

Sentencia T-119/03

ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra actos de carácter general, impersonal y abstracto

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Cuestionamiento sobre legalidad de acuerdos municipales/ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre legalidad de acuerdos municipales

ACUERDO MUNICIPAL Y ACTOS DE ALCALDE-Control

DEBIDO PROCESO-Vulneración respecto de sujetos procesales

La acción de tutela contra decisiones judiciales procede cuando se vulnera el debido proceso, de manera tal que la sentencia configura una vía de hecho. Pero la afectación de este derecho solamente puede predicarse de los sujetos procesales, en particular del gobernador o los terceros que hubieren intervenido, mas no de quienes fueron ajenos al trámite judicial. Si nunca se hicieron partícipes en el curso de la actuación, su derecho (subjetivo) al debido proceso nunca pudo verse amenazado y, bajo esa óptica, ninguna legitimidad les asiste para cuestionar la decisión mediante tutela. En este orden de ideas, como el actor no acudió ante el Tribunal Administrativo para exponer las razones por las cuales consideraba que el referido acto administrativo debía ser anulado, tampoco estaba legitimado para interponer la acción de tutela, ya que su derecho (subjetivo) al debido proceso nunca se vio afectado. Además, la Corte observa que el señor Velásquez tuvo la posibilidad de intervenir no sólo como ciudadano, sino también en su condición de personero municipal, absteniéndose de hacerlo en cualquier caso.

Referencia: expedientes T-511896 y T-543444

Accionante: Jairo de Jesús Velásquez Suárez

Procedencia: Juzgado Unico Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría (T-511896) y Sala de Familia del Tribunal Superior de Pereira (T-543444)

Magistrado Ponente:

Bogotá, D. C. trece (13) de febrero de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alvaro

Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría, en el trámite de la acción de tutela presentada por Jairo de Jesús Velásquez Suárez contra el Municipio de Mistrató (Risaralda), y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de la tutela presentada por el mismo peticionario contra el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

I. ANTECEDENTES

1.- Expediente T - 511896

1.1.- Mediante Acuerdo número 017 de noviembre 26 de 2000, el Concejo Municipal de Mistrató (Risaralda) dispuso lo siguiente: “El salario del Alcalde y el Personero Municipal, se ajustarán (sic) conforme a la ley 617 del 6 de octubre del año 2000 y la ley 136 de 1994 así: Para el salario del alcalde el equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales, y para el Personero el salario será el equivalente a un 60% del salario del Alcalde” (artículo 2º).

1.2.- En sesión del cinco (5) de enero de 2001, el demandante fue elegido por el Concejo Municipal de Mistrató para desempeñar el cargo de Personero durante el período comprendido entre el 1º de marzo de 2001 y el 28 de febrero de 2004, y tomó posesión del mismo el 28 de febrero de 2001.

1.3.- El trece (13) de agosto de 2001, el señor Jairo Velásquez presentó acción de tutela contra el municipio de Mistrató, por considerar vulnerados sus derechos a la igualdad y al trabajo. A juicio del peticionario mediante el Acuerdo No. 017 de 2000, el municipio desconoce la jurisprudencia desarrollada en la Sentencia C-223 de 1995, donde la Corte declaró inexequibles algunos apartes del artículo 177 de la ley 136 de 1994, que autorizaba diferencias salariales entre los alcaldes y personeros en virtud de las categorías de los

municipios.

Para el demandante, la Constitución reconoce que todas las personerías tienen igual remuneración que la del respectivo alcalde y, por consiguiente, el Concejo Municipal no podía establecer diferencias salariales entre el personero y el burgomaestre. Solicita que de forma inmediata se ordene el pago de su salario en cuantía igual a la fijada para el alcalde, todo ello con retroactividad al primero de marzo del año 2001.

Pruebas solicitadas por el a-quo y posición del alcalde

El Juez Único Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría requirió al alcalde municipal para que informara sobre su actuación en la materia. En su respuesta, el alcalde indica que no hay detrimento del derecho al trabajo, pues el demandante conocía de antemano las condiciones del cargo.

Señala que una de las atribuciones de los concejos municipales es la de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, así como las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos (CP. artículo 313-6). Por lo anterior, afirma, el Acuerdo fue expedido en desarrollo de una norma constitucional cuyas disposiciones deben ser respetadas.

Indica haber consultado al Ministerio de Hacienda sobre la aplicación del Acuerdo 017 de 2000, obteniendo de aquel una respuesta favorable. Según el ministerio, afirma, el artículo 22 de la Ley 617 de 2000 fijó un tope para el salario de los contralores y personeros (igual al del alcalde), pero no prohibió un ingreso menor (oficio número 1088 del 21 de febrero de 2001).

Por último, explica que el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, en sentencia del 23 de marzo del 2001, se pronunció sobre el mencionado Acuerdo Municipal en el sentido de declarar la invalidez del artículo primero (que no autorizaba incremento salarial para los funcionarios de la administración municipal) y la validez del artículo segundo (el cual reguló el salario del personero de Mistrató).

Sentencia que se revisa

Mediante providencia del veintiocho (28) de agosto de dos mil uno (2001), el Juzgado Único

Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría negó el amparo. En su concepto, la solicitud de tutela es improcedente porque la actuación del alcalde fue desarrollada en cumplimiento de un acto administrativo vigente.

En este sentido, considera que el peticionario debió cuestionar la decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, que no declaró la nulidad del artículo 2º del acuerdo, al parecer apoyado en una norma declarada inexequible por la Corte Constitucional (Sentencia C-223 de 1995).

Además, para el despacho la tutela es improcedente porque el actor contaba con otros mecanismos de defensa judicial (previstos en los artículos 84 y 85 del C.C.A.), dejando pasar la oportunidad para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Y concluye que la tutela no es un medio sustituto de los que el peticionario dejó de utilizar.

2. Expediente T - 543444

En esta ocasión el demandante presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Risaralda, por considerar que dicha Corporación incurrió en una vía de hecho al pronunciarse sobre la legalidad del Acuerdo Municipal antes mencionado. Los supuestos fácticos pueden reseñarse así:

2.1.- Por considerarlo ilegal, la Gobernación de Risaralda remitió al Tribunal Administrativo de ese departamento el Acuerdo No. 017 del 26 de noviembre de 2000, expedido por el Concejo Municipal de Mistrató, para que decidiera sobre su validez con fundamento en lo previsto en el artículo 305-10 de la Constitución. En sentir de la Gobernadora, el acuerdo desconocía el artículo 22 de la ley 617 de 2000, porque en ella se dispuso que el salario de un personero no podía ser superior al del alcalde, pero en ningún caso autorizó que fuera inferior, como lo señaló el Concejo de Mistrató.

2.2.- Mediante sentencia del 23 de marzo de 2001, el Tribunal declaró la invalidez del artículo primero del acuerdo, pero se abstuvo de hacerlo respecto del artículo segundo, referente al salario del personero municipal. Para esa Corporación, la norma que aplica para el caso de los personeros municipales no es la Ley 617 de 2000 (artículo 22), sino el la ley 136 de 1994

(artículo 177). Sobre el asunto dijo lo siguiente:

“Contrario a lo sostenido por la impugnante, la norma que se dice violada no contempla que la remuneración del personero será equivalente al 100% de la percibida por el alcalde, sino que bajo ninguna circunstancia aquella podrá ser superior a ésta. Por demás el citado artículo 177 de la ley 136 de 1994 conserva su vigencia, por lo cual en la actualidad la asignación que reciban los personeros municipales de los municipios de tercera categoría en adelante, será del 70% de lo devengado por el alcalde.

Dado que el cargo no se sustentó bajo la perspectiva de la categoría que ostenta en la actualidad el municipio de Mistrató sin que haya prueba de la misma, ni se dijo violado el artículo 177 de la ley 136 de 1994, vigente y aplicable al caso concreto, a la Sala no le queda otra alternativa que declarar la validez del artículo 2 del acuerdo demandado, por cuanto como ya se dijo, la norma mencionada como violada (artículo 22 de la ley 617 de 2000) sólo supone un tope o límite máximo que debe tener la remuneración del personero, mas no establece prohibición alguna en el sentido que esta puede llegar a ser menor, tal como si lo dispone la ley 136 de 1994.”

2.3.- Inconforme con esta decisión, el accionante formuló demanda de tutela el 21 de septiembre de 2001. En su concepto, el Tribunal Administrativo de Risaralda vulneró el debido proceso e incurrió en vía de hecho al abstenerse de declarar la nulidad del artículo 2º del acuerdo y considerar como vigente la totalidad del artículo 177 de la Ley 136 de 1994. En su sentir, el tribunal desconoció que esa norma fue parcialmente declarada inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-223/95), específicamente en cuanto autorizaba diferencias salariales entre el personero y el alcalde en virtud de la categoría de los municipios.

Pruebas solicitadas por el a-quo

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira Risaralda, a quien correspondió el conocimiento de la petición, solicitó copia del proceso seguido en el Tribunal Administrativo, así como de la intervención que realizó dentro del mismo el señor Jairo de Jesús Velásquez

Suárez. En su respuesta el demandado explica que el señor Velásquez solamente intervino con posterioridad al fallo para requerir copia auténtica del mismo.

Sentencia de primera instancia

Por sentencia del cinco (5) de octubre de dos mil uno (2001), la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira negó la tutela. A juicio de esa Corporación, no se configuraron los requisitos jurisprudenciales para predicar la existencia de una vía de hecho, lo cual sustenta en las siguientes razones:

- El fallo del Tribunal Administrativo no carece de fundamento legal, pues en su análisis confrontó el acuerdo municipal con el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, única norma invocada por la gobernadora del departamento. Si bien la referencia al artículo 177 de la ley 136 de 1994 fue errada, ella no constituyó el argumento central para la decisión ni fue aplicada por el Tribunal, quien por lo demás no estaba obligado a hacerlo teniendo en cuenta el carácter rogado de la jurisdicción contencioso administrativa.
- La decisión no obedece a la voluntad subjetiva o el capricho de la Corporación. Controvertir una argumentación jurídica, equivocada o no, con una apreciación aislada, “no significa en modo alguno que pueda llevarse a sede de tutela la discusión de un derecho, menos aún, cuando ni siquiera fue objeto del debate procesal la conclusión que se impugna”.
- El accionante no sólo tuvo la oportunidad de intervenir durante el proceso sino, además, la de demandar el mismo acto mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conservando aún la de acudir a la acción de simple nulidad. En consecuencia, no puede alegar la violación de sus derechos ante la existencia de otros mecanismos de defensa.

Impugnación

El accionante interpuso recurso de apelación, para lo cual reiteró, en su esencia, los argumentos esgrimidos en la demanda de tutela.

Sentencia de Segunda Instancia

Mediante providencia del veintiuno (21) de noviembre de dos mil uno (2001), la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del a-quo. En

criterio de esa Corporación, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir decisiones judiciales, a menos que se detecte una desviación arbitraria, caprichosa o absurda del fallador, lo cual no se observa en el asunto de la referencia.

Así, estima que el fundamento central para declarar la legalidad del artículo 2º del acuerdo municipal fue el contenido del artículo 22 de la ley 617 de 2002, y que la referencia a la Ley 136 de 1994 solamente fue un argumento adicional. Además, reitera la improcedencia de la tutela por existir otros mecanismos judiciales de defensa.

Pruebas aportadas en las instancias

De los documentos aportados durante el trámite de las solicitudes de tutela la Corte destaca lo siguiente:

- Copia del Acuerdo N° 017 de noviembre 26 del año 2000.
- Copia del acta de la sesión realizada por el Concejo Municipal de Mistrató (febrero 28 de 2001), donde consta la posesión del accionante como personero municipal.
- Certificación sobre el salario mensual devengado por el alcalde y el personero del municipio de Mistrató.
- Copia de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, en la acción promovida por la gobernadora del departamento contra el mencionado acuerdo.
- Copia del Decreto No. 51 de noviembre 24 de 2000, proferido por la Alcaldía Municipal de Mistrató, donde consta la categorización del municipio.

Pruebas obtenidas durante el trámite de revisión ante la Corte

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional solicitó al Tribunal Administrativo de Risaralda que informara sobre la existencia de nuevas demandadas contra el Acuerdo No. 017 de 2000, expedido por el Concejo Municipal de Mistrató. De acuerdo con la comunicación remitida por el presidente de esa Corporación, la Corte observa que:

- La Gobernación de Risaralda remitió a dicho Tribunal el Acuerdo N° 017 del 26 de noviembre de 2000, "Por medio del cual se establece el incremento de salario a todos los funcionarios de la Administración Municipal de Mistrató Risaralda", con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 305 numeral 10 de la Constitución, para que decidiera sobre la validez de dicho acuerdo.

- El Tribunal declaró la invalidez del artículo 1º del acuerdo y la validez del artículo 2º, este último relacionado con el salario del alcalde y el personero municipal (sentencia del 23 de marzo de 2001).

- El 27 de abril de dos mil dos (2002), el señor Jairo de Jesús Velásquez formuló acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el artículo 2º del mencionado acuerdo municipal. Por auto del 13 de junio de ese año se concedió al actor un plazo de cinco (5) días para corregir la demanda por defectos de forma, sin que vencido el término se hubiere subsanado, ante lo cual el Tribunal Administrativo rechazó la demanda.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el los asuntos de la referencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problemas jurídicos objeto de estudio

En el primer evento, el accionante dirigió su demanda contra la administración municipal, por considerar que la aplicación del acuerdo desconoce la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-223/95, respecto de la equivalencia de ingresos entre el personero y el alcalde de un mismo municipio. Sin embargo, el juez de instancia denegó el amparo luego de concluir que la actuación del alcalde fue desarrollada en cumplimiento de un acto administrativo vigente y porque, además, existían otros mecanismos de defensa judicial.

En el segundo caso, la acción fue interpuesta contra el Tribunal Administrativo de Risaralda, por considerar que dicha Corporación incurrió en vía de hecho en la sentencia proferida sobre

la legalidad del acuerdo antes mencionado. Para el peticionario, al abstenerse de declarar la nulidad del artículo 2º del acuerdo y especialmente al hacer referencia a una norma que fue declarada inexecutable en forma parcial (artículo 177 de la Ley 136 de 1994), el Tribunal también desconoció la Sentencia C-223/95. No obstante, los jueces de instancia desestimaron el amparo por dos razones esenciales: de un lado, advierten que si bien la referencia normativa fue errada, ella no constituyó el eje central de la decisión ni configuró una vía de hecho; en segundo lugar, destacan la improcedencia de la tutela por existir otros medios de defensa judicial, específicamente las acciones previstas en el código contencioso administrativo.

3.- Según lo anterior, los asuntos sometidos a revisión de la Corte plantean diversos problemas jurídicos. En cuanto a la demanda contra el municipio de Mistrató la Sala deberá estudiar (i) la procedibilidad de la tutela para cuestionar un acuerdo municipal y, en caso de ser procedente la acción, (ii) el eventual atropello de los derechos fundamentales del peticionario por parte de la administración municipal.

Por su parte, la tutela contra el Tribunal Administrativo de Risaralda exige el estudio de los siguientes aspectos: (i) cuál es la naturaleza del control ejercido tanto por el Gobernador como por el juez administrativo frente a los acuerdos municipales, (ii) cuáles son las características de dichos controles y (iii) quién está habilitado para cuestionar las decisiones judiciales proferidas en virtud de ese control. Así mismo, la Sala deberá determinar si en el caso concreto el señor Velásquez estaba legitimado para interponer la tutela o si la eventual existencia de otros mecanismos de defensa judicial la tornaban improcedente y, por último, si la Sala encuentra que la acción era procedente, debe determinar si se configuró o no una vía de hecho judicial. Entra pues la Corte a estudiar esas cuestiones.

Improcedencia de la tutela para cuestionar actos de carácter general, impersonal y abstracto. Reiteración de jurisprudencia y breve justificación del fallo.

4.- Según el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, “las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas”.

Teniendo en cuenta que existe abundante jurisprudencia constitucional sobre la materia, la

Sala expresará brevemente las razones por las cuales considera que la sentencia debe ser confirmada en el caso de la tutela contra el Municipio de Mistrató.

5.- Esta Corporación, en armonía con lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, ha señalado que la acción de tutela no constituye el medio idóneo para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto, pues para tal fin el ordenamiento ha diseñado otros mecanismos de control judicial¹, lo cual se explica en la medida que esos actos demandan un análisis ponderado bajo la órbita de procesos con características especiales². Algunos ejemplos jurisprudenciales ilustran con mayor claridad el asunto:

- En la sentencia T-105 de 2002 la Corte debió estudiar las demandas de tutela presentadas por algunos funcionarios del Municipio y de la Personería de Cali, quienes consideraban vulnerados sus derechos con las determinaciones de dichas entidades sobre sus escalas salariales y el no reconocimiento de una prima técnica (en las que se incluía un acuerdo municipal). Entre los argumentos para denegar el amparo la Corte sostuvo que, “la acción de tutela resulta improcedente frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto, como los que se pretenden cuestionar, frente a los cuales la misma ley consagra otro mecanismo de defensa judicial, pudiendo ser controvertidos en su legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

- La misma postura fue asumida en la Sentencia T-151 de 2001. En aquella oportunidad la Corte analizó el caso de un aspirante a rector en la Universidad de Cartagena, que inconforme con los requisitos exigidos por el Consejo Superior Universitario presentó acción de tutela para controvertir el acuerdo expedido. Al respecto la Corte dijo lo siguiente: “Es claro entonces que tratándose de actos de carácter general no hay competencia del juez de tutela y que toda actuación en este campo es por principio, plenamente improcedente”.

- También resulta ilustrativa la Sentencia T-321 de 1993, donde la Corte revocó los fallos de instancia y en su lugar denegó la tutela interpuesta por una madre de familia contra el Instituto Nacional de Radio y Televisión y el Consejo Nacional de Televisión, por la emisión de algunos programas en la franja vespertina. La Corte fue enfática en destacar la improcedencia de la tutela en los siguientes términos:

“Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la

Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad.

Pero no es ése el caso de la tutela. El mismo artículo 6o. del Decreto 2591 establece en su numeral 5o. que es improcedente la acción “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. Es que lo que se busca con el mencionado mecanismo es suspender los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto cuya aplicación deberá suspender el juez, aún mediante medidas provisionales (esto es antes de la sentencia) cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, según las voces del artículo 7o. del Decreto en mención”.

6.- Los acuerdos municipales son precisamente actos de naturaleza general e impersonal, cuya legalidad debe ser cuestionada ante la jurisdicción contencioso administrativa por las vías ordinarias y no mediante tutela. La Corte entiende que algunos de esos actos pueden tener como destinatario una autoridad específica, pero ello ocurre en virtud de un cargo o condición genérica y por regla general no están dirigidos a una persona individualmente considerada, sino que recaen en ésta en razón de su investidura.

Por ejemplo, un acto administrativo con efectos jurídicos para un alcalde está concebido en función del cargo, mas no de su titular, de la misma manera que la regulación salarial de los servidores públicos, a pesar de tener destinatarios específicos, conserva su carácter impersonal y abstracto y no puede ser controvertida en sede de tutela³.

7.- La Sala considera que el Acuerdo No. 017 del 26 de noviembre de 2000, expedido por el Concejo Municipal de Mistrató, constituye un acto administrativo que reúne las particularidades anteriormente descritas y cuyo control judicial escapa a la competencia del juez de tutela. Lo anterior se ve reforzado cuando se coteja la fecha de expedición del Acuerdo (noviembre 26 de 2000) frente a la de la elección de Jairo de Jesús Velásquez Suárez como personero municipal (enero 5 de 2001). Siendo el acuerdo de una época anterior a la

elección, sería equivocado predicar de él un único destinatario, menos aún el aquí accionante. En consecuencia, la Corte confirmara la sentencia proferida por el Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría dentro del asunto de la referencia, radicado con el número T-511896. No obstante, queda por analizar el caso de la acción presentada contra el Tribunal Administrativo de Risaralda.

El control de los acuerdos municipales y de los actos de los alcaldes

8.- Según el artículo 305-10 de la Constitución, corresponde al Gobernador “revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez”. Se trata de un procedimiento de control previsto desde mucho antes de la entrada en vigencia de la Carta de 1991, que con el paso del tiempo y las transformaciones institucionales ha tenido algunas modificaciones que bien vale la pena destacar:

La Constitución de 1886 encomendó a los gobernadores la función de “revisar los actos de las municipalidades y los de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad” (Art. 194-8). Se trataba de un control concentrado aunque con modalidades distintas según la naturaleza del acto, pues mientras las decisiones de los alcaldes podían ser revocadas directamente por el Gobernador, los actos de las municipalidades tan solo eran susceptibles de suspensión (temporalmente). El modelo centralista de Estado, sumado al vínculo directo de autoridad y relación jerárquica al interior de la rama ejecutiva del poder público, explican con creces las características de la norma en ese momento histórico.

Con posterioridad, el Acto Legislativo No. 3 de 1910 no sólo restringió la facultad de revisión únicamente a razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, sino que dejó en cabeza de las autoridades judiciales el control sobre los actos de las municipalidades.⁴

“Este sistema resulta lógico dentro de una reforma constitucional destinada a ampliar la autonomía municipal mediante los sistemas de elección de los alcaldes y de las consultas populares. De nada habría valido dar independencia política al jefe de la administración municipal a través de la elección popular, si sus actos no quedan fuera de la posibilidad de revocación del gobernador y bajo la protección de los procedimientos judiciales, tal como la tienen desde 1910 los actos de los concejos.

Además esta tutela administrativa de legalidad está establecida para garantizar que los gobernadores tengan completa y oportuna información sobre los actos municipales y puedan velar por su juridicidad en orden a asegurar la vigencia del ordenamiento constitucional y legal en todos los distritos municipales de la República”.

9.- Por su parte, la regulación legal también se ajustó periódicamente a las modificaciones constitucionales, de las cuales la Corte destaca el Decreto 1333 de 1986, expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias para sistematizar las normas sobre organización y funcionamiento de la administración municipal⁶, así como la Ley 136 de 1994 (artículo 82). El primero también conserva su vigencia a pesar de la expedición de la Carta de 19917.

10.- La anterior revisión histórica, sumada al análisis de la reglamentación legal, permite determinar algunas de las características de este mecanismo. Algunas de ellas son las siguientes:

- En primer lugar, se trata de un control concurrente y mixto donde confluye la iniciativa del gobernador y se complementa con la actividad judicial de los tribunales administrativos. La actividad del gobernador está inspirada en el deber genérico de velar por el cumplimiento de la Constitución y la Ley, así como la función de coordinar y dirigir la acción administrativa del departamento (CP. artículo 305-1 y 305-2); por su parte, la laborar del tribunal responde a los objetivos para los cuales fue instituida la jurisdicción contencioso administrativa.
- En segundo lugar, corresponde a un procedimiento autónomo e independiente frente a las demás acciones constitucionales y legales con que cuentan los ciudadanos para asegurar el cumplimiento de normas de naturaleza general, impersonal y abstracta.
- En tercer lugar, es una acción que solamente puede tramitarse a iniciativa del Gobernador (reserva de legitimidad por activa). Sin embargo, una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, cualquier persona puede intervenir para defender o impugnar los acuerdos municipales o los actos del alcalde (Decreto 1333/86, artículo 121). También puede intervenir el alcalde, el personero y el concejo municipal, a quienes el gobernador debe remitir copia del escrito presentado ante el tribunal (Decreto 1333/89, artículo 120).
- En cuarto lugar, constituye un control excepcional con términos precisos para su ejercicio

(dentro de los 20 días siguientes al recibo del acuerdo municipal), para garantizar que la autonomía territorial y la gestión administrativa no se desnaturalicen en detrimento de los intereses de los asociados.⁸

- En quinto lugar, como la actividad del juez administrativo es en principio rogada, el control que ejerce está circunscrito a los cargos del gobernador o de los intervinientes en el proceso, sin que ello impida al tribunal tomar en consideración otras normas relevantes para la decisión, especialmente las de rango constitucional. En consecuencia, el fallo produce los efectos de cosa juzgada, pero únicamente en relación con los cargos planteados y debidamente analizados (Decreto 1333/86, artículo 121-3).

- Finalmente, contra la sentencia dictada no procede recurso alguno (ibídem), ni siquiera los de carácter extraordinario según la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado sobre la materia⁹. Sin embargo, la pregunta que surge es si la acción de tutela podría ser un mecanismo idóneo para controvertirla y, en caso afirmativo, quién estaría legitimado para presentarla.

11.- Pues bien, la Sala considera que las sentencias de esta clase no son ajenas al control de constitucionalidad por vía de tutela, toda vez que en ellas el juez administrativo también puede desconocer el debido proceso e incurrir en vías de hecho. Empero, la titularidad de la acción deja de ser abierta y queda reservada únicamente en favor de quienes intervinieron activamente durante el trámite judicial.

En efecto, según amplia jurisprudencia desarrollada por la Corte, la acción de tutela contra decisiones judiciales procede cuando se vulnera el debido proceso, de manera tal que la sentencia configura una vía de hecho¹⁰. Pero la afectación de este derecho solamente puede predicarse de los sujetos procesales, en particular del gobernador o los terceros que hubieren intervenido, mas no de quienes fueron ajenos al trámite judicial. Si nunca se hicieron partícipes en el curso de la actuación, su derecho (subjetivo) al debido proceso nunca pudo verse amenazado y, bajo esa óptica, ninguna legitimidad les asiste para cuestionar la decisión mediante tutela.

12.- En este orden de ideas, como el señor Jairo de Jesús Velásquez no acudió ante el Tribunal Administrativo de Risaralda para exponer las razones por las cuales consideraba que el referido acto administrativo debía ser anulado (Acuerdo Municipal No. 017 del 26 de

noviembre de 2000), tampoco estaba legitimado para interponer la acción de tutela, ya que su derecho (subjetivo) al debido proceso nunca se vio afectado. Además, la Corte observa que el señor Velásquez tuvo la posibilidad de intervenir no sólo como ciudadano, sino también en su condición de personero municipal, absteniéndose de hacerlo en cualquier caso.

13.- El anterior planteamiento, que no es aislado ni caprichoso, armoniza con precedentes jurisprudenciales al respecto, en especial la Sentencia T-201 de 2000, donde la Corte analizó un caso similar al que ahora ocupa la atención de la Sala. En aquella oportunidad una ciudadana presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Bolívar, por considerar que esa corporación incurrió en vía de hecho al proferir la sentencia en un proceso de la misma naturaleza del que ahora es controvertido. Empero, la Corte consideró que no había legitimación para formular la demanda:

“La peticionaria de la tutela no intervino dentro del trámite de las objeciones u observaciones del Gobernador. En tales circunstancias, mal puede alegar que se le violaron sus derechos al debido proceso, pues la vulneración de éstos necesariamente presupone que se ha intervenido en un proceso y que allí ha ocurrido su vulneración, por causa o con motivo de la actuación judicial, arbitraria e irregular.

Por este aspecto es preciso concluir, en primer término, que la peticionaria carece de legitimación para cuestionar, en sede de tutela, una actuación judicial en la que pudo haber intervenido y no participó.

La tutela es un mecanismo subsidiario de protección en los derechos fundamentales, al cual sólo se puede acudir frente a la inexistencia o a la insuficiencia de los instrumentos procesales ordinarios de defensa judicial. Si la peticionaria consideraba que las objeciones del Gobernador al mencionado acuerdo podían lesionar sus intereses ha debido concurrir al proceso respectivo, y no pretender convertir la tutela en un instrumento procesal principal para lograr la protección de sus derechos”.

14.- En estas condiciones la Sala concluye que la acción de tutela presentada por el señor Jairo de Jesús Velásquez no cumplió uno de los requisitos de procedibilidad, motivo por el cual habrá de confirmarse el fallo de segunda instancia, proferido por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia (Expediente T-543444).

Por lo demás, la Sala observa que el peticionario interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pero dejó vencer los términos para corregir la demanda según constancia remitida a esta Sala por el presidente del Tribunal Administrativo de Risaralda. A pesar de ello, en cualquier tiempo puede ejercer la acción de simple nulidad y plantear nuevos cargos e invocar otras disposiciones, pues los efectos de cosa juzgada únicamente están circunscritos al artículo 22 de la Ley 617 de 2000.

DECISION

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría, dentro del proceso radicado con el número T-511896.

Segundo.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso radicado con el número T-543444.

LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre el particular pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias T-105/02, T-151/01, T-1497/00, T-1452/00, T-1290/00, T1201/00, T-982/00, T-815/00, T-287/97, T-610/97, T-321/93, T-203/93 y T-123/93.

2 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-1452 de 2000 MP. Martha Victoria Sáchica. En aquella oportunidad la Corte declaró que la tutela no era idónea para cuestionar un decreto presidencial, específicamente el que regulaba el procedimiento para suplir las faltas de alcaldes y gobernadores.

3 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-1052 de 2000.

4 Acto Legislativo No. 3 de 1910, artículo 59: “Son atribuciones del Gobernador: (...)

7.- Revisar los actos de las municipalidades y de los alcaldes por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros a la autoridad judicial, para que ésta decida sobre su exequibilidad”.

5 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de marzo 14 de 1986.

6 Dichas facultades fueron conferidas por el artículo 76 de la Ley 11 de 1986.

7 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-869 de 1999 MP. Fabio Morón Díaz.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-869 de 1999 MP. Fabio Morón Díaz. En aquella oportunidad la Corte declaró exequible la norma que fijó un plazo de veinte días para que el gobernador remita un acuerdo al tribunal administrativo para que decida sobre su legalidad (Decreto 1333/86, artículo 119)..

9 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 8010 del 6 de febrero de 1998 MP. Germán Ayala Mantilla.

10 Cfr. entre muchas otras, las sentencias T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-008 de 1998, SU-047 de 1999 y SU-159 de 2002.