

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para hacer cumplir las leyes/ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra actos de carácter general, impersonal y abstracto

Primero, el demandante busca mediante la utilización de la acción de tutela el cumplimiento de una ley, pretensión para la cual está expresamente establecida la improcedencia de la acción de tutela. Segundo, su inconformidad respecto del monto de la inversión que la Nación debería a su juicio realizar de conformidad con el artículo 23 de la Ley 226 de 1995. Esta se materializa jurídicamente, no obstante, mediante un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, respecto del cual tampoco procede la acción de tutela. En consecuencia, la Corte procederá a confirmar la decisión del juez de tutela en segunda instancia en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela para hacer cumplir las leyes, y contra actos de carácter general, impersonal y abstracto.

VIA DE HECHO POR DEFECTO PROBATORIO-Inexistencia

El segundo cargo involucra una vía de hecho por defecto probatorio consistente en que la falta de apreciación de la confesión del apoderado del Departamento de Planeación Nacional sobre la no realización de la inversión ordenada en el artículo 23 de la Ley 226 de 1995. Tampoco en esta hipótesis se verifica la existencia de una vía de hecho por parte del mencionado tribunal. Esto puesto que aún si se acepta la existencia de una confesión sobre la inejecución de la inversión que se endilga al Ministerio de Hacienda, lo cierto es que la valoración del tal prueba sólo podría hacerse en el contexto de la procedibilidad de la acción de cumplimiento para perseguir la ejecución de normas que establecen gasto. En este contexto, la valoración de la prueba podía ser diferente, pero ello no significa que se haya incurrido en una vía de hecho.

VIA DE HECHO-Inexistencia por rechazo de recursos contra decisiones adoptadas en la acción de cumplimiento

Referencia: expediente T-615703

Acción de tutela instaurada por Pedro Nel Galindo Yuste, Alcalde de Yaguará (Huila), por intermedio de apoderado, y otros contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil dos (2002).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del seis (6) de junio de dos mil dos (2002), proferida por el Consejo Superior de la Judicatura-Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al resolver la impugnación presentada contra la sentencia del veinticuatro (24) de abril de 2002 que decidió sobre la acción de tutela instaurada por Pedro Nel Galindo Yuste, Alcalde de Yaguará (Huila), por intermedio de apoderado, y otros contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

1.1 El 20 de diciembre de 1995, el Congreso de la República expidió la Ley 226 de 1995, cuyo artículo 23 establece: “ARTÍCULO 23. El 10% del producto neto de la enajenación de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, con exclusión de las correspondientes a las entidades financieras, se invertirá, por parte del Gobierno, en la ejecución de proyectos de desarrollo regional en la misma entidad territorial, departamental o distrital en la cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen.”

1.2 Mediante el Decreto 1741 de 1996, se aprobó el programa de enajenación de acciones que la Nación poseía en la Central Hidroeléctrica de Betania S.A. E.S.P., en desarrollo de la política gubernamental de privatizaciones en el sector eléctrico.

1.3 El programa de venta se ejecutó en dos fases, según lo preceptuado en el Decreto 1741

de 1996, la primera dirigida a los destinatarios especiales a los que se refiere el artículo 60 de la Constitución y las Leyes 143 de 1994 y 226 de 1995, mientras que la segunda se llevó a cabo mediante la oferta pública del remanente de acciones no enajenadas en la primera. El programa de venta finalizó el 19 de diciembre de 1996.

1.4 Según Resoluciones 2876 y 3109 de 1996 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la adjudicación de acciones en la primera fase se hizo por el monto de veintiún millones trescientos setenta mil trescientos cuarenta y seis pesos (\$21'370,346,00) y en la segunda fase por el monto de trescientos dos mil treinta y nueve millones ochocientos siete mil novecientos ochenta y un pesos (\$302.039'807,981,00), para un valor total bruto de trescientos dos mil sesenta y un millones ciento setenta y ocho mil trescientos veintisiete pesos (\$302.061'178,327,00).

1.5 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinó en veintinueve mil novecientos cuarenta millones setecientos mil pesos (\$29.940,700,000,00) la participación del 10% del producto neto de la enajenación de la Central Hidroeléctrica de Betania, que le correspondía al Departamento del Huila para la ejecución de proyectos de desarrollo regional, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 228 de 1995.

1.6 De conformidad con el documento CONPES 2931 del 11 de junio de 1997 - Programa de inversiones en el departamento del Huila con cargo a la participación en el 10% del producto neto de la enajenación de la Central Hidroeléctrica de Betania -, luego de escuchar los criterios expuestos por el Departamento Nacional de Planeación, la gobernación departamental y las administraciones municipales, se concertó distribuir los recursos anteriormente mencionados de la siguiente manera: Sector Infraestructura, \$17.016 millones (57%); Agua Potable y Saneamiento Básico, \$8.330 millones (28%); Desarrollo Agropecuario, 370 millones (1%); Educación, Recreación y Deporte, \$ 4.225 millones (14%).

## 2. Actuaciones previas a la interposición de la acción de tutela

### Primera acción de cumplimiento

2.1 En junio de 1999 Hugo Villegas Gómez, actuando como apoderado de Pedro Nel Villegas Yustre, Alcalde del Municipio de Yaguará (Huila), y de Dora Inés Rojas Córdoba, Rosario Romero Ramos, Tobías Fierro Mejía y Mario Arias Barrera, vecinos de Yaguará, instauró ante

el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila acción de cumplimiento de la Ley 226 de 1995, específicamente de su artículo 23.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, mediante providencia del 14 de julio de 1999, Magistrada Ponente Dra. Esperanza Barrios de Ternera, rechazó la acción de cumplimiento interpuesta por falta del requisito de procedibilidad que establece el artículo 8 de la Ley 393 de 1997. A su juicio, si bien los accionantes se habían dirigido ya al Departamento Nacional de Planeación el 15 de mayo de 1997, para solicitar el cumplimiento del artículo 23, dicha solicitud fue previa a la ley que reglamentó la acción cumplimiento y que exige la constitución en renuencia de la autoridad pública como requisito de procedibilidad de la acción, por lo que en este caso no se cumplió con lo exigido por el mencionado artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

El apoderado interpuso recurso de apelación contra el auto de rechazo, el cual fue confirmado mediante providencia del 30 de septiembre de 1999 por el Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente Dr. Carlos A. Orjuela Góngora, con el argumento de que la renuencia sólo puede realizarse con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997 y no con anterioridad de dicha fecha como sucedió en el presente caso.

El apoderado judicial interpuso recurso de reposición contra la providencia del 30 de septiembre de 1999 alegando que la Ley 393 de 1997 no establece que el reclamo y la renuencia anteriores a su vigencia carecieran de valor y que dicha interpretación se erige en cortapisa al imperio de la norma constitucional. El Consejo de Estado, mediante auto del 28 de octubre de 1999, rechazó por improcedente el recurso de reposición en razón de que la Ley 393 de 1997 no prevé dicho medio de impugnación. Solicitada por el apoderado la revocatoria directa de esta última providencia, el Consejo de Estado se estuvo a lo en ella resuelto con el argumento de que la acción de cumplimiento tiene un trámite especial señalado en la Ley 393 de 1997.

### Constitución en renuencia

2.2 El 21 de diciembre de 1999 y el 11 de febrero de 2000 fueron entregados al señor Director Nacional de Planeación y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público respectivamente, “los escritos del abogado HUGO VILLEGAS GOMEZ (...), insistiendo en la

inversión del 10% del producto de la venta de la Central Hidroeléctrica de Betania S.A., en el citado ente territorial de conformidad con la Ley 226 de 1995”.

#### Acción popular

2.3 Posteriormente, Hugo Villegas Gómez, como apoderado del Alcalde de Yaguará y otros, instauró acción popular ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, con el argumento de que con el incumplimiento de la Nación “los intereses y derechos de todo un conglomerado popular”, los habitantes de Yaguará, estaban siendo vulnerados.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-sección B, Magistrada Ponente Irma Judith Valenzuela Pardo, mediante providencia del 16 de noviembre de 2000, rechazó por improcedente la acción popular, considerando que lo que se pretendía a través de la acción era “el cumplimiento de una norma legal que debía ser objeto de una acción de esa naturaleza, previa constitución en renuencia.”

Recurrida la anterior providencia, ésta fue confirmada por el Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque, “pero admitió la demanda en relación a la acción de cumplimiento al considerar reunidos los presupuestos del artículo 10 de la ley 393 de 1997 y de manera especial el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia” y dispuso así al mismo tiempo su envío al Tribunal Contencioso del Huila, en razón de su competencia territorial, para que fuera allí tramitado por vía de acción de cumplimiento.

#### Segunda acción de cumplimiento

2.4 El Tribunal Administrativo del Huila, Magistrado Ponente Dr. José Marcelino Triana Perdomo, mediante providencia del 22 de junio de 2001, negó por improcedente la acción de cumplimiento. Consideró que la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, en el sentido de que la acción de cumplimiento no puede “perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”, se aplica en este caso por cuanto la acción incoada “persigue el cumplimiento de una norma que establece gastos, lo que de por sí, hace nugatoria la acción propuesta”. De otra parte, consideró el Tribunal que no se cumplían los supuestos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, ya que éste hace sujeto pasivo al “gobierno nacional”, lo cual no sucede en el caso de la venta de la Hidroeléctrica de

Betania, por cuanto “la Nación sólo actuó como simple mandataria, pues la enajenante fue ISAGEN S.A. E.S.P., recibiendo indirectamente los dividendos que le correspondían en virtud de la calidad de accionista de esta sociedad”. Finalmente, sostuvo el Tribunal que lo mandado por la norma en cuestión “ya se ha cumplido”, pues el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinó en 29.940.7 millones el 10% del producto neto de la enajenación (...), certificándose por Planeación Nacional que por este concepto, le correspondió al Municipio de Yaguará, la suma de dos mil ciento cincuenta millones de pesos (\$2.150.000.000”). Estimó que como lo discutido por el accionante es el monto de la inversión, la acción de cumplimiento no es “la vía adecuada para establecer dicho aserto o discutir el monto de lo efectivamente asignado por dicho concepto”.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente Dr. Tarsicio Cáceres Toro, mediante providencia del 20 de Septiembre de 2001, confirmó la providencia del Tribunal del Huila, considerando primeramente que, de acuerdo con su jurisprudencia anterior, la inversión solicitada establece un gasto, y por tanto, la acción de cumplimiento en este caso es improcedente. Además, sostuvo que la excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 propuesta por el actor en el recurso de apelación no ameritaba pronunciamiento de la Sala, dado que “ el actor no argumentó la razón por la cual requiere la inaplicación de dicho precepto”.

Contra la anterior decisión interpuso el apoderado el recurso extraordinario de revisión por considerar que se violó el debido proceso así como el acceso a la justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución. No obstante, la respectiva Sala lo rechazó de plano mediante providencia del 9 de noviembre de 2001 manifestando que dado el carácter especial del procedimiento para las acciones de cumplimiento no eran aplicables las normas generales sobre recurso extraordinario de revisión; además, por ser este último extraordinario “debe existir norma expresa en la ley especial que así lo autorice.”

### 3. Acción de tutela

Hugo Villegas Gómez instauró en nombre de los mismos poderdantes acción de tutela contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Estima que la omisión de la Nación en hacer la inversión que ordena la Ley 226 de 1995 vulnera el derecho colectivo de sus poderdantes, así como de todos los habitantes de la

región de Yaguará a gozar de un ambiente sano.

Considera que “en el presente caso existe la intención de desconocerles a mis mandantes por completo su derecho, o si acaso, reconocérselo cercenado, como aparece en el documento Conpes 931 (...) pues apenas se ha apropiado una partida, como allí se dice, de \$ 29.940.700.000 (veintinueve mil novecientos cuarenta millones setecientos mil pesos) cuando lo ordenado por la Ley 266 es de 10% sobre quinientos millones de dólares (...) que al tipo de cambio actual de 2.309.82 (dato de El Tiempo, a Febrero 28 de 2002) equivale a casi el cuádruplo de lo que de mala gana, a regañadientes, se quiere destinar en el presupuesto”.

Por otra parte, estima que las actuaciones judiciales, en especial la relativas al trámite de la acción de cumplimiento no desvirtuaron los hechos aducidos, sino que los respectivos fallos se basaron en el párrafo final del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 que es un “mico abiertamente inconstitucional que deberían inaplicar todos los jueces de tutela y acción de cumplimiento.” Aduce que si como lo afirma el Consejo de Estado toda inversión es un gasto y el Estado funciona a través de los gastos ordenados en el presupuesto, la consecuencia es que jamás procedería la acción de cumplimiento respecto de omisiones del Estado. En la negativa de los jueces a reconocer el incumplimiento de la Ley 226 percibe la vulneración del derecho a acceder a la administración de justicia.

Solicitó en consecuencia al juez de tutela ordenar al Gobierno Nacional a: 1) hacer inversiones que beneficien a la zona territorial donde se encuentra el Municipio de Yaguará (Huila), por un monto de cincuenta millones de dólares”; 2) tener en cuenta el tipo de cambio en el momento de efectuar la liquidación, la corrección monetaria por el tiempo transcurrido y los intereses de mora”; y, 3) que aplique el incentivo de que habla el artículo 39, inciso primero de la Ley 472 de 1998”.

#### 4. Sentencia de tutela en primera instancia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, con ponencia de la magistrada Margarita Cecilia Forero Rueda en sentencia del 24 de abril de 2002, denegó la acción de tutela solicitada por considerarla improcedente para defender derechos colectivos (artículo 6 del Decreto 2591 de 1991) y por no poder las decisiones jurisdiccionales relativas a la denegación de la acción de cumplimiento ser consideradas

como vías de hecho que justificaran el amparo constitucional. Esto, de un lado por la existencia de una norma (el artículo 9 de la Ley 393 de 1997) que prohíbe expresamente que la acción de cumplimiento proceda frente a normas que establezcan gastos y que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998, y de otro lado, porque “tal como lo informó el Departamento Nacional de Planeación, la Nación cumplió lo previsto en el artículo 23 de la Ley 226 de 1995, pues del 10% correspondiente a la enajenación, al municipio de Yaguará se le asignó la suma de \$2.150 millones, en consideración a que, la empresa hidroeléctrica está en el Departamento del Huila y por ende todo su territorio tenía derecho a ese porcentaje”.

## 5. Impugnación

El abogado Hugo Villegas Gómez impugnó el fallo del Consejo Seccional de la Judicatura con el argumento de que lo que se instauró no fue una acción popular sino una acción de grupo, es decir que los derechos cuya protección se pide no son derechos de toda la colectividad, sino de un grupo de personas, los habitantes de la región de Yaguará, íntimamente interesados en la protección de su medio ambiente”. Estimó además que con la denegación de la tutela se constituyó “una franca vía de hecho”, pues no encontró la sentencia sustentación en “ninguna norma legal” y, además, negó a los actores “el derecho de defensa y a la plenitud de las formas del juicio”.

## 6. Sentencia de segunda instancia objeto de revisión

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, mediante sentencia del 6 de junio de 2002, con ponencia del magistrado Fernando Coral Villota, decidió modificar el fallo impugnado en el sentido de, por una parte, declarar improcedente la acción de tutela en cuanto a la solicitud de ordenar al Gobierno Nacional a que realice las inversiones de que trata la Ley 226 de 1995 y, por otra parte, negar la acción de tutela, dada “la ausencia de vías de hecho en las decisiones adoptadas por las autoridades de lo contencioso administrativo”.

El Consejo Superior estudió por separado las pretensiones del actor para determinar, primero, si el Gobierno Nacional omitió realizar las inversiones que según la Ley 226 de 1995 debía hacer en el municipio de Yaguará y, luego, si las decisiones del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila y del Consejo de Estado al confirmar la impugnada violaron

“directamente el debido proceso” y constituyeron vías de hecho, en particular si la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila “mediante la cual fue negada por improcedente la acción de cumplimiento (...), carece de análisis probatorio, por cuanto no se había tenido en cuenta, “la confesión hecha por el Departamento de Planeación Nacional quien afirma que no se ha iniciado el trámite para dar cumplimiento a la inversión por falta de una determinación e información específica del Ministerio de Hacienda.”

El ad quem estimó que la improcedencia de la acción de tutela no se debe a su utilización para defender derechos colectivos, sino al hecho de haberse ejercido contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto (artículo 6 del Decreto 2591 de 1991). Por otra parte, decidió denegar la tutela respecto de una posible vía de hecho en el trámite de las acciones de cumplimiento, pues no se observó error o arbitrariedad por parte de los operadores judiciales. Advirtió el fallador que según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el “Programa de inversiones en el departamento del Huila (...)”, “el valor total bruto recibido como producto de la enajenación por la Nación fue de \$302,061,178,327” (...) “y para efectos de determinar el producto neto (...) se realizaron las deducciones correspondientes, como fueron los gastos, costos y comisiones cobradas por el banquero de inversión para este proceso, por lo cual se obtuvo un valor neto de \$29,940.7 millones”, que fueron incorporados “en el presupuesto de gastos de inversión durante las vigencias fiscales de 1997, 1998 y 1999, por valor de \$14.521.4 millones, \$7.650.9 millones y \$7.768.4 millones respectivamente”.

## 7. Revisión por la Corte Constitucional

La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional e inicialmente no fue seleccionada para revisión. El magistrado Dr. Rodrigo Escobar Gil, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante escrito del 1º de agosto de 2002 insistió sobre la necesidad de seleccionar para revisión la antedicha providencia, con miras a “determinar si las decisiones proferidas con ocasión del estudio de la acción de cumplimiento y de la acción popular, conllevan una violación a la garantía constitucional del acceso a la justicia y una vía de hecho violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de los peticionarios.” Finalmente, la mencionada sentencia fue seleccionada para

revisión por la Sala de Selección Número 8, mediante auto del 5 de agosto de 2002, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

Posteriormente, el magistrado Dr. Rodrigo Escobar Gil mediante escrito del 9 de diciembre de 2002 se declaró impedido para conocer del proceso dada su previa solicitud de insistencia. No obstante, el anterior impedimento fue rechazado mediante auto del 9 de diciembre por los otros magistrados que integran la Sala Tercera de Revisión.

## 8. Pruebas recaudadas por la Corte Constitucional

El Alcalde Municipal de Yaguará, en comunicación del 13 de noviembre de 2002, remitió a la Corte con destino al proceso de la referencia, el informe de la Gobernación del Huila, donde se especifican los proyectos ejecutados con el porcentaje correspondiente al Municipio de Yaguará, como producto del 10% sobre la enajenación de la Central Hidroeléctrica de Betania. En dicho informe se especifican los montos ejecutados según los diferentes proyectos suscritos por Findeter y el Departamento del Huila con respecto al Municipio de Yaguará. El director del Departamento Administrativo de Planeación manifiesta finalmente: “El aporte hecho por la enajenación de la Central Hidroeléctrica de Betania a través de Findeter fue de \$ 2,150,000,000.”

## II. Consideraciones y Fundamentos

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problemas jurídicos

Dos son los aspectos que el accionante plantea para afirmar la vulneración de los derechos fundamentales de sus poderdantes: la omisión de la Nación en hacer a cabalidad la inversión que ordena el artículo 23 de la Ley 226 de 1995, y las vías de hecho en que habrían incurrido las autoridades judiciales en el trámite de las acciones adelantadas para exigir el cumplimiento del artículo 23 antes citado. Corresponde en consecuencia a la Corte en sede de revisión establecer lo siguiente: ¿Es constitucionalmente acertada la decisión del juez de

tutela en segunda instancia, en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela con respecto de la primera pretensión y de denegar la tutela por inexistencia de vías de hecho?

### 3. Improcedencia de la acción de tutela para hacer cumplir las leyes y contra actos de carácter general

El accionante solicita al juez de tutela que ordene al Gobierno hacer inversiones que beneficien a la zona territorial donde se encuentra el Municipio de Yaguará (Huila), por un monto de cincuenta millones de dólares, es decir, el 10% de quinientos millones de dólares que según él fue el precio de venta, por considerar que tal es la correcta intelección el artículo 23 de la Ley 226 de 1995. Considera que agotadas las acciones y recursos ante las autoridades judiciales para exigir el cumplimiento de la ley y la protección de los derechos colectivos, y ante el desconocimiento del derecho a acceder a la justicia dado el formalismo con que dichas autoridades actuaron en desmedro de la Constitución y la ley, el único camino a su disposición es la acción de tutela.

La Corte no comparte la tesis del demandante, puesto que el contenido de la solicitud –el cumplimiento de la ley– es diferente e independiente de la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a acceder a la justicia por parte de las autoridades que tramitaron la acción de cumplimiento. Prueba de ello es que de verificarse la existencia de una vía de hecho en el trámite de la acción de cumplimiento los jueces de tutela pueden ordenar, con miras a proteger los derechos constitucionales fundamentales vulnerados, que se enmiende o corrija la actuación judicial, sin abrogarse ellos mismos la competencia de hacer cumplir la ley, propósito cuya persecución está excluida del ámbito de la acción de tutela, de conformidad con el Decreto 306 de 1992, que al respecto dice:

“Artículo 2o. De los derechos protegidos por la acción de tutela. De conformidad con el artículo 1o. del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela protege exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales, y por lo tanto, no puede ser utilizada para hacer respetar derechos que sólo tienen rango legal, ni para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquiera otra norma de rango inferior.” (Se subraya fuera de texto).

Varias razones llevan a la Corte a confirmar la sentencia de tutela objeto de revisión con respecto a esta primera pretensión. Primero, el demandante busca mediante la utilización de la acción de tutela el cumplimiento de una ley, pretensión para la cual está expresamente

establecida la improcedencia de la acción de tutela. Segundo, su inconformidad respecto del monto de la inversión que la Nación debería a su juicio realizar de conformidad con el artículo 23 de la Ley 226 de 1995 en el Municipio de Yaguará -50 millones de dólares y no una cuarta parte de esta cifra-, lo es respecto de la decisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta se materializa jurídicamente, no obstante, mediante un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, respecto del cual tampoco procede la acción de tutela de conformidad con el artículo 6º numeral 5º del Decreto 2591 de 1991, estando a disposición de los interesados las acciones contencioso administrativas correspondientes.

En consecuencia, la Corte procederá a confirmar la decisión del juez de tutela en segunda instancia en el sentido de declarar improcedente la acción de tutela para hacer cumplir las leyes, y contra actos de carácter general, impersonal y abstracto. Lo anterior es independiente de la posible existencia de vías de hecho por parte de las autoridades judiciales en el trámite de las acciones de cumplimiento adelantadas por el demandante.

4. Inexistencia de vías de hecho en el presente caso, pese al formalismo de algunas interpretaciones sobre la constitución en renuencia

La inconformidad del accionante con las actuaciones judiciales que acusa de violar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia se concreta en cuatro cargos: 1) el indebido rechazo de la primera acción de cumplimiento, por la no constitución en renuencia a la autoridad pública con posterioridad a la expedición de la Ley 393 de 1997 que consagró este requisito de procedibilidad en su artículo 8, pese a haber recurrido el mismo actor, sin éxito, con anterioridad a la vigencia de dicha ley, ante el Departamento Nacional de Planeación a exigir el cumplimiento del artículo 23 de la Ley 226 de 1995; 2) el desconocimiento de una prueba determinante como lo era la confesión hecha durante el trámite de la segunda acción de cumplimiento por el apoderado del Departamento de Planeación Nacional en el sentido de que “no se había iniciado el trámite para dar cumplimiento a la inversión por falta de una determinación e información específica del Ministerio de Hacienda”; 3) la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 -que en contravía al texto del artículo 87 de la Constitución establece la improcedencia de la acción de cumplimiento para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos- y el rechazo indebido de la segunda acción de cumplimiento con fundamento en dicho párrafo; 4) el rechazo de recursos ordinarios y extraordinarios,

consagrados en las normas generales de procedimiento administrativo, contra decisiones judiciales adoptadas en el trámite de la acción de cumplimiento, con el argumento del carácter especial de la Ley que reglamenta la acción de cumplimiento, lo cual impediría extender a ella el régimen contencioso general.

4.1 En relación con el rechazo de la primera acción de cumplimiento, y la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, la Corte considera que si bien el principio de prevalencia del derecho sustancial ha debido llevar al respectivo tribunal a entender como cumplida la exigencia de constitución en renuencia regulada en la Ley 393 de 1997, ya que los interesados se habían dirigido ya al Departamento Nacional de Planeación el 15 de mayo de 1997 para solicitar el cumplimiento del artículo 23 sin obtener respuesta positiva al respecto, lo cierto es que la interpretación hecha por el Tribunal Contencioso Administrativo, y luego refrendada por el H. Consejo de Estado, no constituye una vía de hecho, esto es, como una actuación arbitraria e inopinada de las autoridades judiciales. En efecto, los mencionados jueces contencioso administrativos limitaron el derecho a acceder a la justicia mediante el rigorismo y formalismo con que interpretaron la ley; pero de esta actuación no puede predicarse un actuar “en los extramuros del derecho”. Esto porque existen argumentos, así no hayan sido aducidos por tales jueces en su defensa, que respaldan su interpretación, a saber, que la inacción de la administración pública antes de expedida la Ley 393 de 1997 podía entenderse como un acto presunto consistente en un silencio administrativo negativo demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, no se configura en esta primera hipótesis la vulneración de los derechos fundamentales por vía de hecho.

4.2 El segundo cargo involucra una vía de hecho por defecto probatorio consistente en que la falta de apreciación de la confesión del apoderado del Departamento de Planeación Nacional sobre la no realización de la inversión ordenada en el artículo 23 de la Ley 226 de 1995 por falta de “determinación e información por parte del Ministerio de Hacienda”, prueba ésta que de haber sido tenida en cuenta por el Tribunal Administrativo del Huila ha debido llevar a ordenar el cumplimiento solicitado. No obstante, en concepto de la Corte tampoco en esta hipótesis se verifica la existencia de una vía de hecho por parte del mencionado tribunal. Esto puesto que aún si se acepta la existencia de una confesión sobre la inejecución de la inversión que se endilga al Ministerio de Hacienda, lo cierto es que la valoración del tal prueba sólo podría hacerse en el contexto de la procedibilidad de la acción de cumplimiento

para perseguir la ejecución de normas que establecen gasto. En este punto la valoración de la prueba no podía escindirse de la aplicación del párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, que prohíbe que con esta acción se persiga el cumplimiento de normas que establecen gastos. En este contexto, la valoración de la prueba podía ser diferente, pero ello no significa que se haya incurrido en una vía de hecho.

4.3 En cuanto la vía de hecho por la pretendida inconstitucionalidad del párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 basta reafirmar lo expuesto por el juez de tutela cuyo fallo es objeto de revisión. Dicha norma fue declarada exequible mediante sentencia C-157 de 19981, proferida por esta Corporación. En consecuencia, no es posible afirmar la existencia de una vía de hecho en la actuación del Tribunal Administrativo del Huila, y posteriormente del H. Consejo de Estado, por haberse basado en dicha norma para denegar la segunda acción de cumplimiento por improcedente.

4.4 Finalmente, en cuanto a la aplicabilidad de las reglas generales sobre recursos ordinarios o extraordinarios en el trámite especial de la acción de cumplimiento regulada en la Ley 393 de 1997, la Corte debe reconocer que la máxima instancia de la jurisdicción contencioso administrativa puede válidamente interpretar el alcance de la precitada normatividad dentro del marco constitucional. Por ello, la tesis del H. Consejo de Estado, en el sentido de que contra las providencias dictadas en el proceso judicial de la acción de cumplimiento no caben los recursos de reposición o de revisión en virtud de lo dispuesto en el artículo es una interpretación válida por parte de las autoridades judiciales, sin que de ella pueda predicarse que constituye una vía de hecho.

En conclusión, la Corte tampoco encuentra que las actuaciones judiciales en el trámite de las acciones de cumplimiento y popular vulneren los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia. Por lo tanto, la Corte procederá a confirmar la sentencia objeto de revisión en cuanto que denegó la tutela impetrada por el accionante.

### III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

**R E S U E L V E**

Primero.- CONFIRMAR la sentencia del 6 de junio de 2002, proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria en el proceso de la referencia

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

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Magistrados ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara. Salvaron su voto respecto de la exequibilidad del artículo 9 de la Ley 393 de 1997.