

Sentencia T-1013/01

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Finalidad

Para determinar la procedencia o no de esta acción de tutela, habrá de acudirse al principio pro actione, entendido como el conjunto de instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial, y que permite determinar, en últimas, si ha habido violación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, como lo señala el demandante.

PERDIDA DE INVESTIDURA DEL CONGRESISTA-Competencia de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado

RECURSO DE REVISION CONTRA SENTENCIA DE PERDIDA DE INVESTIDURA-Juez competente

RECURSO DE REVISION-Distintas oportunidades de presentación ante el Consejo de Estado

La Corte considera que la razón que esgrimió el Consejo para inadmitir tal recurso, por ausencia de ius postulandi, constituyó una verdadera vía de hecho, que vulneró no sólo el debido proceso del demandante, sino que, también, le impidió el acceso a la administración de justicia, porque la mencionada falta de debida representación, debió ser puesta en conocimiento del interesado, al momento de estudiar la admisión del recurso, para que éste tuviera la oportunidad de realizar la corrección correspondiente, con el fin de que las consecuencias negativas relacionadas con la caducidad de la acción, no afectaran a quien es ajeno al supuesto impedimento o inhabilidad.

VIA DE HECHO-Inadmisión recurso extraordinario de revisión por supuesta inhabilidad de apoderado

Referencia: expediente T-490.322

Acción de tutela instaurada por César Pérez García contra la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, de fecha once (11) de julio de dos mil uno (2001), en la acción de tutela presentada por César Pérez García contra la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de la Corte, en auto de fecha 28 de agosto de 2001, eligió, para efectos de su revisión, el presente expediente.

I. ANTECEDENTES.

El actor, a través de apoderado, presentó acción de tutela, el día 4 de diciembre de 2000, ante el Juez Civil del Circuito de Bogotá, reparto, con el fin de que se le garanticen los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, derechos que considera han sido violados por el Consejo de Estado, al inadmitírsele, en varias oportunidades, la presentación del recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de fecha 20 de enero de 1994, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la que se decretó la pérdida de la investidura del Congresista César Pérez García “por violación al régimen de conflicto de intereses”.

En el expediente obran todos los recursos que el actor ha interpuesto contra esta decisión del Consejo de Estado, desde la fecha en que se expidió la Ley 144 de 1994, “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas”, pues, en esta ley, en el artículo 17, se estableció el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de pérdida de investidura.

Señala el demandante que el Consejo no le ha permitido hacer uso de este recurso, a pesar de tener derecho, porque la Corporación ha aducido razones que no son imputables al actor,

así : en la primera oportunidad que lo presentó, el Consejo no lo admitió en razón de que si bien la ley estableció el recurso, no señaló el juez competente para resolverlo; posteriormente, una vez la Ley 446 de 1998 señaló a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado como el órgano competente, no lo tramitó porque el apoderado al que le otorgó poder para actuar, estaba impedido, por haber sido Consejero de Estado y, en tal carácter, actuó en el proceso en que perdió la investidura su poderdante. Esta circunstancia, en una primera interpretación de la Ley 144 de 1994 que realizó el Consejo de Estado, tuvo como consecuencia para el interesado que se le inadmitiera el recurso, presentado posteriormente por el actor directamente, por extemporáneo; y, finalmente, ahora, en providencia del 10 de octubre de 2000, el Consejo explicó que el recurso se rechazó no por la presentación extemporánea, sino porque, de acuerdo con el texto del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, éste no opera contra sentencias ejecutoriadas antes de la entrada en vigencia de la mencionada Ley 144, como es el caso del actor, cuya sentencia es del 20 de enero de 1994.

El demandante considera, entonces, que las distintas razones que en cada oportunidad ha expresado el Consejo de Estado, están impidiéndole el acceso a la administración de justicia y se le ha violado el derecho a la igualdad.

a) Hechos.

Se resumen los principales documentos que tienen que ver con el proceso y, someramente, su contenido, dado el volumen de los mismos :

1. Sentencia del 20 de enero de 1994 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decretó la pérdida de la investidura del Congresista César Pérez García, por violación del régimen de conflicto de intereses. Dijo la sentencia, en lo pertinente :

“De las probanzas enunciadas fluye con claridad que el congresista César Pérez García tenía interés directo como miembro contribuyente de la Universidad Cooperativa de Colombia, en participar en el segundo debate y votación que se le dio en la plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto de ley 161/92 Cámara, en la sesión del 15 de diciembre de 1992, qu se convirtió posteriormente en la Ley 30 de 1992, dado que el artículo 132 de ésta

beneficiaba a la misma como institución de economía solidaria de educación superior que es. Ese interés es particular y concreto por cuanto en la calidad de miembro contribuyente aludida podía participar en la toma de decisiones referentes a la destinación de los beneficios obtenidos y de los servicios que surgieran de los mismos. Al no haberse declarado impedido en el mencionado debate y votación violó el régimen de conflicto de intereses a que aluden los artículos 286 a 293 de la Ley 5ª de 1992, incurriendo así en una causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183 numeral 1º de la Constitución Política, lo cual habrá de declararse en la parte resolutive de esta sentencia.” (folios 53 y 54)

De esta decisión salvaron voto 4 magistrados y lo aclararon otros 4. Las discrepancias, básicamente se resumen en los siguientes aspectos : no existía un procedimiento especial para tramitar este proceso; la pérdida de la investidura correspondía al Consejo de Estado en Pleno y no a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; los artículos 179 a 197 de la Constitución son, en lo sustancial, inconstitucionales pues, los valores de justicia, igualdad y libertad, resultan comprometidos con su aplicación; el constituyente defirió a la ley la definición de conflicto de intereses, lo que hasta la fecha no ha ocurrido, y cuando ocurra, debe regularse por una ley estatutaria, ya que limita la esfera de la libertad jurídica del congresista.

2. El actor pidió aclaración de esta sentencia, y mediante auto de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de fecha 2 de marzo de 1994, no se accedió a la aclaración.

3. El 24 de octubre de 1994, a través de apoderado, el actor presentó recurso extraordinario de revisión contra la sentencia que decretó su desinvestidura, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los Congresistas.”

4. En auto de fecha 10 de noviembre de 1994, se inadmitió la demanda, en razón de que si bien la Ley 144 de 1994 consagró el recurso extraordinario especial de revisión, no determinó ante cuál autoridad judicial debía interponerse para tramitarse y decidirse, lo que trae como consecuencia que la Sala Plena mencionada no puede asumir su conocimiento, hasta tanto el legislador determine esa competencia.

5. Inconforme con esta decisión, el 18 de noviembre de 1994, el actor interpuso recurso de

súplica, con el fin de que se admita la demanda pues, en su concepto, al hacer una interpretación sistemática de la ley y al acudir a la cláusula general de competencia, se concluye que el legislador sí estableció tal competencia en el Consejo de Estado. También interpuso recusación contra los magistrados que participaron en la sentencia de pérdida de la investidura y que no se separaron del conocimiento de la decisión.

6. En auto del 31 de enero de 1995, se confirmó la providencia del 10 de noviembre de 1994, porque, tal como lo advirtió la Sala Plena, el legislador no le otorgó competencia al Consejo de Estado para conocer el recurso. Además, no comparte la interpretación del actor en cuanto a la cláusula general de competencia atribuida al Consejo de Estado pues, la ley no siempre establece que el juez que conoce del proceso y lo falla, es el competente para conocer el recurso de revisión. Así mismo, rechazó de plano la recusación.

7. Con fecha 10 de diciembre de 1998, el actor, a través de apoderado, el doctor Julio César Uribe Acosta, presentó recurso extraordinario de revisión, tal como está regulado en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994 y el artículo 33, numeral 10, de la Ley 446 de 1998, que confirió competencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, contra la sentencia de pérdida de investidura parlamentaria del demandante.

El petitum se resume así : falta de debido proceso, ya que ante la ausencia de ley que regulara el procedimiento, el Consejo de Estado optó por aplicar el proceso ordinario. El apoderado explica detenidamente esta violación y la razón por la cual el procedimiento ordinario no se puede aplicar al proceso de pérdida de investidura. Considera que hay también violación al debido proceso al haberse decretado la pérdida de investidura cuando no existía una ley estatutaria que definiera las conductas constitutivas de “conflicto de intereses”. Señala el apoderado que, no obstante que la Ley 144 de 1994, en el artículo 16, definió tal conflicto, esta definición no es aplicable al actor, por ser posterior a la conducta que se examinó. Además, la Ley 5 de 1992 no consagra, propiamente, una definición, se refiere únicamente a aspectos procedimentales. Afirma y explica que en el proceso no hubo ninguna inclinación por la justicia. Así mismo, que se violó el artículo 228 de la Constitución pues, el término de 20 días establecido en la Carta no se respetó.

8. En auto del 19 de enero de 1999, el Consejero ponente, admitió la demanda y reconoció personería al abogado Julio César Uribe Acosta, como apoderado de César Pérez García.

(folios 199 y 2000)

9. El abogado Alvaro Soto Angel, actuando como curador ad-litem del demandante del proceso de desinvestidura, en escrito de fecha 21 de junio de 1999, interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, en consideración de que el abogado Julio César Uribe Acosta, apoderado del actor, está imposibilitado de promover la demanda y ésta de tramitarse, pues el doctor Uribe Acosta firmó la sentencia de desinvestidura, y tuvo marcada intervención en la misma, como es el hecho de haber salvado voto de la providencia, y, posteriormente, resolvió el recurso de súplica, en auto que causó ejecutoria de la inadmisión del recurso extraordinario de revisión. En consecuencia, hay lugar a la aplicación del artículo 40 del Decreto 196 de 1971, del ejercicio de la abogacía. (folios 201 a 207)

10. El doctor Uribe Acosta, en escrito de 24 de junio de 1999, se opuso a la solicitud del curador ad-litem, en razón de que no le es aplicable el artículo 40 del Decreto 196 de 1971, en razón de que lo que definió la Sala Plena del Consejo de Estado consistió en que la ley no había señalado juez competente para conocer el recurso. En consecuencia, él nunca entró al fondo de la materia. Además, este hecho no es causal de inadmisión. No obstante, señala el doctor Uribe Acosta, “aceptando en gracia de discusión, que me fuera aplicable el artículo 40 del Decreto 196 de 1971, ello daría pie para ordenar una investigación disciplinaria, pero tal circunstancia no es causal de inadmisión de la demanda. El artículo 30 del Decreto 196 de 1971 no registra la causal de inadmisión que invoca el Curador Ad Litem” (folios 208 y 210)

11. En auto de fecha 3 de agosto de 1999, el Consejero ponente revocó el auto recurrido, y, en su lugar, inadmitió el recurso extraordinario de revisión. Consideró el Consejo que “En el presente caso, al abogado Julio César Uribe Acosta le estaba impedido intervenir como apoderado de César Pérez García en este recurso extraordinario, pues se relaciona con la sentencia cuya revisión se pretende y que suscribió como Consejero de Estado. De otro lado, si bien ni en el C.C.A. ni en el Código de Procedimiento Civil está consagrada como causal de inadmisión de la demanda la circunstancia de que el abogado esté impedido para presentarla, ello no es óbice para que así se resuelva, porque si el mencionado artículo 40 le impide actuar, ello significa lógicamente que al mismo no se le puede reconocer personería

y, por ende, que la demanda no puede ser admitida. (...) Luego, siendo la demanda un acto procesal, como es obvio, y no estándole permitido a dicho apoderado actuar en relación con asuntos de que hubiere conocido como Consejero de Estado, concluye el despacho que el recurso de reposición interpuesto debe prosperar.” (folios 214 y 215)

12. El 10 de agosto de 1999, el apoderado Uribe Acosta interpuso recurso ordinario de súplica contra la anterior providencia del 3 de agosto de 1999. Consideró que lo jurídicamente procedente era y es, darle aplicación a lo preceptuado en el artículo 85 del Código de Procedimiento Civil, que señala los casos en que la demanda es inadmisibile, entre ellos, la ausencia de ius postulandi en el abogado, que es la situación del artículo 40 del Decreto 196 de 1971. En estos casos, lo que dispone el mencionado artículo consiste en que el juez señale los defectos de que adolezca la demanda, para que el demandante los subsane, en el término de 5 días. Si no lo hace así, la demanda se rechaza. Esto está en armonía con el artículo 143 del C.C.A. Se añade el hecho de que en el momento en que se presentó la demanda, la acción no estaba caducada. El punto, para el afectado, adquiere importancia pues, si el Consejo mantiene su decisión de indmitir la demanda, sin dar lugar a su corrección, en el tiempo en que ella se presente con apoderado que tenga el ius postulandi, la acción estaría caducada. Así se le negaría al actor la posibilidad de acceder a jurisdicción, que es un derecho fundamental. Además, en su caso, no se aplica el artículo 40 del Decreto 196 de 1971, porque la sentencia sobre la que se impetra la revisión está amparada por la cosa juzgada, y la demanda de revisión consiste en una nueva acción. (folio 219)

13. En providencia de fecha 28 de septiembre de 1999, la Sala Plena del Consejo de Estado resolvió no reponer el auto suplicado. Señaló que es evidente que el apoderado se encuentra incurso en la causal de incompatibilidad del artículo 40 mencionada; que el recurso extraordinario de revisión no es ajeno e independiente de la sentencia que le da origen, por lo que no es posible reconocer personería para actuar al doctor Uribe Acosta, y por lo mismo, no le puede ser atendido este recurso ordinario de súplica. “De suerte que si por razón de la misma debía haberse inadmitido la demanda, con mayor razón el recurso que se intenta en las mismas condiciones.” (folio 233)

De esta decisión hay un salvamente de voto.

En razón de la situación presentada con el abogado Uribe Acosta, el Consejo dispuso que se compulsen copias a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, para que se investigue el ejercicio ilegal de la abogacía.

14. El 2 de febrero de 2000, en su propio nombre y como abogado que es, el actor presentó directamente recurso extraordinario de revisión, invocando causales semejantes a las esbozadas en la demanda del 10 de diciembre de 1998, y algunos otros puntos jurídicos. Para lo que interesa a esta acción de tutela, se transcribe el punto relativo a la “oportunidad y procedencia del recurso”, así :

“El presente recurso se presenta dentro del término legalmente establecido en el artículo 17 de la ley 144 de 1994, teniendo en cuenta que los cinco años allí señalados sólo pueden contabilizarse a partir de la vigencia de la ley 446 de 1998 que en su artículo 33, numeral 10 señaló quién era el juez competente para tramitarlo.” (folio 375)

15. El 11 de septiembre de 2000, el Consejero ponente resolvió “Rechazar por extemporáneo el recurso extraordinario especial de revisión interpuesto por el señor César Pérez García contra la sentencia proferida por la Sala Plena de esta Corporación el 20 de enero de 1994, mediante la cual se decretó la pérdida de su investidura de congresista como representante a la cámara”. Consideró la Corporación que “la sentencia que decretó la pérdida de investidura del actor, junto con el auto de aclaración, quedaron debidamente ejecutoriados el 9 de marzo de 1994, es decir, que el término de cinco (5) años previsto para interponer el recurso extraordinario especial de revisión venció el 9 de marzo de 1999 y la respectiva demanda fue presentada personalmente por el actor en la Notaría Segunda del Círculo de Bogotá el 2 de febrero del presente año [2000] y recibida en la Secretaría General de esta Corporación al día siguiente, esto es, el 3 del mismo mes y año.” (folio 379). Agrega que resulta oportuno referirse a lo dicho por el Consejo en otro proceso similar, en que también se rechazó por razones semejantes.

16. A través de nuevo apoderado, con fecha 22 de septiembre de 2000, el actor presentó recurso de súplica contra la anterior decisión. Consideró que el término de caducidad sólo puede contarse a partir del momento en que la propia ley señaló cuál es el juez competente para conocer del recurso. (folios 383 a 388)

“Modifícase el auto de 11 de septiembre de 2000 en el sentido de rechazar, por

improcedente, el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 20 de enero de 1994, mediante la cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decretó la pérdida de la investidura de congresista del Representante César Pérez García.”

Explicó el Consejo lo siguiente :

“(…) siendo que la ley 144 de 1994, según la regla general, solo dispuso para el futuro, pues a sus preceptos no se atribuyó efecto retroactivo, el recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 17 de esa ley sólo procede contra las sentencias mediante las cuales se hubiera decretado la pérdida de la investidura de congresistas que hubieran quedado ejecutoriadas a partir del 19 de julio de 1994, fecha en que entró en vigencia la ley. Y no procede, por lo mismo, contra las que hubieren quedado ejecutoriadas antes de esa fecha. Todo lo dicho antes es bastante para concluir que el recurso interpuesto es improcedente, y por ello debía rechazarse, que no por extemporáneo. En ese sentido se modificará el auto impugnado.”

“(…)

“En síntesis:

“1. El recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 17 de la ley 144 de 1994 procede sólo contra sentencias mediante las cuales se hubiere decretado la pérdida de la investidura de congresista ejecutoriadas a partir del 19 de julio de 1994, no contra las ejecutoriadas antes de esa fecha;

“2. El término de cinco años dentro del cual ha de interponerse el recurso se cuenta a partir del 8 de julio de 1998 respecto de aquellas sentencias que hubieran quedado ejecutoriadas después del 19 de julio de 1994 y antes del 8 de julio de 1998, y

“3. Respecto de las que hayan quedado ejecutoriadas a partir del 8 de julio de 1998, ese término se cuenta desde la fecha de su ejecutoria.” (folios 387 a 398)

Hay un salvamento de voto respecto de esta decisión, por considerar que la providencia confundió los efectos de la ley con el fenómeno de la retroactividad, lo que recorta el campo de aplicación del artículo 17 de la Ley 144 de 1994.

b) Pretensiones y procedencia.

El actor pide que el juez de tutela garantice el derecho fundamental de acceso a la justicia y de igualdad y, en consecuencia, ordene a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitir y tramitar el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 20 de enero de 1994, en la que se le decretó la desinvestidura.

Señala que la tutela es procedente porque el afectado no tiene ningún otro medio de defensa judicial y las decisiones que han resuelto su demanda, se apartan totalmente del ordenamiento jurídico vigente.

c) Trámite procesal.

El Juzgado Diez y ocho Civil del Circuito de Bogotá, con auto de fecha 7 de diciembre de 2000, remitió el expediente al Consejo de Estado, en cumplimiento del Decreto 1382 de 2000.

Repartido el expediente, el 15 de enero de 2001, el Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda se declaró impedido para conocer del asunto, pues participó en la decisión a que se refiere la acción incoada.

En escrito del 22 de enero de 2001, el apoderado del actor solicitó al Consejo de Estado tener en cuenta el auto de la Corte Constitucional sobre la inaplicación del Decreto 1382 de 2000.

En auto del 8 de febrero de 2001, la Sección Segunda del Consejo de Estado encontró justificadas las manifestaciones de impedimento de los Consejeros Pájaro Peñaranda y Ana Margarita Olaya Forero, ésta última por haber rendido concepto en el proceso como Procuradora Delegada ante la Corporación.

El 6 de marzo de 2001, el apoderado del actor solicitó un pronunciamiento jurisdiccional respecto de la acción de tutela, pues los términos se encontraban ampliamente vencidos. En escritos posteriores, solicitó, nuevamente, que se produjera la sentencia sobre la tutela pedida.

d) Sentencia de primera instancia.

Una vez recibido por el Juzgado Diez y ocho Civil del Circuito de Bogotá el expediente, el 7 de mayo de 2001, dispuso notificar a las partes y oficiar al Consejo de Estado en solicitud de documentos.

En sentencia del 16 de mayo de 2001, el mencionado juzgado denegó la tutela pedida. Analizó los elementos que configuran una vía de hecho en la acción solicitada y concluyó que en las actuaciones del Consejo de Estado no ha habido decisión arbitraria o caprichosa. Además, la situación planteada en la acción de tutela ya fue objeto de discusión judicial, en anterior oportunidad, como lo demuestran los documentos que obran en el expediente. Tampoco hay trato discriminatorio en contra del actor pues, a ninguna persona que se encuentra en igual situación se le ha concedido el recurso extraordinario de revisión.

e) Sentencia de segunda instancia.

Impugnada esta decisión por el actor, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, en sentencia del 11 de julio de 2001, la confirmó. Estimó que la acción de tutela no es el medio para atacar decisiones judiciales o replantear decisiones definidas por el juzgador competente. Señala que “no basta para ello el leve descuido, la interpretación dudosa o la opinión diferente; se requiere de una actitud arbitraria, aberrante, ostensible, vulgar del funcionario judicial, fuera del contexto del ordenamiento positivo vigente, de tal magnitud que ponga en tela de juicio un derecho constitucional fundamental. (...). Es claro que desde ningún punto de vista puede sostenerse el desconocimiento de los derechos de acceso a la justicia y a la igualdad o del debido proceso, por el simple hecho de no estar de acuerdo con la decisión definitiva adoptada; o lo que es lo mismo, la tutela no puede utilizarse para hacer prevalecer la posición personal que favorece los intereses de la parte, frente a la del juez que, obviamente, le es adversa.” Concluye el Tribunal que, en el caso concreto, no se observa ningún error protuberante o burdo constitutivo de una vía de hecho.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo

dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate.

El actor, mediante apoderado, presentó acción de tutela con el fin de que se le garanticen los derechos fundamentales al acceso a la justicia y a la igualdad, derechos que considera han sido violados por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, al negarse a admitir el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de esa Corporación, de fecha 20 de enero de 1994, en la que dispuso su desinvestidura de congresista, recurso extraordinario que ha presentado en tres ocasiones.

El actor, a través de esta acción de tutela, solicita que el juez constitucional ordene al Consejo de Estado admitir y tramitar el recurso.

Los jueces de instancia denegaron la acción, al considerar que las decisiones del Consejo no constituyen una vía de hecho, arbitraria y caprichosa, en la negativa de admitir el recurso, porque, tales decisiones siempre han estado amparadas en lo establecido por la ley.

3. Desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial de la pérdida de investidura e incidencia directa en el proceso del actor.

3.1 En primer lugar, esta Sala señala que la interpretación de los jueces de instancia está acorde, en términos generales, con la amplia jurisprudencia de la Corte, sobre el sentido de lo que es la vía de hecho, para determinar la procedencia o no de la acción de tutela. Pero, también, ha expuesto la Corte que corresponde al juez de tutela examinar, en cada caso concreto, si las decisiones adoptadas por la autoridad competente, a pesar de estar ajustadas al tenor literal de la ley, pueden, en determinados casos, ser contrarias a su espíritu y finalidad, e impedir la realización del derecho sustancial, convirtiéndose, así, en una vía de hecho. En estos eventos, la acción de tutela puede proceder, si se está frente a un perjuicio irremediable y el afectado no tiene otro medio de defensa judicial.

3.2 Desde esta perspectiva, para determinar la procedencia o no de esta acción de tutela, habrá de acudirse al principio pro actione, entendido como el conjunto de instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial, y que permite determinar, en últimas, si ha habido

violación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, como lo señala el demandante. ¿Por qué hay que acudir a este principio? En razón de las especiales circunstancias que han rodeado la figura de la pérdida de investidura de los congresistas, desde que ella nació en la Constitución de 1991, y el hecho de que el actor fue uno de los primeros legisladores a los que se les siguió este proceso, que culminó con la sentencia de 20 de enero de 1994, del Consejo de Estado, en la que se decretó su desinvestidura.

Es innegable que la situación jurídica del actor frente a este tema ha estado directamente relacionada con la forma como la Constitución, la ley y la jurisprudencia lo han ido desarrollado en estos diez años. Además, la Corte Constitucional no ha sido ajena al problema jurídico que ha representado para el Consejo de Estado la aplicación de esta nueva figura en la Carta de 1991, y las acciones que inmediatamente se formularon ante el Consejo, sin que previamente existiera un procedimiento acorde con el angustioso término constitucional de 20 días, para que dicha Corporación adoptara la decisión respectiva, al tenor del artículo 185 de la Carta, que dice :

“La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.”

Esto llevó a que inicialmente el Consejo inadmitiera las demandas que se presentaron, como fue el caso de la del actor en esta acción de tutela. Posteriormente, cambió su jurisprudencia y las admitió, bajo la consideración de que se seguiría el proceso ordinario de única instancia. Así se tramitó el proceso del demandante. Sin embargo, quedaban inconvenientes de índole jurídico por resolver, que el Consejo, sobre la marcha de los procedimientos, iba despejando en la medida en que la ley lo permitía, tales como la definición de “conflicto de intereses”; si previamente la ley que estableciera este procedimiento debía tramitarse como ley estatutaria; si la decisión correspondiente era competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado o de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; si existían recursos contra la decisión, etc.

3.3 Algunos de estos temas, la jurisprudencia y la ley los han ido despejando de la siguiente manera :

a) En la sentencia C-319 de 1994 de la Corte constitucional, se precisó que la competencia,

en materia de desinvestidura, es de la Sala Plena de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado y no de la Sala Plena del Consejo de Estado, es decir, en esta decisión no participa la Sala de Consulta y Servicio Civil.

b) La Ley 144 de 1994, “Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas”, señaló el procedimiento, definió lo concerniente al conflicto de intereses, consagró el recurso extraordinario de revisión, pero no fijó el juez competente para interponerlo. En la sentencia C-247 de 1995, proferida a raíz de la demanda de algunos artículos de esta Ley, la Corte Constitucional manifestó que la fijación del procedimiento de pérdida de investidura no requería el trámite de ley estatutaria.

c) Por su parte, esta misma Ley estableció el recurso extraordinario de revisión, en los siguientes términos :

“Artículo 17. Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los 5 años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes :

a. Falta del debido proceso;

b. Violación del derecho de defensa;”

*c. (se declaró inexecutable este literal en la sentencia C-247 de 1995)

Sobre la constitucionalidad de este recurso, la Corte, en la citada sentencia C-247 de 1995, consideró que no sólo no viola la Constitución sino que resulta acorde con ella que el legislador establezca un recurso contra la sentencia que decide la pérdida de una investidura pues, un recurso de esta naturaleza hace parte del derecho de defensa. Además, resulta contrario a la idea de justicia que acompaña a la Constitución, que quien es condenado en un proceso de única instancia, si se le ha violado el debido proceso, no pueda obtener la reconsideración o el nuevo estudio del mismo y de la decisión correspondiente. Más, cuando “el fallo proferido implica la inhabilidad absoluta y permanente para volver a desempeñar en el futuro un cargo, como ocurre con la pérdida de la investidura.” También, advirtió esta

decisión, que la circunstancia de que el legislador no haya establecido ante cuál juez se debe interponer, no hace por sí mismo inconstitucional el artículo 17. El legislador debe llenar este vacío.

d) Posteriormente, en el proyecto de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el artículo 16 de tal proyecto, establecía que la competencia para conocer de este recurso extraordinario estaba en la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, en la sentencia C-037 de 1996, esta Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de esta asignación de competencia, por ser materia procesal propia de una ley ordinaria.

e) Sólo la Ley 466 de 1998, en el artículo 33, numeral 10, asignó la competencia así:

“Artículo 33. Competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Modifícase y adiciónase el artículo 97 del Código Contencioso Administrativo en los siguientes numerales:

“10. Del recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura de los Congresistas. En estos casos, los Consejeros que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por este sólo hecho.

“Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia conocerá de las acciones impetradas contra los actos administrativos emitidos por el Consejo de Estado.”

Como se observa, ha sido un largo tránsito el recorrido por el Consejo de Estado en la aplicación del proceso de pérdida de investidura, tránsito que, a su vez, ha recorrido el actor, con el fin de que la sentencia en la que se le despojó de la investidura, sea objeto de revisión.

4. Distintas oportunidades en que el actor ha presentado el recurso extraordinario de revisión y distintas razones expuestas por el Consejo de Estado para inadmitirlo o rechazarlo. Algunas de estas razones han vulnerado el derecho de acceso a la justicia y a la igualdad del actor. Existencia de una vía de hecho.

Resulta pertinente retomar brevemente de los hechos señalados en esta providencia, las tres oportunidades en que el actor ha presentado el recurso y las razones que ha esgrimido el Consejo de Estado para no darle curso, con el fin de establecer cómo, para esta Sala de Revisión, se ha presentado vulneración de los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

4.1 En efecto. Cuando se estableció el recurso extraordinario de revisión de las sentencias de pérdida de investidura en la Ley 144 de 1994, el actor, por primera vez, presentó el recurso, el 24 de octubre de 1994. El Consejo de Estado lo rechazó, en razón de que la ley no había señalado el juez competente para conocerlo. Posteriormente, cuando la Ley 446 de 1998 señaló que el juez competente es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el actor, nuevamente, con fecha de 10 de diciembre de 1998, a través del doctor Julio César Acosta Uribe, como su apoderado, presentó la demanda, que fue, inicialmente, admitida el 19 de enero de 1999, por el consejero sustanciador del proceso. Sin embargo, frente a un recurso propuesto por el curador ad-litem del demandante en la acción de desinvestidura, en el sentido de que el apoderado del actor estaba imposibilitado para promover la demanda, de acuerdo con el artículo 40 del Decreto 196 de 1971, Estatuto del ejercicio de la abogacía, el mismo Consejero revocó el auto que la había admitido y, en su lugar, la inadmitió, en razón del impedimento del abogado. La providencia que resolvió la súplica presentada contra esta decisión, no repuso el auto suplicado. Finalmente, el propio interesado, César Pérez García, el 10 de febrero de 2000, presentó directamente el recurso extraordinario de revisión, demanda en la que puso de presente que lo hacía dentro del término legal, al tener en cuenta que el término sólo se puede contar a partir de la vigencia de la Ley 446 de 1998, que fue la que señaló quién era el juez competente para conocer del recurso. Sin embargo, esta demanda fue rechazada, inicialmente, por extemporánea, porque, explico el Consejero ponente, si la sentencia de pérdida de investidura quedó ejecutoriada el 9 de marzo de 1994, el término de 5 años previsto para interponer el recurso, venció el 9 de marzo de 1999. Inconforme con esta decisión, el actor la recurrió, con el argumento de que el término no podía contarse sino a partir de cuando la ley señaló el juez competente. En providencia de la misma Sala Plena, de fecha 10 de octubre de 2000, se resolvió que no se debió inadmitir por extemporánea la demanda, sino porque el recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, no tiene efectos retroactivos. Es decir, ahora para el Consejo, el recurso no procede contra las sentencias que hubieren quedado ejecutoriadas antes del 19 de julio de 1994, fecha en que entró en vigencia la Ley

144 de 1994. Como es el caso del demandante.

4.2 De esta apretada síntesis de lo sucedido, en la que se dejan por fuera los numerosos recursos de reposición y súplica que se interpusieron entre una y otra decisión, resulta fácil observar que ha habido distintas posiciones del Consejo de Estado, sobre las razones por las que no se le ha admitido al actor la demanda de revisión, y, como se advirtió, se ha impedido la realización del derecho sustancial, por las siguientes razones :

a) En la primera oportunidad, para esta Sala de Revisión, el hecho de que el Consejo inadmitiera el recurso porque la ley no había señalado el juez competente para darle trámite, era un argumento jurídico aceptable, para la época en que se presentó. Sólo, entonces, podía el actor esperar que el legislador llenara este vacío, lo que ocurrió con la expedición de la Ley 446 de 1998.

b) No ocurrió lo mismo respecto de la segunda oportunidad en que el actor presentó el recurso de revisión. La Corte considera que la razón que esgrimió el Consejo para inadmitir tal recurso, por ausencia de ius postulandi, constituyó una verdadera vía de hecho, que vulneró no sólo el debido proceso del demandante, sino que, también, le impidió el acceso a la administración de justicia, porque la mencionada falta de debida representación, debió ser puesta en conocimiento del interesado, al momento de estudiar la admisión del recurso, para que éste tuviera la oportunidad de realizar la corrección correspondiente, con el fin de que las consecuencias negativas relacionadas con la caducidad de la acción, no afectaran a quien es ajeno al supuesto impedimento o inhabilidad. Además, la supuesta inhabilidad del apoderado para el ejercicio de la profesión de abogado en este caso concreto, y la posible comisión de una presunta falta como tal, conforme a lo previsto por el Decreto 196 de 1971, es un asunto que debe ser resuelto por la autoridad judicial competente, como es la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, entidad a donde el Consejo de Estado ordenó que se adelantara la investigación correspondiente, pero, se repite, no tenía porque afectar al actor directamente en su proceso, pues, si se le hubiera permitido el cambio de apoderado, en el momento procesal oportuno, y dentro del término legal para presentar el recurso extraordinario de revisión, el proceso hubiera continuado su trámite.

4.3 Por consiguiente, esta Sala considera que el auto del 3 de agosto de 1999, que inadmitió el recurso extraordinario de revisión, en razón de la supuesta inhabilidad del apoderado del

actor, constituyó una vía de hecho, que vulneró el debido proceso e impidió el acceso a la administración de justicia del demandante (arts. 29 y 229 de la Constitución). Además, resulta evidente que el actor no tiene otro medio de defensa judicial.

En consecuencia, se dispondrá que el Consejo de Estado le dé el curso legal que corresponda al recurso extraordinario de revisión que presentó el actor el día 10 de diciembre de 1998, que fue admitido en auto del 19 de enero de 1999, es decir, antes de cumplirse el término de los cinco años de que trata el artículo 17 de la Ley 144 de 1994, y que corresponde a la segunda oportunidad en que intentó el actor hacer uso de este recurso, una vez el legislador señaló el juez competente. Por ello, se dejarán sin efecto las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado, con posterioridad a la fecha en que fue admitido este recurso :

- Auto del 3 de agosto de 1999, que revocó el auto del 19 de enero de 1999 e inadmitió el recurso extraordinario de revisión, bajo la consideración de que “al abogado Julio César Uribe Acosta le estaba impedido intervenir como apoderado de César Pérez García en este recurso extraordinario, pues se relaciona con la sentencia cuya revisión se pretende y que suscribió como Consejero de Estado.” Consideración que, a la postre, como se analizó, constituyó una vía de hecho, que violó el debido proceso y, como consecuencia, impidió el acceso a la administración de justicia.

- Auto del 28 de septiembre de 1999, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que resolvió no reponer el auto suplicado presentado por el abogado Uribe Acosta.

Para el cumplimiento de lo aquí dispuesto, el trámite del recurso continuará bien sea con la demanda suministrada por el actor o con las copias que existan en el Consejo de Estado.

Cabe aclarar que el hecho de que la Corte Constitucional haya decidido proteger los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia e igualdad del actor, no significa que haya examinado el recurso extraordinario de revisión en sí y, mucho menos, su procedencia, ya que esto es competencia del Consejo de Estado, y será él el que resuelva al respecto.

Por todas las razones expresadas, se revocará la sentencia objeto de revisión.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero : Revocar la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, de fecha once (11) de julio de 2001, en la acción de tutela presentada por César Pérez García contra el Consejo de Estado. En consecuencia, se concede la tutela pedida.

Segundo : Disponer que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, por las razones expuestas en la parte motiva, le dé el curso legal que corresponda al recurso extraordinario de revisión, que presentó el actor el día diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998) y que fue admitido en providencia del diez y nueve (19) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999). Para tal efecto, el trámite continuará con la demanda suministrada por el actor, o con las copias que existan en el Consejo de Estado.

Para el cumplimiento de esta sentencia, por las razones expuestas, se dejan sin efecto las providencias del tres (3) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999) y del veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999) del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General