

T-057-99

Sentencia T-057/99

TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia general

VIA DE HECHO-Elementos para la configuración

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para revivir etapas procesales finalizadas

PROCESO ELECTORAL-Suspensión acto de declaración de elección de alcalde

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T-189309

Peticionaria: José Rafael Serrano Revollo

Procedencia: Sala Jurisdicción Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá D.C., a los cuatro (4) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre los fallos de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del proceso de tutela instaurado por el señor José Rafael Serrano Revollo, contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hiciera el mencionado Consejo Superior de la Judicatura en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos y pretensiones.

De manera general, los hechos que sirvieron de base para iniciar la presente tutela, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Manifiesta el demandante que fue declarado electo Alcalde Municipal de Ciénaga (Magdalena), para el periodo 1998 al 2000, mediante Acuerdo No. 17 del 17 de diciembre de 1997, proferido por el Consejo Nacional Electoral, cargo que ha venido desempeñando desde el 1° de enero de 1998 hasta el 1° de julio del mismo año, tal y como se expresa en constancia aportada por el actor (folio 19 del Anexo 1).
2. Mediante apoderado judicial, el ciudadano Antonio Luis Zabaraín, demandó la elección del señor José Rafael Serrano Revollo, mediante acción contenciosa electoral, ante el Tribunal Administrativo del Magdalena. En dicha demanda, se solicitó la suspensión provisional del Acuerdo No. 17 del 17 de diciembre de 1997, acto en el cual se declaraba la elección como alcalde del aquí tutelante.
3. El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante auto del 9 de febrero de 1998, admitió la demanda, pero negó la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos que declararon la elección del señor Serrano Revollo.
4. El señor Zabaraín Guevara interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, siendo concedido por el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante auto del 4 de marzo de 1998, remitiéndose el expediente a la Sección Quinta del Consejo Estado.
5. El apoderado del señor Zabaraín Guevara de manera extemporánea, tal y como lo confirmó la misma Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, presentó alegato sustentatorio del recurso de apelación. El día 2 de abril de 1998, entró al despacho del Magistrado Ponente el expediente en cuestión.

6. Sólo hasta el día 14 de abril de 1998 fue admitida la contestación de la demanda, que presentó el apoderado del señor Serrano Revollo, y sólo hasta la ejecutoria de dicho auto fue cuando el aquí tutelante pudo ejercer su derecho de defensa.

7. Por auto del 23 de abril de 1998, la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, decretó la suspensión provisional del acto por el cual se declaró elegido como Alcalde Municipal de Ciénaga (Magdalena) al señor José Rafael Serrano Revollo.

8. Después de dictada dicha providencia, el apoderado del aquí tutelante interpuso recurso de reposición contra dicha decisión, argumentando la “utilización por parte del demandante de un documento apócrifo, para inducir en error al Consejero Ponente.”

9. Sin embargo, la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, mediante auto del 14 de mayo de 1998, rechazó el recurso de reposición interpuesto por el apoderado del señor Serrano Revollo, cerrándole cualquier posibilidad de impugnar por la vía judicial ordinaria, la decisión de esa misma entidad por la cual quedaba suspendido de su cargo como Alcalde electo del Municipio de Ciénaga (Magdalena).

Ante los hechos aquí expuestos, considera el tutelante que le han sido violados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en particular el poder ser elegido, y señala, que la presente tutela la interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que por encontrarse en este momento suspendido del cargo, y adelantándose un proceso contencioso en su contra, lo imposibilita para desempeñar cualquier cargo público o privado hasta tanto, dicho proceso no sea resuelto. Por lo tanto, considera que se le priva, de desarrollar cualquier actividad que le permita sostener a su familia.

Finalmente, el actor, de conformidad con las medidas provisionales que se pueden tomar de acuerdo con el artículo 7 del decreto 2591 de 1991, solicita la suspensión del auto del 23 de abril de 1998, proferido por la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Además, la orden que imparta el juez de instancia en ésta tutela, estará vigente sólo durante el término que la jurisdicción administrativa para decidir de fondo sobre la acción de nulidad del acto administrativo electoral del Consejo Nacional Electoral, que lo declaró electo como alcalde del Municipio de Ciénaga.

A. Actuaciones surtidas dentro del trámite de la presente tutela.

Mediante sentencia del 3 de agosto de 1998, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, decidió no tutelar los derechos fundamentales del actor, invocados como violados. Consideró que no existía un perjuicio irremediable y que tampoco había una vía de hecho por parte del Consejo de Estado.

Impugnada esta decisión por el demandante, conoció en segunda instancia la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual mediante providencia del 1° de septiembre de 1998, decretó la nulidad de todas las diligencias adelantadas en el trámite de la presente tutela, por indebida integración del litisconsorcio pasivo. Por lo anterior, se procedió a notificar al Tribunal Administrativo del Magdalena, a la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga, a la Comisión Escrutadora Departamental del Magdalena y al señor Gobernador del mismo departamento. Repuesta toda la actuación se produjeron los fallos objeto de revisión por parte de esta Corporación.

A. Fallos que se revisan.

Mediante sentencia del 24 de septiembre de 1998, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Tribunal Seccional de la Judicatura de Cundinamarca negó la tutela. Consideró dicho Tribunal, que no se incurrió en ninguna vía de hecho por parte del Consejo de Estado, pues de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo, el aquí demandante, fue notificado personalmente de la demanda iniciada contra el acto administrativo en el cual se reconocía su nombramiento como alcalde municipal de Ciénaga, razón por la cual su derecho al debido proceso y de defensa no fue vulnerado en ningún momento. Además, cuando el expediente de dicho proceso administrativo, entró al despacho del Magistrado Ponente, el actor ya había dado poder a su abogado para que defendieran sus intereses.

Por otra parte, y de conformidad con el artículo 213-1 del C.C.A., modificado por el artículo 53 del decreto 2304 de 1989, “la apelación del auto de suspensión provisional se resuelve de plano,” queriendo significar que el no recurrente no tenía ninguna oportunidad legal para actuar ante el Consejo de Estado, respecto de la apelación. Finalmente, la decisión del Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, se sustentó en la falta

de competencia del Consejo Nacional Electoral para resolver un recurso de apelación, y no como lo afirma el tutelante, por haber fallado con base en un documento ideológicamente falso.

Impugnada la decisión, conoció en segunda instancia la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual mediante sentencia del 29 de octubre de 1998, confirmó la decisión del a quo en el sentido de no conceder la tutela contra el Consejo de Estado por no existir una vía de hecho. Sin embargo, tuteló el derecho fundamental al debido proceso electoral, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, contra la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga. Consideró el ad quem, que no puede un ciudadano, y en particular el aquí demandante, asumir a costa de sus propios derechos fundamentales, las cargas generadas por los errores y omisiones de las autoridades, que en desarrollo de una función explícitamente dada por la ley, le correspondía declarar la elección de un alcalde, y otorgarle a su vez la credencial correspondiente. En el presente caso, la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga, se sustrajo a tal obligación legal, trayendo con ello, graves consecuencias al tutelante, al punto de violarle sus derechos fundamentales, produciéndole de esta manera, un perjuicio irremediable, el cual se concreta en lo “irrecuperable” del tiempo perdido en el ejercicio de sus funciones y en la no puesta en marcha de un plan de gobierno que junto con su elección hacen parte del querer democrático de una población. Por lo anterior, se ordenó a la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga para que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente decisión, declare la elección del alcalde de ese municipio y le otorgue a quien corresponda la respectiva credencial. Además, ordenó al Juez o Notario de Ciénaga, para que de conformidad con el artículo 94 de la ley 136 de 1994, tan pronto la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga declare la elección del alcalde de ese municipio y le otorgue la credencial correspondiente, dé posesión a quien haya sido declarado alcalde por tal comisión y se surtan todos los trámites de ley relacionados, posesión que deberá tener ocurrencia en forma inmediata.

Finalmente, ordenó al señor Gobernador del departamento del Magdalena que tome las medidas y correctivos necesarios con el fin de dar aplicación a esta tutela, y evitar la dualidad en el cargo de alcalde de Ciénaga.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

A. Improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias judiciales. Elementos de la vía de hecho.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-543 del 1° de octubre de 1992, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del decreto 2591 de 1991, señalando la improcedencia general de la tutela contra providencias judiciales. En éste sentido, sentencias posteriores señalaron que, decisiones proferidas en el trámite de procesos judiciales, pueden ser objeto de acción de tutela cuando dichos fallos se constituyan en verdaderas vías de hecho, que atenten de esta manera contra los derechos fundamentales del afectado con tal decisión. Al respecto la sentencia T-079 del 26 de febrero de 1993,¹ Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló lo siguiente:

“La tesis expuesta por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia para confirmar la sentencia que concediera la tutela contra una decisión judicial es coherente con la doctrina constitucional acogida por esta Corporación, según la cual es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho vulneren o amenacen los derechos fundamentales. A este respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

“Nada obsta para que por vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales (...)” 2.

“A los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, les está vedado actuar por fuera de las funciones atribuidas por la Constitución o la ley. El Estado Social de Derecho (CP art. 1), los fines sociales del Estado (CP art. 2) y el principio de igualdad ante la ley (CP. art. 13), constituyen el marco constitucional de la doctrina de las vías de hecho, la cual tiene por objeto proscribir las actuaciones arbitrarias de la autoridad que vulneran los derechos fundamentales de las personas.

“Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona.

“(…).

“La vulneración de los derechos fundamentales por parte de servidores públicos que actúan sin fundamento objetivo y razonable, y obedecen a motivaciones internas, desconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5), la protección constitucional de los derechos fundamentales (CP art. 86) y la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228). En caso de demostrarse su ocurrencia, el juez de tutela deberá examinar la pertenencia del acto al mundo jurídico y proceder a la defensa de los derechos fundamentales vulnerados en el curso de una vía de hecho por parte de la autoridad pública.”

De esta manera y en un caso como el que es objeto de estudio, el actor considera que las actuaciones surtidas dentro del proceso administrativo que se adelanta en su contra, violaron ostensiblemente sus derechos fundamentales, pero muy particularmente su derecho de defensa y debido proceso, al negársele un recurso por él interpuesto, negativa que a su modo de ver corresponde a una actitud parcializada de la autoridad judicial por él demandada.

Para considerar si realmente la actuación adelantada por la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, se constituye abiertamente en una vía de hecho, atentatoria de derechos fundamentales, debemos recordar los elementos o presupuestos necesarios para considerar la configuración y existencia de una decisión amañada y fuera de contexto jurídico. Al respecto, ésta misma Corporación mediante

sentencia T-055 del 14 de febrero de 1994, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló:

“12. La doctrina de las vías de hecho ha sido ampliamente preconizada por el derecho administrativo con el objeto de contrarrestar ciertas patologías de los “hechos humanos o subjetivos”, las vías de hecho, consideradas como expresiones ilícitas y anormales de la actividad humana.

“Tradicionalmente se ha señalado la existencia de los siguientes elementos para la configuración de una vía de hecho en la actuación estatal: 1) una operación material, o un acto, que superan el simple ámbito de la decisión, 2) un juicio sobre la actuación que desnaturaliza su carácter jurídico, lo cual implica una mayor gravedad que la que se deriva del simple juicio de ilegalidad y 3) una grave lesión o amenaza contra un derecho fundamental.”

A. Caso concreto.

De esta manera, y vistos los elementos requeridos para considerar la configuración de una vía de hecho, resulta evidente que las actuaciones surtidas por la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, están lejos de constituirse como tal.

Desde el inicio del mismo proceso contencioso, las autoridades judiciales administrativas, dieron fiel cumplimiento a los diferentes procedimientos establecidos por la ley para tal efecto, procediendo a notificar a la parte demandada en dicho proceso, es decir al tutelante, permitiéndole hacer uso de su derecho de defensa, otorgándole la posibilidad de emplear todas las herramientas judiciales que al respecto consagra el procedimiento en cuestión. Aún, si las actuaciones adelantadas por dichas autoridades judiciales hubieran incurrido en algún error a los ojos del demandante, éste dispone de los medios jurídicos y los recursos pertinentes a fin de controvertir tales actuaciones.

De esta manera, no es en el presente proceso en el cual la acción de tutela surge como el mecanismo adecuado e idóneo para revivir etapas procesales ya finalizadas, donde las actuaciones desarrolladas por la autoridad, se ajustaron al ordenamiento constitucional y

legal.

Ahora bien, dentro de las consideraciones hechas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, se señaló que podía estarse ante la violación de los derechos fundamentales del actor, en razón a actuaciones u omisiones en que incurrieron otras autoridades, que de una u otra manera tenían que ver con el asunto que se discute y con la propia elección del tutelante como alcalde municipal de Ciénaga (Magdalena). Por tal motivo, se incluyeron como parte pasiva dentro de la presente tutela al Tribunal Administrativo del Magdalena, a la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga, a la Comisión Escrutadora Departamental del Magdalena y al señor Gobernador del mismo departamento.

Integrado el litisconsorcio pasivo, se consideró que existía violación de los derechos fundamentales del actor por parte de la Comisión Escrutadora Municipal, ante la omisión de esta autoridad electoral en declarar la elección del alcalde del municipio de Ciénaga.

Si bien las actuaciones pudieron cumplirse de manera leal y a fin con los procedimientos que al efecto señala la legislación electoral nacional, en el proceso de revisión de ésta tutela, no puede la Corte Constitucional entrar a desplazar de su competencia a las autoridades electorales legalmente constituidas para tal efecto. Además, debemos señalar que las decisiones que dichos entes electorales profieran son susceptibles de ser controvertidas ante ellas mismas, o a través de un proceso contencioso electoral.

Por lo tanto, debemos señalar que las ordenes impartidas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga, así como las dadas al señor Notario o Juez de Ciénaga y al señor Gobernador del Departamento del Magdalena, van más allá de la competencia que como juez de tutela le ha sido asignada por el Decreto 2591 de 1991.

De esta manera, confirmar por la Corte Constitucional dichas órdenes, implicaría interferir con las actuaciones propias de las autoridades electorales, quienes son las llamadas, en cumplimiento de las normas que establecen y regulan sus funciones, a definir las situaciones de carácter electoral. También podrá definir dichas situaciones, la autoridad contenciosa administrativa, la cual en desarrollo de un proceso contencioso electoral, definido y regulado por la normatividad vigente en el país, impartiría unas ordenes como consecuencia de un fallo judicial, previo el agotamiento del procedimiento establecido para el efecto. Es así

como, hasta el momento, esta autoridad judicial, de manera legal y objetiva, ha dado cumplimiento a lo establecido por la ley, ordenando la suspensión provisional de un acto emanado del Consejo Nacional Electoral, lo que no implica que allí hubiere cesado el proceso electoral iniciado contra el aquí tutelante, proceso que continuará y dentro del cual el tutelante podrá participar como parte interesada en el mismo.

Finalmente, observa la Sala que la consideración inicialmente planteada por el demandante, en el sentido de la imposibilidad de desempeñar un cargo público o privado en razón a la decisión tomada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por la cual se encuentra suspendido el acto que lo declaró alcalde electo del municipio de Ciénaga, no resulta ser plenamente cierta. Evidentemente, el que se encuentre suspendido el acto por el cual fue declarado electo alcalde, implica la suspensión en el ejercicio del cargo, pero aún conserva su condición de alcalde, razón por la cual las inhabilidades propias a todo alcalde se encuentran presentes, y por lo mismo debe acatarlas. Pero su condición de alcalde electo en el ejercicio de su cargo, no lo inhabilita o inhibe de desarrollar actividades particulares y privadas, que le permitan percibir un ingreso económico para sufragar sus gastos personales y los de su familia. Obviamente, esta posibilidad de desarrollar actividades particulares y privadas las podía desarrollar, incluso en el evento en que se encuentre como alcalde en pleno ejercicio de sus funciones. Por lo anterior, tampoco se estaría causando un perjuicio irremediable en este sentido.

De esta manera, la presente Sala de Revisión, confirmará la decisión proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto denegó la presente tutela por no existir violación de derecho fundamental alguno del señor José Rafael Serrano Revollo por parte de la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. A su vez, se revocará las ordenes impartidas a la Comisión Escrutadora Municipal de Ciénaga, a los señores Juez o Notario del municipio de Ciénaga y al señor Gobernador del Departamento del Magdalena, en razón a las consideraciones aquí expuestas.

C. Decisión.

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 la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en cuanto negó la tutela contra la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado.

Segundo. REVOCAR las ordenes impartidas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en los numerales 2°, 3°, 4° y 5° del fallo por ella proferido el día 29 de octubre de 1998, en razón a las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

Tercero. Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)

1 Cfr. sentencias T-158, T173, T-211, T-348, T-368, T422, T-431 y T-576 /93, T-055 y T-079/94, T-118, T-336 y T-518/95, T-090 y T-500/97, T-162, T-204, T-343, T-452, T-460, T-475 y SU-429/98, entre muchas otras.

2 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 de octubre 1o. de 1992