

Sentencia T-016/02

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Improcedencia de tutela

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Acto de elección de alcalde

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T- 386260

Acción de tutela instaurada por Raimundo Guillermo Cohen Cogollo contra el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D. C., veintitrés (23) de enero de dos mil dos (2002).

La Sala Primera de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1.991 ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido en el asunto de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Civil Familia.

I. ANTECEDENTES.

El actor, quien actúa a través de apoderado, manifiesta que demandó la Nulidad de la elección del señor Ramón Alfonso Torres Serra como Alcalde Municipal de Carmen de Bolívar para el período de 1998 – 2000 ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, quien decretó la nulidad de la elección y ordenó realizar un nuevo escrutinio, decisión que

posteriormente fue confirmada por el Consejo de Estado.

Como resultado del nuevo escrutinio se eligió al actor como Alcalde de El Carmen de Bolívar para el período 1998 – 2000.

Señala el actor que se le han vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la participación política consagrados en los artículos 29, 13 y 1º de la Constitución Política de Colombia por parte del demandado, por cuanto al expedir su credencial como Alcalde en ejecución de la sentencia no tuvo en cuenta que el período es individual y no institucional, debiendo ser expedida su credencial por tres (3) años contados desde el día de su posesión, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU – 640 de 1998.

Notificado de la presente acción al Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, manifestó que su actuación simplemente se limitó a ejecutar la sentencia proferida en el proceso electoral respectivo guardando las formas o procedimientos propios de la actuación y de conformidad con las facultades que para el efecto le confieren los artículos 247, 248 y 249 del C. C. A., no existiendo la vulneración alegada por el actor.

Solicita el actor se ordene al demandado expedir una nueva credencial en reemplazo de la que actualmente tiene en que se establezca como período para el ejercicio del cargo, los tres (3) años comprendidos desde la fecha en la cual tomó posesión.

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION.

El Tribunal Superior de Bolívar – Sala Civil Familia, se pronunció en primera instancia según fallo del 15 de agosto de 2001, decidiendo no tutelar los derechos del actor, por considerar que no se vulneraron los invocados por éste y de otra parte, por existir otro mecanismo de defensa judicial contra el acto de ejecución de la sentencia, puesto que la acción de tutela es un mecanismo supletorio, teniendo cabida sólo en la medida en que el presunto perjudicado no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, o que contando con este se solicite la tutela como mecanismo transitorio.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

1. De la subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela y de la existencia de otros medios de defensa judicial.

El inciso 3º del artículo 86 de la C. N., al referirse a la acción de tutela señala: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, asignándole un carácter de acción subsidiaria.

Así mismo, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de improcedencia de la acción de tutela, la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, medios que serán apreciados en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

En Sentencia C - 543 de 1992, M. P. Dr. José Gregorio Hernández, esta Corporación dijo lo siguiente:

“Carácter subsidiario e inmediato de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de autoridades públicas o de particulares.

La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: la primera por

cuanto tan sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3°, de la Constitución); la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituída como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.¹ Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.

En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...

(...)

La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

(...)

En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción. Sobre el tema ha declarado la Corte Constitucional a propósito de casos concretos:

“Quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia. Es inútil, por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal”²

El acto de elección del actor proferido mediante auto interlocutorio emanado del demandado de fecha 6 de octubre de 1999, quedó en firme en la misma fecha sin que se interpusiera recurso alguno, auto contra el cual procedían los recursos de reposición y apelación en el mismo acto de la audiencia en que se declaró electo al actor, al quedar notificado por estrado. Existiendo otros medio de defensa judicial no procede la acción de tutela que como se ha señalado es un mecanismo residual y subsidiario.

Así mismo, se observa por la Sala que el acto de elección del señor Cohen Cogollo como alcalde de Carmen de Bolívar es de fecha 6 de octubre de 1999 y la acción de tutela sólo fue instaurada por éste hasta septiembre 12 de 2000, esto es, un (1) año después de la ocurrencia de los hechos que presuntamente vulneraban sus derechos y cuando prácticamente ya había precluido la oportunidad legal para ejercer los medios de defensa

puestos por la ley a su alcance. Por lo tanto, se acude a la acción de tutela como mecanismo alternativo y sustituto de los otros medios de defensa, al omitir el actor su ejercicio, no resultando procedente su utilización como se señaló al reiterar la jurisprudencia de esta Corporación.

En relación con la existencia de otros medios de defensa judicial referente al acto de elección de alcalde, en la sentencia SU - 622 de 2001 esta Corporación expresó:

“II.- Medios de defensa judicial a disposición del actor.-

Frente al caso en concreto considera la Sala pertinente establecer si el actor disponía o tenía a su alcance otros medios de defensa judicial en procura de defender sus intereses y obtener la protección de sus derechos por parte del Estado o si en efecto la acción de tutela era el mecanismo idóneo para ello.

1) Contra la sentencia proferida por el Consejo de Estado, instancia que declaró nula la elección de alcalde de Chimá (Córdoba) para el período 1998 - 2000, procedían los siguientes recursos:

a) Recurso Extraordinario de Súplica, por violación directa de la norma sustancial, de conformidad con lo previsto por el artículo 194 del C. C. A.

b) Recurso Extraordinario de Revisión, establecido en el artículo 185 del C. C. A.

2) Contra el acto de declaración de la elección proferido en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado y para su ejecución, se tiene lo siguiente:

Realizado el nuevo escrutinio por parte del Tribunal Administrativo de Córdoba, se procedió el día 19 de febrero de 1999 con audiencia de los interesados a declarar como alcalde electo del Municipio de Chimá (Córdoba) al actor Víctor David González Humanéz para el período 1998 - 2000. Así mismo, se procedió a expedir la credencial respectiva.

Para la época de los hechos, concretamente para el día 19 de febrero de 1999 se encontraba en vigor la tesis adoptada por vía Jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, según la cual los actos a través de los cuales se ejecutaba la sentencia dentro de los procesos electorales, se consideraban “actos administrativos” y por lo tanto, contra ellos procedían los

recursos de ley, esto es, el de reposición y apelación, según el caso (artículo 50 C. C. A.). Además, la acción de Nulidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, acorde a lo establecido por el artículo. 84 del C. C. A.

Señaló al respecto el Consejo de Estado en sentencia de fecha noviembre 6 de 1997, expediente 1.724, que el acto por el cual el Consejo de Estado o los Tribunales Administrativos, según el caso, declaren una elección, es de naturaleza administrativa y no judicial; que el proceso judicial culmina con la ejecutoria de la sentencia por la cual se anula el acto de elección y se ordena la práctica de nuevo escrutinio; debiendo practicarlo el órgano judicial, pero en sede administrativa, y que de no ser así quedaría sin control el nuevo acto de elección.

Posteriormente, en septiembre 30 de 1999, el Consejo de Estado varió su tesis rectificando la jurisprudencia para señalar que los actos, diligencias y providencias que realiza o profiere el órgano judicial en el mismo proceso, a continuación de la sentencia y para su cumplimiento, son actos de ejecución de la sentencia de carácter judicial y por lo tanto, el acto por el cual se hace la nueva declaración de elección como resultado de un escrutinio ordenado por sentencia judicial es “auto interlocutorio”.

En efecto, el Consejo de Estado en providencia de septiembre 30 de 1999 que obra dentro del expediente 2.336 expresó: “La declaración de elección que se haga como resultado del escrutinio y que debe proferirse en la misma diligencia en que se practique el escrutinio, es auto interlocutorio, como se infiere del artículo 302 del Código de Procedimiento Civil.

Ese auto ha de considerarse notificado el día en que se profiera, conforme al artículo 325 del mismo Código y proceden contra el mismo los recursos de reposición o apelación, según los casos, conforme los artículos 180 y 181, numeral 3, del Código Contencioso Administrativo”.

Los recursos de reposición y apelación deben formularse en forma verbal en la misma diligencia o audiencia donde se lleva a cabo el escrutinio, en razón a que se consideran notificadas las partes por estrados en el mismo acto y una vez se haya proferido el auto interlocutorio que declara la elección, de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos 348, 349 y 352 del Código de Procedimiento Civil por remisión expresa del artículo 180 del C. C. A.

Dicha providencia quedará en firme el mismo día en caso de que no se interpongan los recursos de ley ó interpuestos quedará en firme una vez sean resueltos estos, de conformidad con el artículo 331 del C. de P. C.; en firme dicho auto procederá la expedición de la nueva credencial conforme al artículo 334 del mismo Código.

Además, bajo la nueva tesis jurisprudencial, contra dicho auto no procederá la acción de nulidad electoral, excepto cuando el acto de elección ofrece situaciones nuevas que no pudieron ser antes objeto de control judicial”.

Finalmente, se considera preciso por parte de la Sala, verificar si el Tribunal demandado actuó acorde a lo dispuesto por la Sentencia de nulidad dictada dentro del proceso electoral respectivo o si se apartó de ella con la consiguiente vulneración de los derechos del actor:

De las pruebas que obran dentro del expediente aparece copia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado en mayo 6 de 1999 proferida dentro del proceso electoral relacionando las pretensiones de la demanda que básicamente se contraen a lo siguiente: Se declare la nulidad de la elección del señor Ramón Alfonso Torres Serra como alcalde municipal de Carmen de Bolívar para el período de 1998 - 2000 declarada por la Comisión Escrutadora Departamental el 20 y 21 de noviembre de 1997; la nulidad de las resoluciones 025 y 038 de noviembre 20 y 21 de 1997 respectivamente; como consecuencia de lo anterior, se cancele la credencial, se realicen nuevos escrutinios excluyendo la totalidad de votos depositados en las actas de escrutinios de algunas mesas de votación y declarar la elección de quien resulte ganador expidiendo la respectiva credencial y finalmente que se declare la nulidad de la resolución No. 004 del 23 de octubre de 1997 proferida por el Registrador del Estado Civil del precitado municipio por ser falsa y apócrifa.

Como consecuencia de lo pedido en la demanda, la parte resolutive de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar se circunscribe a atender únicamente las súplicas de la demanda y es así como en efecto resuelve: “ 3) Decrétase la nulidad del acto mediante el cual el señor Alfonso Torres Serra fue elegido Alcalde del Municipio de Carmen de Bolívar para el período comprendido entre el primero de enero de 1998 y el 31 de diciembre del año 2000 y cancélase, así mismo, su credencial de alcalde...

4) Como consecuencia de lo anterior, practíquese un nuevo escrutinio del cual deberán excluirse los votos consignados en las mesas identificadas en la siguiente forma...”.

Nada se solicitó en la demanda y por ende tampoco en la sentencia sobre la fecha en que debería comenzar a contarse el período del alcalde que resultaría electo luego del nuevo escrutinio, en su defecto tampoco se solicitó condena en perjuicios para indemnizar el daño que eventualmente se generara con la nulidad del acto de la elección, pues como el actor no hizo pedimento alguno en estos sentidos, no era dable al Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar pronunciarse de oficio sobre dichos aspectos.

La actuación realizada por el Tribunal Administrativo de Bolívar respecto de la ejecución y cumplimiento de la sentencia proferida por el mismo y adicionada por el Consejo de Estado en relación con las mesas de votación a ser excluidas del escrutinio, se limitó a dar estricto cumplimiento a la misma en los términos ordenados, realizando el nuevo escrutinio, declarando alcalde electo al señor Raimundo Guillermo Cohen Cogollo para el período 1998 - 2000 como resultado del nuevo escrutinio y expidiendo la credencial respectiva en este mismo sentido y para el mismo período. Lo anterior, de acuerdo a lo ordenado en la sentencia y concordante con lo solicitado por el demandante.

En Sentencia SU - 622 de 2001, para un caso similar al presente esta Corporación en Sala Plena señaló:

“No podía tener efectos distintos la sentencia respecto de su cumplimiento y ejecución, por cuanto la nulidad declarada retrotrae los efectos de la nueva elección al momento inicial, razón por la cual fue declarado electo por el Tribunal para el período 1998 - 2000.

Como lo señaló en su oportunidad el Despacho Judicial demandado al responder a la presente acción de tutela: “el proceso eleccionario se retrotrae al estado inicial, es decir, al momento mismo de la elección y para el efecto se ordena la realización de nuevos escrutinios, excluyendo los votos que resultaron viciados, a fin de subsanar la irregularidad del escrutinio inicial y determinar quien efectivamente debió ser el ganador”.

Tampoco demandó el actor indemnización alguna por los posibles perjuicios que con la nulidad del escrutinio inicial se le pudiesen generar de resultar la nueva elección a su favor, como en efecto resultó. Falta de previsión cuyas consecuencias no le pueden ser imputables a nadie distinto que al mismo actor por su omisión.

Por lo anterior, se considera que por parte del demandado Tribunal Administrativo de

Córdoba no se realizó actuación diferente a la debida acorde a los términos de la sentencia proferida por el Consejo de Estado y en cumplimiento de lo establecido por los artículos 247, 248 y 249 del Código Contencioso Administrativo”.

Por último y en conclusión, como lo ha señalado ésta Corporación, la acción de tutela no procede como mecanismo adicional, ni complementario, mucho menos sustitutivo de los mecanismos ordinarios e idóneos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos. Tampoco ha de utilizarse para contrarrestar, subsanar el propio error, obtener beneficios adicionales o tratar de recuperar la oportunidad legal perdida y generada por las omisiones de quien invoca la protección, máxime cuando la misma obedece a su propia incuria.

Por ende, se considera que la actuación del Despacho Judicial demandado en ningún momento vulneró los derechos del actor, pues de resultar afectado el actor por el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Administrativo, esto se debió a su propia omisión al no haber sometido este aspecto al pronunciamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa quien era el juez natural del proceso electoral y de otra parte, al no hacer uso de los recursos de ley contra los actos de ejecución de la sentencia de nulidad proferidos por el demandado. Sumado a lo anterior, tampoco el actor hizo uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio.

Por lo anterior, se procederá a confirmar el fallos objeto de revisión, proferidos por el Despacho Judicial respectivo por las razones aquí expuestas.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Bolívar – Sala Civil Familia, mediante el cual se negó la acción de tutela al actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia N° T-1. Abril 3 de mil novecientos noventa y dos (1992)

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Fallo No. T-520. 16 de Septiembre de 1992.