorio de documentos aportados en copia simple, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, y de conformidad con lo señalado por esta Corporación en el fallo de constitucionalidad C-023 de 1998.

En la sentencia SU-774 de 2014, esta Corte sostuvo que: "Se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia cuando los jueces contencioso administrativos, a pesar de contar con copias simples de documentos públicos que sustentan las pretensiones de las demandas o de las excepciones, y de los cuales se puede inferir razonablemente la ocurrencia de los hechos alegados, no acuden a sus facultades oficiosas para solicitar los originales de los mismos con el fin de alcanzar la verdad procesal, resolver de fondo la controversia y garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública". En esta ocasión, participamos de la decisión prohienda por la Sala Plena, dándole alcance a la exégesis de que lo cuestionable constitucionalmente es que el juez que tiene a su disposición fotocopias de documentos que acreditan los supuestos en torno a los cuales giran los derechos sustantivos en discusión, no ejerza sus facultades oficiosas a efectos de verificar la autenticidad de los mismos, en caso de que esto último resulte menester para efectos de su cabal valoración.

Un reexamen de aquellas situaciones en las cuales los jueces cuentan con copias de documentos no autenticados, aducidos por las partes como prueba de los hechos que soportan sus pretensiones, me lleva a concluir que, definitivamente, resulta inaceptable que, estos últimos funcionarios como artífices de la realización de los derechos sustantivos, omitan el despliegue de sus atribuciones procesales para adquirir la debida certeza sobre los fundamentos tácticos que pretenden hacer valer los demandantes, en apoyo de los derechos sustantivos invocados, de manera que, estimo que en estos casos, es menester que, como lo sostiene el fallo de la mayoría, el juez ejerza sus competencias oficiosas en aras de despejar las dudas que le asisten en torno a la efectividad de los documentos que pretenden acreditar los hechos que permiten el

reconocimiento del derecho sustancial reclamado. Quiero aclarar que, a mi modo de ver, este debe ser el nuevo enfoque con el que, en principio, creo deben valorarse este tipo de situaciones.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

[1] Copia de la sentencia de primera instancia del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca. Fl 22 del Cuaderno principal.

[2] Sentencia del 6 de diciembre de 2012. Copia de la providencia en folios 54 a 62 del

[3] Mediante Auto del 5 de julio de 2013, la Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ordenó la vinculación del señor Jhon Jairo Hoyos y trámite de notificación. Folios 84 a 93 del Cuaderno Principal.

[4] Sentencia de primera de instancia de tutela. Folio 104 del Cuaderno Principal.

[5] Folios 13 a 15 del Cuaderno de tutela.

[6] En Auto del 17 de octubre de 2014 de la Sala de Selección de tutela No 10 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

[7] Informe del 19 de febrero de 2014.

[8] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, "La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley".

[9] Cuando existe una carencia absoluta de competencia por parte del funcionario judicial que profiere la sentencia.

[10] Cuando la decisión judicial se fundamenta en normas inexistentes o inconstitucionales o, en fallos que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Sentencia C- 590 de 2005, SU-817 de 2010

[11] Surge cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido para el caso concreto. Al respecto ver sentencias SU- 159 de 2002, T-996 de 2003 y T-196 de 2006, T-508 de 2011.

[12] Hace referencia a la producción, validez o apreciación de los elementos probatorios. En razón de la independencia judicial, el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es bastante restringido. Ver sentencias SU-817 de 2010, SU-447 de 2011, SU-195 de 2012.

[13] Hace referencia al evento en el cual, a pesar de una actuación razonable del juez, se produce una decisión violatoria de derechos fundamentales, bien sea porque el funcionario es víctima de engaño, por fallas estructurales de la administración de justicia, por ausencia de colaboración entre las ramas del poder público. Ver sentencias SU-214 de 2001, T-1180 de 2001, y SU-846 de 2000.

[14] Es deber de los funcionarios públicos, en razón de la necesidad de legitimidad de las decisiones adoptadas en un ordenamiento democrático, la motivación amplia y suficiente de las decisiones, en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos frente a dichas disposiciones. Ver sentencia T-114 de 2002.

[15] Se presenta cuando habiendo la Corte Constitucional establecido el alcance de un derecho fundamental, el juez ordinario aplica una ley limitando su alcance. Ver sentencias SU-047 de 1997, SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999.

[16] Cuando el juez da un alcance a una disposición normativa abiertamente contrario a la Constitución. Ver sentencias SU-1184/01, T-1625/00, y T1031/01, o cuando no se aplica la excepción de inconstitucionalidad a pesar de ser evidente y haber sido solicitada por alguna de las partes en el proceso. Ver sentencia T- 701/04.

[17] Sentencia SU-226 de 2013.

[18] Sentencia SU- 159 de 2002.

[19] Ver Sentencia SU-447 de 2011

[20] Sentencia SU-226 de 2013.

[21] Sentencia SU-226 de 2013.

[22] Sobre defecto fáctico por omisión de valoración probatoria, se pueden ver; T-814 de 1999, T-450 de 2001, T-902 de 2005, T-1065 de 2006, T-162 de 2007, entre otras.

[23] Sentencia T-078 de 2010.

[24] Sentencia T-591 de 2011.

[25] Sentencia T-363 de 2013.

[26] Sentencia T-591 de 2011.

[27] Sentencia T-363 de 2013.

[28] Sentencia T-264 de 2009.

[29] Artículo 251 del CPC

[30] Artículo 243 del CGP.

[31] LÓPEZ BLANCO. Hernán Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Pruebas. Tomo III. Dupré Editores. Segunda Edición. Bogotá 2008. Pg. 337.

[32] Artículo 252 del CPC. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado.

[33] LÓPEZ BLANCO. Hernán Fabio.Op.cit. Pg.338.

[34] En todos los procesos, los documentos privados manuscritos, firmados o elaborados por las partes, presentados en original o en copia para ser incorporados a un expediente judicial con fines probatorios, se presumirán auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación.

Esta presunción no aplicará a los documentos emanados de terceros de naturaleza dispositiva.

[35] Sentencia C-426 de 2002.

[36] Ley 1437 de 2011. Título Medios de Control Artículo 135 y siguientes.

[37] De acuerdo con la nominación contenida en la Ley 1437 de 2011, dentro de este grupo se pueden catalogar las siguientes acciones: nulidad por inconstitucionalidad, nulidad, nulidad electoral, pérdida de investidura

[38] Artículo 138 DEL CPACA y Artículo 85 del CCA.

[39] Sentencia C-426 de 2002

[40] Sentencia del 19 de septiembre de 2011. Consejo de Estado.Sección Tercera. Subsección B. 23001-23-31-000-1999-00355-01(21128)

[41] Sentencia del 19 de junio de 2013. Consejo de Estado.Sección Tercera. Subsección B. Rad No. 25000-23-26-000-2001-02152-01(27129).

[42] Ibidem.

[43] Sentencia del 28 de agosto de 2013. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022)

[44] Ibídem.

[45] Sentencia C-634 de 2011.

[46] La sentencia C-634 de 2011 recapituló el asunto relacionado con el valor vinculante del precedente constitucional de la siguiente manera: Sobre este tema, ha resaltado la Corte que (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales –art. 4º Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todos las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) que precisamente por esta sujeción que las autoridades publicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores; (vii) que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales; (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y (xi) que en estos casos corresponde

igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, "y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley" para el caso en concreto.

[47] Ibidem.

[48] Sentencia C-836 de 2001.

[49] Sentencia C-634 de 2011.

[50] Realizada a través de la sentencia C-023 de 1998.

[51] Sentencia SU-226 de 2013.

[52] Ibidem.

[53] Artículos 42 y 170 del Código General del Proceso y Artículo 213 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[54] Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia. Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.

[55] Sentencia T-799 de 2011.

[56] Sentencia C-483 de 2008.

[57] Sentencia C-634 de 2011.

[58] Copia sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 6 de diciembre de 2012. Fl. 61 del cuaderno principal.

[59] Sello secretarial del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca. Folio 63 del Cuaderno principal.

2



