

Sentencia T-1064/07

SENTENCIA EN ACCION DE CUMPLIMIENTO-No se notificó a tercero con interés legítimo en el proceso

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia

Esta Corporación, tanto en fallos de constitucionalidad como de tutela, ha venido construyendo una nutrida doctrina en torno a los eventos y condiciones en las cuales procede la tutela contra providencias judiciales. En una labor de sistematización sobre la materia, en la Sentencia C-590 de 2005, la Corte distinguió entre requisitos generales y causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, precisando que los primeros son los presupuestos cuyo cumplimiento es condición para que el juez pueda entrar a examinar si en el caso concreto está presente una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

DEBIDO PROCESO EN LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO Y NOTIFICACION A DESTINATARIOS PASIVOS

El objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, ni el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar. Dicho deber, ha dicho la jurisprudencia, es derivado de un mandato específico y determinado y puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance. Para que pueda exigirse su cumplimiento el deber ha de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa.

Referencia: expediente T-1646106

Acción de tutela interpuesta por Gustavo Coronado Pinto contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A".

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil siete (2007).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

## SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo de tutela dictado en el asunto de la referencia por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. De los hechos y la demanda.

Gustavo Coronado Pinto, actuando en representación de la Sociedad C. I. VUELVEN S.A. instauró acción de tutela con el fin de que se le amparen los derechos fundamentales del debido proceso y defensa, vulnerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al proferir la sentencia de 20 de octubre de 2005.

Sostiene el accionante, que el señor Ricardo González Uscátegui promovió una acción de cumplimiento contra la Alcaldía Municipal de Tocancipá con el fin de que se diera aplicación al Decreto 228 de 2000 -Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tocancipá-; al Acuerdo 16 de 1998 emanado de la CAR y el Acta de Compromiso No. 005 del 3 de febrero de 2004. El 20 de octubre de 2005 se dictó sentencia ordenando al Municipio de Tocancipá, que diera cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial para la explotación bajo invernadero en esa localidad.

A juicio del actor, en el trámite procesal que culminó con la sentencia mencionada, ni el promotor de la acción de cumplimiento ni los juzgadores de turno hicieron posible que la

mencionada Sociedad C.I. VUELVEN S.A. fuera enterada para coadyuvar a la demandada, toda vez que le asistía un interés legítimo en el resultado del proceso, pues se advertía que era la obligada a cumplir la orden proferida en el fallo de cumplimiento.

Estima el demandante, que a pesar de tal omisión, se dio curso al trámite, habiéndose admitido una demanda carente de los requisitos de fondo previstos para esta clase de acciones. Del proceso conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A" que al proferir sentencia acogió las súplicas de la demanda en las que el actor omitió precisar que la Sociedad C.I. VUELVEN S.A. "ha desarrollado su actividad agrícola en el predio, por varios lustros, en virtud de la autorización emanada de la Administración Municipal, esto es, licencia de funcionamiento expedida desde el año 1991 por la Alcaldía de Toncacipá, así como concepto favorable sobre el uso del suelo emitido por la Oficina Asesora de Planeación Municipal, desde 1993".

Sostuvo que a la Sociedad C.I. VUELVEN S.A. no habiendo sido citada al proceso, ni escuchada para ejercer una debida defensa y condenada sin haberse defendido, se le vulnera el derecho de defensa y el debido proceso, por lo que considera se incurrió en una vía de hecho al "apartarse por completo de la ley".

Igualmente anota, que con el fallo del Tribunal, se revocaron actos administrativos sin consentimiento escrito y expreso de la titular, contrariando así copiosa jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la "revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto".

Cuenta que mediante oficio AMT-300 del día 2 de agosto de 2006 la Sociedad C.I. VUELVEN S.A. fue notificada por la Alcaldía de Tocancipá de la decisión del Tribunal. Contra esa comunicación se interpusieron los recursos de reposición y apelación que fueron negados por la Alcaldía.

Las comunicaciones números 060 y 061 del 23 de enero de 2007 dirigidas a la Sociedad C.I. VUELVEN S.A., exigen el acatamiento de la sentencia proferida con ocasión de la acción de cumplimiento, "que desde luego generaría un gran perjuicio, pues implicaría arrasar con los cultivos y plantaciones que se han venido desarrollando en virtud de los permisos y autorizaciones que la propia Alcaldía y la Oficina Asesora de Planeación expidieron desde 1991."

Solicita por lo tanto, que se ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca “tener a derecho en el trámite de la acción de cumplimiento a Sociedad C.I. VUELVEN S.A. para lo cual ha de notificársele el auto admisorio de la demanda instaurada contra la Alcaldía de Tocancipá”.

## 2. Pruebas allegadas al expediente

Son relevantes las siguientes pruebas que se encuentran en el expediente:

- Certificación de la Cámara de Comercio sobre existencia y representación legal de la Sociedad C.I. VUELVEN S.A.
- Fotocopia de la licencia de funcionamiento expedida en 1991, por la Alcaldía de Tocancipá.
- Fotocopia del concepto sobre uso del suelo expedido por la Oficina Asesora de Planeación Municipal.
- Fotocopia del incidente de nulidad deprecado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra la sentencia proferida dentro de la acción de cumplimiento.

## II. INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL DEMANDADA

Por auto de abril 10 de 2007 se admitió la acción de tutela y con oficio de la misma fecha se notificó a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” quienes al contestar la demanda manifiestan que si la Corporación se negó a aceptar la intervención de la Sociedad Accionante, fue por cuanto no se adujo ningún interés en el curso del proceso de acción de cumplimiento ni hubo solicitud alguna en el sentido de aceptarla como coadyuvante.

Considera la Magistrada CARMEN AMPARO PONCE DELGADO, quien suscribe el documento, que no se configura en este caso vía de hecho ninguna en tanto que el trámite de la acción de cumplimiento y la forma como se trabó el conflicto, vinculando únicamente al ente territorial, correspondió plenamente a la naturaleza y procedencia de la acción de cumplimiento, conforme a la Ley 393 de 1997, sin que haya lugar a deducir vulneración del derecho de defensa o al debido proceso.

### III. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

Proferida por la Sección Segunda, Subsección "B" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la sentencia objeto de revisión rechaza por improcedente la acción de tutela interpuesta, previo el siguiente análisis:

Excepcionalmente la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado, ha aceptado las acciones de tutela contra providencias judiciales considerando que el amparo procedía cuando se demostraba la existencia de una vía de hecho por defectos sustantivo, fáctico, orgánico y procedimental y cuando, a pesar de que el interesado contaba con otro medio o recurso de defensa judicial, se probaba la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Pese a lo anterior como en la actualidad la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 del 19 de noviembre de 1991, se ha desnaturalizado hasta el punto de quebrantar el orden jurídico por falta de seguridad jurídica y por desconocimiento del principio de la cosa juzgada, la tesis fue replanteada para concluir que es improcedente para controvertir decisiones judiciales por las siguientes razones:

-Es al Juez a quien le corresponde resolver en forma definitiva las controversias, ya que si los conflictos no encuentran una instancia definitiva de solución derivan en litigios interminables, que no permiten tener certeza sobre los derechos e intereses.

-Previendo la falibilidad de las decisiones judiciales, se han establecido mecanismos ordinarios y extraordinarios que permiten su revisión dentro de sus propias jurisdicciones. El artículo 31 de la Constitución Política establece que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley, es decir, que, como regla general, las sentencias judiciales, esto es, las providencias que ponen término a un proceso, pueden ser objeto de revisión por otro Juez, superior funcional del que las emitió; existen, además, los recursos extraordinarios de súplica, casación y revisión, en los términos previstos por la ley, que se confían a los Tribunales Supremos de cada Jurisdicción, o sea, a los Jueces con mayor calificación profesional y experiencia.

-Un nuevo examen judicial de las providencias de los Jueces no tiene, en principio, justificación pues éstos actúan sometidos a la normatividad y en defensa de los derechos constitucionales y legales de los asociados a quienes se rodea de todas las garantías para su

defensa propiciando la aplicación adecuada y justa de las normas jurídicas.

-Por seguridad jurídica y por respeto al debido proceso no se puede permitir la interinidad de las decisiones judiciales ni la existencia de la tutela como instancia última de todos los procesos y acciones. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado son órganos de cierre de sus respectivas jurisdicciones, conforme a los artículos 34 y 237, numeral 1, de la Constitución y, por ende, sus decisiones son últimas, intangibles e inmodificables.

-Según el artículo 228 de la Carta, la Administración de Justicia es independiente en sus decisiones y, de acuerdo con el artículo 230, ibidem los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. Por consiguiente, intervenir en el sentido de la interpretación y aplicación que de la norma hace el Juez Natural viola sus atributos esenciales, a la vez que desconoce que la interpretación de las normas depende de la concepción política, social y jurídica del juzgador, de su criterio de lo justo y de su apreciación de la realidad.

Así, pues, concluye el fallo, pretender que por la vía de la tutela se controlen las sentencias judiciales que ponen término a un proceso, contraría el artículo 86 de la Constitución Política, pues la acción de tutela fue instituida como mecanismo subsidiario y residual y no como una instancia más para el accionante vencido en un proceso judicial.

#### IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

##### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, 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 1991.

##### 2. Problema Jurídico

El presente asunto versa sobre la acción de tutela promovida en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró procedente una acción de cumplimiento incoada en contra de la Alcaldía de Tocancipá. La pretensión en la acción de cumplimiento estuvo fundada en la falta de cumplimiento por parte del ente territorial de su Plan de Ordenamiento Territorial y de una Acta de compromiso suscrita entre el Municipio y

la Sociedad Comercial C.I. Vuelven S.A. dirigida a que ésta realizara algunas modificaciones y reparaciones en los invernaderos de su propiedad.

Aduce la tutela que la Sociedad C.I. VUELVEN ha debido ser notificada de la demanda que dio inicio a la acción de cumplimiento por cuanto tenía interés en el resultado del proceso.

Debe resolver la Sala, si la falta de notificación a un tercero con supuesto interés legítimo en el fallo de la acción de cumplimiento, constituye una vía de hecho y un desconocimiento de las garantías propias del debido proceso.

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Reiteración de jurisprudencia

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la posibilidad de controvertir las decisiones judiciales a través de la acción de tutela es de alcance excepcional y restringido y se predica sólo de aquellos eventos en los que pueda establecerse una actuación del juzgador, manifiestamente contraria al orden jurídico o al precedente judicial aplicable, y violatoria de derechos fundamentales, en especial, de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Según lo ha expresado esta Corporación, la tutela contra decisiones judiciales, en las condiciones señaladas, encuentra un claro fundamento en la implementación por parte del Constituyente del 91 de un nuevo sistema de justicia constitucional basado, concretamente, (i) en el carácter normativo y supremo de la Carta Política que vincula a todos los poderes públicos; (ii) en el reconocimiento de la efectividad y primacía de los derechos fundamentales; (iii) en la existencia de la Corte Constitucional a quien se le atribuye la interpretación de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales; (iv) y en la posibilidad reconocida a toda persona para promover acción de tutela contra cualquier autoridad pública en defensa de sus derechos fundamentales.

De igual manera, ha explicado la Corte que su carácter excepcional y restrictivo se justifica en razón a los principios constitucionales de los que se desprende el respeto por la cosa juzgada, la necesidad de preservar la seguridad jurídica, la garantía de la independencia y autonomía de los jueces y el sometimiento general de los conflictos a las competencias ordinarias de éstos.<sup>1</sup>

En los términos descritos, esta Corporación, tanto en fallos de constitucionalidad como de tutela, ha venido construyendo una nutrida doctrina en torno a los eventos y condiciones en las cuales procede la tutela contra providencias judiciales. En una labor de sistematización sobre la materia, en la Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte distinguió entre requisitos generales y causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, precisando que los primeros son los presupuestos cuyo cumplimiento es condición para que el juez pueda entrar a examinar si en el caso concreto está presente una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

En el citado fallo, este Tribunal se refirió a los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales de la siguiente manera:

“24. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

“a. 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<sup>2</sup>. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

“b. 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<sup>3</sup>. 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. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

“c. 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. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

“d. 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<sup>4</sup>. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

“e. 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<sup>5</sup>. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

“f. Que no se trate de sentencias de tutela<sup>6</sup>. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.

En relación con los requisitos especiales de procedibilidad, la Corte, en la referida sentencia, expresó:

“... para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

“b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

“c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

“f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

“g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

“h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.<sup>8</sup>

“i. Violación directa de la Constitución.

“Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.”

Encuentra la Corte que en el presente caso pueden tenerse como cumplidos los requisitos generales de procedencia establecidos por la jurisprudencia. Las razones son las siguientes:

a. La situación fáctica planteada involucra un asunto de entidad constitucional, en cuanto está referido a la garantía constitucional del debido proceso.

b. Los hechos que generan la vulneración que acusa el demandante se encuentran perfectamente identificados en la demanda.

c. La demandante no cuenta con otro medio judicial alternativo de defensa de sus derechos fundamentales que, atendidas las circunstancias específicas del caso, pueda ser considerado eficaz.

d. No encuentra la Sala que se haya desconocido el principio de inmediatez, tomando en consideración que la sentencia objeto de tutela fue proferida en octubre de 2005 y la tutela se interpone en marzo de 2007, habiéndose resuelto además una solicitud de nulidad contra la sentencia objeto de tutela en el mes de noviembre de 2006.

e. Por último no se pretende controvertir por esta vía una sentencia de tutela, frente a la cual este mecanismo resulta improcedente.

Constata así la Sala, que concurren los presupuestos generales que conforme a su jurisprudencia la habilitan para ingresar en el estudio de una tutela que controvierte decisiones judiciales.

3. La garantía del debido proceso en las acciones de cumplimiento y la notificación a los destinatarios pasivos de la misma

El artículo 29 constitucional dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y la misma disposición preceptúa que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio<sup>9</sup>.

Esta Corporación ha sostenido que la garantía constitucional del debido proceso comporta derechos subjetivos de naturaleza constitucional<sup>10</sup>, y que éstos aseguran la participación de los destinatarios de las decisiones judiciales y administrativas más allá de la mera observancia de simples formas procesales<sup>11</sup>. Lo cual quiere decir que para determinar quienes son los titulares del derecho subjetivo a la defensa procesal debe recurrirse al proceso, porque lo que hace nacer el derecho a ser llamado es la posición procesal, con independencia de la calidad de sujeto de la relación sustancial en controversia<sup>12</sup>.

La falta de notificación a quienes pretenden ser parte o terceros con interés legítimo en una acción de cumplimiento, es el tema que ocupa esta tutela y por ende lo que justifica el estudio que sigue.

La acción de cumplimiento aparece consagrada en el artículo 87 de la Carta Política de 1991 y posteriormente desarrollada en la Ley 393 de 1997. En los términos en que ha sido concebida por la ley, ya ha sido objeto de estudio por parte de la Corte en varias oportunidades en las que ha fijado el contenido y alcance general de la acción de cumplimiento dentro de nuestro sistema jurídico. En palabras de esta Corporación:

“En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.

“En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.

“Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 Superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”<sup>13</sup>.

La acción de cumplimiento, según fue ampliamente ilustrado en la sentencia C- 1194 de 2001, hace titular a toda persona de “potestades e intereses jurídicos activos frente a las

autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado”<sup>14</sup> mediante la presentación de una solicitud dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.<sup>15</sup>

El significado y sentido de la acción de cumplimiento como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado, es naturalmente el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de “normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”<sup>16</sup>. En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa<sup>17</sup>–, para presentar una solicitud que remedie “la acción u omisión de la autoridad que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber que se predica de la administración.”<sup>18</sup>

La acción de cumplimiento entonces, está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan<sup>19</sup>. Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales<sup>20</sup>, pues a pesar de la legitimidad que asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas lo cual no obsta, claro está, para que con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretados.

También la sentencia C- 651 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, sostuvo:

Así pues, el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, ni el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el

ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.<sup>21</sup>

Dicho deber, ha dicho la jurisprudencia, es derivado de un mandato específico y determinado y puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance. Para que pueda exigirse su cumplimiento el deber ha de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa. “La entidad no tiene que haber sido la única destinataria del mandato, puesto que las normas generales que regulan una materia pueden tener como destinatarias, por ejemplo, a las autoridades de determinado sector o a todas las entidades de cierto tipo -v.gr. las comisiones de regulación. De manera tal que el particular, quien actúa en interés propio, en representación de un tercero, o en defensa del interés general, tiene la facultad de exigir, precisamente, la adopción de una decisión, la iniciación o continuación de un procedimiento, la expedición de un acto o la ejecución de una acción material necesaria para que se cumpla el deber omitido, así éste haya sido establecido en una ley que no menciona específicamente a la autoridad renuente. <sup>22</sup>

### 3.1 Deberes de vinculación oficiosa dentro de la acción de cumplimiento

Sin perjuicio de que se ahonde en el tema en el siguiente capítulo, sea del caso anunciar que por regla general, en el trámite de la acción de cumplimiento la obligación de vinculación oficiosa sólo se predica de aquella autoridad o particular que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido, y, en el caso del particular, siempre que esa competencia se explique por el ejercicio de una función pública.

Así lo disponen los artículos 5º, 6º y 8º. de la Ley 393 de 1997:

“Artículo 5º.- AUTORIDAD PUBLICA CONTRA QUIEN SE DIRIGE. La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo.

Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al juez

que tramita la acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la acción hasta su terminación. En todo caso, el juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico tenga competencia para cumplir con el deber omitido”.

“Artículo 6º. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO CONTRA PARTICULARES. La acción de cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar, en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas”.

“Artículo 8º. PROCEDIBILIDAD. La acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares de conformidad con lo establecido en la presente ley.”

Quiere decir, que la acción de cumplimiento consagra como destinatario pasivo de la misma, a las autoridades públicas, a quienes corresponda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; en consecuencia, el juez sólo está obligado legalmente a efectuar la notificación a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido. También prevén las normas que sólo procederá la eventual vinculación de un particular, cuando éste actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, y sólo para el cumplimiento de las mismas.

Un pronunciamiento del Consejo de Estado, al referirse a este tema sostuvo precisamente que “la relación jurídica procesal en la acción de cumplimiento, atendiendo su naturaleza de acción pública, debe darse entre la persona que reclama el cumplimiento – que puede ser cualquiera- y la autoridad pública o el particular que ejerce función pública, siempre y cuando, en este último extremo, se trate de la persona que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido”.<sup>23</sup>

Dentro de este contexto, corresponde determinar si la decisión cuestionada conculcó efectivamente el derecho a la defensa del accionante al incurrir en una vía de hecho como lo

sugiere la demanda de tutela, al haberse omitido su notificación en un proceso de acción popular, como es la acción de cumplimiento.

#### 4. Caso concreto.

Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de tutela, son los que a continuación se expresan:

El señor Gustavo Coronado Pinto, actuando en nombre y representación de la Sociedad C.I. VUELVEN S.A. instauró acción de tutela con el fin de que se le ampararan los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, vulnerados al proferirse la sentencia de 20 de octubre de 2005 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Como consecuencia de lo anterior, solicitó se ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A" "tener a derecho en el trámite de la acción de cumplimiento a la coadyuvante Sociedad C.I. VUELVEN S.A. para lo cual ha de notificársele el auto admisorio de la demanda instaurada contra la Alcaldía de Tocancipá." La sentencia que se revisa declaró improcedente el amparo solicitado, tras considerar que la acción de tutela fue instituida como mecanismo subsidiario y residual y no como una instancia más para el accionante vencido en un proceso judicial.

Dados estos supuestos, la Sala analizará inicialmente los términos de la sentencia objeto de tutela, para luego presentar sus consideraciones en torno a lo que debe decidirse:

La sentencia objeto de tutela es la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A" el 20 de octubre de 2005 que declaró procedente la acción de cumplimiento presentada por el señor RICARDO GONZÁLEZ USCATEGUI y ordenó al Municipio de Tocancipá que en el término de 30 días contados a partir de su notificación procediera a dar cumplimiento a lo consagrado en el Plan de Ordenamiento Territorial para la explotación bajo invernadero.

Consideró el Tribunal que el artículo 87 de la Carta Política se instituyó para brindarle a las personas la oportunidad de exigir de las autoridades la realización de un deber que ha sido omitido permitiéndoles gestionar la vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos.

Estimó el fallo que para el caso en concreto, el deber incumplido por parte del ente territorial demandado se encuentra establecido en las normas legales del Decreto 228 de 2000 , el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR y el Acta de Compromiso No. 005 del 3 de febrero de 2004.

La Ley 388 de 1997 en su artículo 7 numeral 4 establece que los Municipios deberán adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial; mediante el Acuerdo No. 16 de 1998 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca que reglamentó la explotación bajo invernadero, y por Decreto 228 de 2000 el Municipio de Tocancipá adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial.

Entre la Sociedad Flores VUELVEN S.A. y el Municipio de Tocancipá se suscribió el Acta de Compromiso No. 005 el día 3 de febrero de 2004 para que la Sociedad tomara todas las medidas necesarias a fin de cumplir con las normas contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

En sus considerandos, la sentencia de cumplimiento sostuvo lo siguiente:

“De los documentos que obran en el proceso, se observa que el accionante en la acción de cumplimiento presentó queja ante la Alcaldía Municipal de Tocancipá contra la Sociedad VUELVEN S.A. para hacerle cumplir los requisitos exigidos por el Plan de Ordenamiento Territorial y el Acuerdo 16 de 1998, donde establece que la explotación bajo invernadero debe cumplir con lo siguiente : altura permitida dos pisos, área cubierta por invernadero y usos complementarios sesenta por ciento ( 60 % ), área de barreras perimetrales de aislamiento ambientales de diez por ciento( 10 %), área de manejo ambiental y zonas verdes en un solo globo treinta por ciento (30 % ); mediante Acta de Compromiso entre la Sociedad VUELVEN S.A. y el Municipio de Tocancipá suscrita el 3 de febrero de 2004, se estableció que en el término de seis (6) meses contados a partir de la suscripción del Acta se llevarían a cabo las respectivas modificaciones de los invernaderos para cumplir con lo consagrado en el POT.

“Observa la Sala que si bien la entidad accionada ha estado atenta a dar cumplimiento al numeral dos - tratamientos de suelos rurales- numeral 2.1.2. Explotación bajo invernadero- R-A-G-V- relacionado con la Sociedad FLORES VUELVEN S.A., mediante oficio de requerimiento número OPM- 235 de mayo 12 de 2005, para el caso en concreto, el término que había sido concedido a flores VUELVEN S.A. es de seis meses, este venció sin que a la fecha cumpla con lo exigido en el Plan de Ordenamiento Territorial, para los cultivos bajo

invernadero.

“Conforme a lo expuesto, el Decreto 228 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial, siendo de carácter general donde consagra que los parámetros para la explotación bajo invernadero son: la altura permitida, dos pisos, área cubierta por invernadero y usos complementarios sesenta por ciento ( 60%), área de barreras perimetrales de aislamiento ambientales de diez por ciento (10%), área de manejo ambiental y zonas verdes en un solo globo, treinta por ciento ( 30 % ), a la fecha hace más de cuatro años que se expidió este Decreto, ha transcurrido un tiempo más que razonable para dar estricto cumplimiento al POT....”

A la luz de tales consideraciones, la sentencia estimó que tratándose de un acto administrativo que debía ser cumplido por todos los que realizaran explotación bajo invernadero en el Municipio de Tocancipá, la entidad en quien recaía la obligación de hacer respetar la norma era la Alcaldía Municipal de dicha localidad. Por consiguiente, en la parte resolutive de la decisión se concluyó lo siguiente:

“PRIMERO: DECLÁRESE PROCEDENTE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO instaurada por la parte actora.

SEGUNDO: ORDENESE AL MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ, que en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a dar cumplimiento de lo consagrado en el Plan de ordenamiento territorial, para la explotación bajo invernadero, las actuaciones adelantadas por esta entidad serán comunicadas al Tribunal.”

Ahora bien, los argumentos del accionante frente a la sentencia proferida por el Tribunal al resolver la acción de cumplimiento y que constituyen los presupuestos de ésta tutela, pueden sintetizarse así:

1. Que las resultas del proceso de acción de cumplimiento adelantado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, afectan a la sociedad C.I. VUELVEN S.A. (quien como consecuencia del cumplimiento de la sentencia proferida tendría que arrasar con los cultivos y plantaciones que en virtud de las autorizaciones emitidas por el ente territorial se han desarrollado) y, por ende, debió ser “por lo menos informada de la iniciación del proceso o citada como coadyuvante para garantizar su derecho de defensa”.

2. Que tanto la parte accionante como la entidad accionada (Alcaldía Municipal de Tocancipá), dentro de la acción de cumplimiento, omitieron en forma deliberada informar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al presentar la demanda y al contestarla respectivamente, que la sociedad C.I. VUELVEN S.A. “ha desarrollado su actividad agrícola en el predio por varios lustros, en virtud de autorizaciones emanadas de la propia administración municipal”.

3. Que el verdadero fundamento de la sentencia del Tribunal, fue un presunto incumplimiento por parte de la sociedad C.I. VUELVEN S.A. a quien no se le permitió ejercer su derecho de defensa dentro del proceso de acción de cumplimiento, a pesar del incidente de nulidad formulado por la misma con posterioridad a la sentencia.

Frente a lo expuesto, esta Sala considera lo siguiente:

En primer lugar debe precisarse que la controversia jurídica objeto de la acción de cumplimiento instaurada por el señor Ricardo González Uscátegui en contra de la Alcaldía Municipal de Tocancipá, tenía como finalidad obtener por parte del ente demandado, el cumplimiento de (i) El Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 228 de 2000) (ii) el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR y (iii) el Acta de Compromiso No. 5 del 3 de febrero de 2004 suscrita entre la sociedad VUELVEN S.A. y el Municipio de Tocancipá. Las anteriores pretensiones estaban justificadas además, en una conducta morosa del ente territorial para hacer efectivo el cumplimiento de tales disposiciones frente a quienes desarrollan actividades de explotación agrícola en dicho Municipio.

Como se viene anotando, el juez, en la acción de cumplimiento, sólo está obligado legalmente y por regla general, a efectuar la notificación a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico tenga competencia para cumplir con el deber omitido y eventualmente, a los particulares que actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas.

La doctrina del H. Consejo de Estado ha subrayado en este tópico, que la relación procesal en la acción de cumplimiento, atendiendo su naturaleza de acción pública, debe darse entre la persona que reclama el cumplimiento y la autoridad pública o particular que ejerce funciones públicas, siempre y cuando en este último extremo, se trate de la persona que, conforme el ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido<sup>24</sup>.

La acción de cumplimiento, se reitera, está prevista para buscar el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos y no para discutir la legalidad de las actuaciones de las autoridades, por ello en estas acciones lo procedente es ordenar la ejecución de una determinada conducta referida a una situación concreta que implique una obligación o deber a cargo de la autoridad demandada, es decir, no es de la naturaleza de la acción pública resolver conflictos jurídicos.<sup>25</sup>

Frente a todo lo expuesto, se concluye que la sociedad C.I. VUELVEN S.A. no era parte de la relación sustancial que dio origen a la acción de cumplimiento: (i) porque no era la autoridad pública llamada a hacer cumplir la obligación reclamada, (ii) no es un particular con funciones públicas que deba hacer cumplir una ley o acto administrativo y (iii) no intervino para hacer la coadyuvancia respectiva. Las razones son las siguientes:

b. La coadyuvancia, por su parte, corresponde a la intervención de un tercero en los términos del artículo 52 del Código de Procedimiento Civil, en tanto “las normas del Código de Procedimiento Civil son aplicables en el trámite de la acción de cumplimiento, siempre y cuando no estén en contra de la naturaleza de la acción” <sup>26</sup>La norma citada dice lo siguiente:

“Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial, a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia”.

Así, en relación con la condición de coadyuvantes de la que dicen los accionantes no fueron citados, ha de anotarse que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la vinculación del coadyuvante “siempre será admisible sin necesidad de acreditar interés subjetivo alguno pues a todos interesa el cumplimiento de la ley. Ese interés, en cuanto predicable de toda la colectividad, permite además, concluir en el carácter esencialmente voluntario de las intervenciones de terceros en ésta y en cualquier acción pública”.

Significa que un tercero interviene en un proceso a fin de que una de las partes, con la cual tiene la relación material, obtenga sentencia favorable. Luego es claro, que la coadyuvancia,

contrario a lo que opinan los accionantes, no implica una decisión oficiosa que en caso de omitirse configure una vía de hecho en el trámite procesal, como sí sucede en cambio, como se analizará a continuación, en el evento de un litisconsorcio necesario, condición, que a juicio de esta Sala, sí ostentaban los accionantes.

c. En efecto, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado, que de manera muy excepcional, cuando la pretensión planteada en ejercicio de una acción pública involucre la afectación directa de una relación jurídica sustancial, es preciso vincular a todos los sujetos determinados o determinables.

Ha considerado el Consejo de Estado<sup>27</sup> que una de las reglas exigibles al juez que conoce de la acción de cumplimiento, es la contenida en el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, que ordena la vinculación oficiosa de quienes se consideren litisconsortes necesarios, por ser sujetos vinculados por la relación jurídica sustancial que se verá afectada con lo que se resuelva sobre ella en la sentencia.

En efecto, el artículo 83 del C. de P. C. dispone:

“Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez en el auto que admite la demanda ordenará dar traslado de ésta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados.

Si alguno de los citados solicitare pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas; si las decretare, concederá para practicarlas un término que no podrá exceder del previsto para el proceso, o señalará día y hora para audiencia, según el caso.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su citación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio, efectuada la cual, quedará vinculado al proceso.

Puede suceder entonces, que excepcionalmente, la pretensión planteada en ejercicio de la acción de cumplimiento conduzca a una afectación directa de una relación jurídica sustancial que se predica entre sujetos determinados.

Así, a pesar de que el propósito de quien ejerce la acción de cumplimiento sea, sin más, la obtención de una orden que permita materializar el cumplimiento de la ley por parte del demandado renuente a acatarla, ocurre que, en ocasiones, se repite, muy excepcionales, tal orden lleva implícita la afectación de una relación jurídica sustancial entre sujetos determinados, en cuanto la conducta pretendida se materializa, precisamente, en una acción u omisión del demandado que lleva consigo tal afectación.

En tales eventos, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado, si bien no sería apropiado referirse a esa relación jurídica sustancial como aquella sobre la cual versa el proceso de acción de cumplimiento -dada la naturaleza no contenciosa de esa acción pública- “lo evidente es que la afectación directa (favorable o desfavorable) de una determinada relación jurídica material del demandante, es cuestión sustancial que obliga al juez de conocimiento a obrar de conformidad con ese alcance de la pretensión, garantizando a los titulares de tal relación, en cuanto sujetos determinados, la posibilidad de ejercer una oportuna y eficaz defensa de sus intereses.”<sup>28</sup>

Es indiscutible entonces, el deber que surge para el juez de vincular al proceso a todas las personas que resulten directamente interesadas en el mismo, a las personas que son titulares de las relaciones jurídicas que pueden resultar afectadas, o a las personas que han intervenido en los actos sobre los cuales versa la controversia. Lo anterior, por cuanto, siendo imperioso para las autoridades públicas “proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” ( C. P. artículo 2º. ) es claro que el juez, en su condición de autoridad pública que dirige el proceso, esta

obligado a hacer realidad la garantía constitucional que a toda persona se otorga de acceder a la administración de justicia, ( artículo 229 C.P.) bajo las reglas del debido proceso, aplicables por supuesto a las actuaciones judiciales.

Se evidencia en este caso concreto, que la pretensión del accionante en la acción de cumplimiento, era que se cumpliera ciertamente con el Plan de Ordenamiento Territorial pero también que se diera cumplimiento al Acta de Compromiso que la Sociedad C.I. VUELVEN S.A. había firmado con el Municipio de Tocancipá donde se obligaba a dicha sociedad a ajustarse a la legislación vigente en materia de aislamientos y construcciones para la explotación bajo invernadero. Razón le asiste entonces al actor cuando afirma que desde el umbral de la acción de cumplimiento, se avizoraba, que la persona jurídica transgresora de la normatividad que debía cumplirse era la Sociedad C.I. VUELVEN S.A.

Así lo dice expresamente la solicitud de la acción de cumplimiento:

“Ordenar a la autoridad encargada, ejercer las acciones pertinentes que den cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 228 de 2000 ( del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tocancipá), el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR y en el Acta de compromiso Número 005 de tres de febrero de 2004, ya que las autoridades administrativas tienen la obligación de hacer cumplir la ley y el hecho de no hacerlo equivale a una omisión que acarrea consecuencias adversas al funcionario público que incurra en esa conducta”

Igualmente, de los datos del expediente se extrae la siguiente información:

1. Que el accionante en la acción de cumplimiento había presentado queja ante la Alcaldía Municipal de Tocancipá contra la Sociedad C.I. VUELVEN S.A. para hacerle cumplir los requisitos exigidos por el Plan de Ordenamiento Territorial y el Acuerdo 16 de 1998, donde se establece que la explotación bajo invernadero debe acogerse a lo siguiente : altura permitida dos pisos, área cubierta por invernadero y usos complementarios sesenta por ciento ( 60 % ), área de barreras perimetrales de aislamiento ambientales de diez por ciento( 10 %), área de manejo ambiental y zonas verdes en un solo globo treinta por ciento (30 % ).

Se aprecia que desde la pretensión inicial de cumplimiento se hizo referencia expresa a la situación de la empresa C.I..VUELVEN S.A. como entidad llamada a cumplir lo que en el proceso se resolviera. De manera que lo pretendido por el accionante en la acción de

cumplimiento, involucraba no sólo la protección de un interés público, sino además, la afectación directa de una relación jurídica entre sujetos determinados. Esta situación representaba la necesidad de oponer lo discutido en la demanda a los interesados, para evitar nulidades de origen procedimental. Necesidad que satisface precisamente la intención de la figura del litisconsorcio necesario, el cual, para la Corte Suprema de Justicia "...solo encuentra fiel expresión en todas aquellas pretensiones encaminadas a obtener que se reconozca la existencia, validez, modificación, disolución o alteración de determinado acto jurídico; por lo tanto, lo que se impone es hacer un cuidadoso examen de la demanda a fin de verificar exactamente, con vista en ella, cuál es la naturaleza y el alcance personal de la relación sustancial sometida a controversia..."<sup>29</sup>

Luego, por razón de lo dispuesto en el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, la Sociedad Vuelven S.A. es un litisconsorte necesario, en cuanto es titular de una relación jurídica directamente afectada y no hay duda de que el resultado del proceso la afectaba gravemente. La Sala encuentra un claro defecto procedimental sustancial en la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por indebida integración del contradictorio que derivó en la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la Sociedad VUELVEN S. A.

Como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, la vulneración de las ritualidades procesales sugiere un perjuicio iusfundamental de tal magnitud que autorice a que por acción de tutela se proteja el derecho al debido proceso, pues, dicha vulneración emana de una sentencia judicial. En este caso, es clara la vulneración de por lo menos dos garantías iusfundamentales: el derecho a presentar y controvertir pruebas y el derecho de defensa. La Sociedad C. I. VUELVEN S.A. tiene licencias de funcionamiento para operar en el Municipio de Tocancipá y autorizaciones de la propia administración municipal que datan de muchos años y que claramente pueden resultar afectadas con una acción de cumplimiento en donde se solicita precisamente que esa Sociedad cumpla con las disposiciones legales referidas a la construcción y funcionamiento de cultivos bajo invernadero. Al no haber intervenido dentro del proceso, no pudo hacer valer sus pretensiones y no pudo demostrarle a la autoridad judicial cuál era su situación en la actividad agrícola de la localidad.

Por todo lo expuesto, esta Sala concederá la tutela al accionante, y declarará la nulidad de todo lo actuado, desde el auto admisorio de la demanda, dentro de la acción de

cumplimiento seguida en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El Tribunal deberá disponer la vinculación oficiosa de la SOCIEDAD C.I. VUELVEN S.A. como litisconsorte necesario, en cuanto titular de una relación jurídica sustancial que resultará directamente afectada con la decisión a proferir.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", y en consecuencia, conceder la tutela interpuesta por el señor GUSTAVO CORONADO PINTO.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de lo todo actuado a partir del auto admisorio de la demanda en el proceso adelantado ante la Sección Tercera, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del expediente A. C. 2005-1048 Demandante : Ricardo González Uscátegui y Demandado : Municipio de Tocancipá ( Cund. )

El Tribunal deberá disponer la vinculación oficiosa de la SOCIEDAD C.I. VUELVEN S.A. como litisconsorte necesario, en cuanto titular de una relación jurídica sustancial que resultará directamente afectada con la decisión a proferir.

TERCERO: Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-233 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Sentencia T-504 de 2000 M. P: José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sentencia T-008 de 1998 y SU de 2000

5 Sentencia T-658 de 1998 M. P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

7 Sentencia T-522 de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Sentencias T-462 de 2003; SU 1184 de 2001; T-1625 de 2000 y T- 1031 de 2001.

9 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-029 de 1995 M. P. Jorge Arango Mejía, C-131 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

10 Consultar, entre otras, sentencias C-1178 de 2001 y T-624 de 2002.

11 “Cuando de la misma petición aparezca que terceros no determinados pueden estar directamente interesado o resultar afectados con la decisión, el texto o un extracto de aquella que permita identificar su objeto, se insertara en la publicación que para el efecto tenga la entidad, o en un periódico de amplia circulación nacional o local según el caso -artículo 15 C.C.A.-

“En los procesos de nulidad y restablecimiento, el derecho a intervenir como parte

coadyuvante o impugnadora se le reconocerá a quien en la oportunidad prevista en el inciso anterior demuestre interés directo en las resultas del proceso.

En los procesos contractuales y de reparación directa, la intervención de litisconsortes y de terceros se regirá por los artículos 50 a 57 del Código de Procedimiento Civil. El Ministerio Público está facultado para solicitar la intervención de terceros eventualmente responsables.

El auto que acepta la solicitud de intervención en primera instancia será apelable en el efecto, devolutivo; el que la niega, en el suspensivo; y, el que la resuelva en única instancia será susceptible del recurso ordinario de súplica.

En los procesos de desinvestidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros.” -art. 146 C.C.A, modificado por el art. 48 Ley 446 de 1998-.

12 T-842 de 2004

13 Cfr. la ya citada C-157 de 1998 (MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara).

14 Ibid. C-157 de 1998.

15 C-1194 de 2001.

16 Tal es la expresión que, en desarrollo del artículo 87 Superior, utiliza el artículo 1 de la Ley 393 de 1997 (que fue declarado exequible en la sentencia C-157 de 1998).

17 Así lo señala el artículo 3 de la Ley 393 de 1997.

18 C-1194 de 2001

19 Sobre este punto, la jurisprudencia producida por el Consejo de Estado al resolver diferentes acciones de cumplimiento es ilustrativa de la manera como se ha reservado la acción de cumplimiento para asegurar la protección de derechos indiscutibles a los particulares, ordenando a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. A título de ejemplo pueden citarse las sentencias proferidas en los procesos ACU-120 Consejo de

Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, 22 de enero de 1998. En esta oportunidad se afirmó que “para perseguir el pago de las cesantías el actor cuenta con otro instrumento de defensa judicial” distinto a la acción de cumplimiento. En el mismo sentido, también puede consultarse el fallo ACU 126 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “A”, Consejero Ponente: Dolly Pedraza De Arenas, 29 de enero de 1998. En esta oportunidad el Consejo desestimó la acción de cumplimiento planteada por el actor, pues pretendía que se ordenara al Centro de Rehabilitación integral de Boyacá “reconocer y pagar la prima técnica a la que tiene derecho”, conflicto que corresponde dirimir a la jurisdicción contencioso administrativa por la vía pertinente. En el mismo sentido, pueden consultarse, también a título ilustrativo, los procesos ACU 558 (sentencia del 20 de febrero de 1998 C.P. Mariela Vega de Herrera), ACU 589 (sentencia del 25 de febrero de 1999 C.P. Juan de Dios Montes Hernández) y ACU 868 (sentencia del 9 de septiembre de 1999 C.P. Olga Inés Navarrete Barrero).

20 Cfr. la sentencia ACU-141 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 13 de febrero de 1998, Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva.

21 C- 1194 de 2001

22 C- 1194 de 2001

23 Expediente ACU 2005-01745. Consejero Ponente. Darío Quiñónez Cruz.

24 Expediente ACU 2005-01745. Consejero Ponente. Darío Quiñónez Cruz

25 ACU - 584. sentencia del 27 de febrero de 2003. Sección Primera. Consejo de Estado.

26 Consejo de Estado Rad. Acu 08001-23-31-2001-0442-01 M.P. Jesús María Carrillo.

27 Expediente ACU 2005-01745. Consejero Ponente. Darío Quiñónez Cruz

28 Expediente ACU 2005-01745. Consejero Ponente. Darío Quiñónez Cruz