

Sentencia No. T-146/93

ACCION DE TUTELA-Impugnación/COMPETENCIA FUNCIONAL

La Constitución y la ley garantizan la impugnación de los fallos de tutela, toda acción u omisión que conduzca al efecto contrario, es decir, a la desaparición de la posibilidad de impugnar, o, lo que es lo mismo, a la pretermisión íntegra de la segunda instancia, es ilegal y está, por tanto, sujeta a las sanciones que para estos eventos prevé el derecho positivo. En el presente caso, infortunadamente, ocurre el vicio anotado, pues por haberse interpuesto la acción ante un cuerpo judicial que no tiene superior jerárquico, la impugnación de la sentencia se torna imposible. Conforme a lo dicho, desde el punto de vista del factor funcional de la competencia, debe concluirse que el H. Consejo de Estado, en la instancia inicial, no era competente para conocer de la tutela de la referencia.

USURPACION DE COMPETENCIA/NULIDAD PROCESAL

El hecho de que el H. Consejo de Estado no tenga un superior jerárquico, y que la Corte no esté facultada para conocer de las segundas instancias de las acciones de tutela, trae como consecuencia que su sentencia no pueda ser impugnada. De esta forma, la posibilidad de que se surta la segunda instancia, que es de orden público, constitucional y legalmente obligatoria, simplemente desaparece. Esta situación, para la Corte, cabe dentro de la tercera causal del numeral 3 del artículo 140 del C.P.C. y, por tanto, habrá de declarar la correspondiente nulidad. La usurpación de competencia genera una nulidad de las llamadas insaneables.

ACCION DE TUTELA-Aplicación de normas del Código de Procedimiento Civil

Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código de Procedimiento Civil, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho decreto.

COMPETENCIA DE TUTELA

El artículo 40 del decreto 2591 de 1991, declarado inexequible, por esta Corte, señalaba que

el superior jerárquico del funcionario que dictó la providencia, era competente para conocer de la acción de tutela contra la misma. A esta vía, al parecer, pretendió acudir el actor, sin tener en cuenta la declaración de inexequibilidad mencionada. Hoy, la competencia en estos casos es la establecida en las normas del Decreto 2591/91.

REF : Tutela T-6949

Tema : Nulidad procesal de la acción de tutela por usurpación de competencia.

Actores : INVERSIONES ROMA LTDA., María Ofelia Rodríguez Aguilar, Oscar Javier Rodríguez Aguilar, Angela María Rodríguez Aguilar, Iván José Rodríguez Aguilar, José Hugo Rodríguez Aguilar y Marco Antonio Rodríguez Aguilar.

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Santafé de Bogotá, Distrito Capital, auto aprobado según consta en acta No. 3, de la Sala Primera de Revisión, a los veintiún (21) días del mes de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

PRIMERO. OBJETO DE LA TUTELA.

Con fecha septiembre 18 de 1992, el apoderado de los actores interpuso una acción de tutela, en la que se pedía que el H. Consejo de Estado declarara que el Tribunal Administrativo del Magdalena violó el principio del debido proceso, contemplado en el artículo 29 de la Constitución, cuando, dentro del proceso de reparación directa de "INVERSIONES ROMA LTDA. y otros contra la Superintendencia de Notariado y Registro, dictó el auto del 26 de agosto de 1992 que rechazaba la demanda. Consecuencialmente, solicitó se ordenara la admisión de esta última.

Como petición subsidiaria, pidió la declaración de que el Registrador de Instrumentos Públicos de Santa Marta violó el derecho fundamental de propiedad privada, tutelado en el artículo 58 de la Carta, al inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria número 080-0000413, correspondiente al predio "SE VERÁ", la resolución número 0589 del 10 de mayo de 1990 del INCORA, la cual se refería a otro predio distinto, es decir, el llamado "AEROMAR", de

matrícula número 080-0000413. Por esto, además, demandó que el H. Consejo de Estado ordenara la cancelación de esta última inscripción.

SEGUNDO. HECHOS.

Como hechos base de la demanda se refirieron los siguientes :

El INCORA , Regional Magdalena , mediante la Resolución número 0589 del 10 de mayo de 1990, adjudicó al señor José Benito Cerra Torres el predio llamado “AEROMAR”.

La Resolución se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria de la Oficina de Registro de Santa Marta número 080-0036832.

Posteriormente, por Resolución 234 del 9 de agosto de 1990, la Oficina de Registro optó por cancelar la inscripción y ordenar una nueva en el folio de matrícula 080-0000413, correspondiente a un inmueble de propiedad de los actores denominado “SE VERA” .

Estos no accionaron en contra de la Resolución del INCORA, porque no fueron notificados ni de la admisión del proceso, ni de la adjudicación, y tampoco tenían por qué serlo ya que el bien involucrado era un baldío. En resumen, eran extraños al proceso adjudicatorio.

Cuando los interesados se enteraron de la inscripción errónea en el folio de matrícula del predio de su propiedad, mucho tiempo después de los cuatro meses siguientes a la expedición de la Resolución número 234 de la Oficina de Registro, instauraron, ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, una acción de reparación directa contra la Superintendencia de Notariado y Registro, cuya finalidad era la indemnización por la cancelación de su derecho de propiedad en el predio “SE VERA” , sin previamente haber sido vencidos en la actuación del INCORA.

El tribunal, en proveimiento de agosto 26 de 1992, por estimar que lo procedente era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, rechazó la demanda.

Los accionantes apelaron de tal providencia.

El apoderado del actor consideró que la inadmisión de la demanda

violó

el debido proceso, pues, en su opinión, la acción de reparación directa fue correctamente interpuesta.

Para este profesional, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo permite demandar la reparación de daños, si “la causa de la petición” es un hecho, una omisión, una operación administrativa. La causa, entonces, se refiere a la petición y no al daño. Si el daño no se origina en un acto administrativo, el demandante puede solicitar simplemente la reparación del mismo. En cambio, si el daño parte de un acto administrativo, la víctima, además de la indemnización, puede exigir su nulidad. Así, si la parte no pretende la nulidad del acto originario, podría tan sólo limitarse a solicitar la reparación del daño.

El apoderado agregó que el daño a sus clientes no se produjo como consecuencia de la Resolución 234, sino por la inscripción de la Resolución del INCORA en el folio de matrícula del predio “SE VERA”, vale decir, que el perjuicio no tuvo origen en un acto administrativo sino en un hecho de la Oficina de Registro. Esto, a su modo de ver, concuerda más con la acción de reparación que con la de restablecimiento del derecho.

Dijo, adicionalmente, que para la fecha en que sus poderdantes conocieron tal inscripción , “ya habían transcurrido los 4 meses de caducidad de la acción de Restablecimiento del Derecho”.

Expresó que con su conducta, el Registrador de Santa Marta violó la garantía de la propiedad privada a que tienen derecho sus clientes y el principio constitucional del debido proceso, toda vez que, sin haberlas oído, eliminó a unas personas de los registros inmobiliarios.

CUARTO. ACTUACIÓN DEL H. CONSEJO DE ESTADO.

El día 28 de octubre de 1992, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Carlos Betancur Jaramillo, procedió a decidir la acción de tutela.

El fallo de ese alto tribunal se inclinó por la declaratoria de la improcedencia de la tutela frente a la inadmisión de la demanda de reparación directa. Determinó, igualmente, el envío del expediente a esta Corte “para su eventual revisión”.

Uno de los fundamentos de la sentencia es el de que “no procede acción de tutela contra las providencias judiciales”. En este sentido, la providencia recuerda que tal planteamiento “recibió el aval de la Corte Constitucional” en la sentencia del 1o. de octubre de 1992.

El otro consiste en la afirmación de que la violación del debido proceso aún no era posible, porque contra la inadmisión de la demanda se interpuso el recurso de apelación.

QUINTO. DESENVOLVIMIENTO DEL ASUNTO EN LA CORTE.

El 17 de noviembre de 1992 se recibió en la Secretaría de la Corte el expediente de la presente tutela.

Después de los trámites de rigor, el 3 de marzo de 1993 el negocio entró al despacho del magistrado sustanciador, para su revisión por la Sala número uno (1).

COMPETENCIA

La Corte es competente para conocer de este asunto por lo dispuesto en las normas que se citan a continuación.

Dice la disposición :

“(...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.”

El artículo 241, numeral 9, de la Carta., que señala :

“Art. 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

“(...)

“9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la

acción de tutela de los derechos constitucionales."

El inciso segundo del artículo 31 del Decreto 2591 del 19 de noviembre de 1991, composición normativa que, junto con el Decreto 306 de febrero 19 de 1992, reglamenta la acción de tutela.

Tal disposición, en lo pertinente, ordena :

"Art. 31. Impugnación del fallo. (...)

"Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión."

CONSIDERACIONES

PRIMERO. USURPACIÓN DE COMPETENCIA.

La presente acción fue instaurada directamente ante el H. Consejo de Estado.

¿ Pero, era competente el H. Consejo de Estado para conocer de la tutela?

Para responder, debe tenerse en cuenta, nuevamente, lo dispuesto por la segunda frase del inciso segundo del artículo 86 de la Constitución.

" (...). El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión." (se subraya)

Además, no pueden perderse de vista los artículos 31, 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991.

"Artículo 31. Impugnación del fallo. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el

fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato." (se subraya)

"Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión."

"Artículo 32. Trámite de la impugnación. Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente.

"El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión." (se subraya)

"Artículo 37. Primera instancia. Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

"El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismo hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio.

"De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación, serán competentes los jueces del circuito del lugar." (se subraya)

Es oportuno recordar que respecto de los citados artículos, en el 32 (la palabra "eventual") y en el 37 (los incisos primero y tercero), hubo declaratorias de constitucionalidad con arreglo a las sentencias de esta Corte números C-018 y C-054 de 1993 (Magistrado sustanciador Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Continuando, se puede afirmar que de lo resaltado se deduce, como requisito sine qua non de la impugnación, la necesidad de la existencia de correlativos jueces inferiores y superiores. Evidentemente : la ausencia de un superior jerárquico conduce a la imposibilidad de la formulación del recurso.

Ahora bien, dado que, como se ha visto, la Constitución y la ley garantizan la impugnación de los fallos de tutela, toda acción u omisión que conduzca al efecto contrario, es decir, a la desaparición de la posibilidad de impugnar, o, lo que es lo mismo, a la pretermisión íntegra de la segunda instancia, es ilegal y está, por tanto, sujeta a las sanciones que para estos eventos prevé el derecho positivo.

En el presente caso, infortunadamente, ocurre el vicio anotado, pues por haberse interpuesto la acción ante un cuerpo judicial que no tiene superior jerárquico, la impugnación de la sentencia se torna imposible.

Conforme a lo dicho, desde el punto de vista del factor funcional de la competencia, debe concluirse que el H. Consejo de Estado, en la instancia inicial, no era competente para conocer de la tutela de la referencia.

Antes de ver cuál es la sanción legal que corresponde, resulta de interés anotar que el Consejo de Estado, en proveimiento del 10 de marzo de 1992, coincidió con lo hasta aquí expuesto al resolver “DECLARARSE SIN COMPETENCIA” para conocer, en primera instancia, de una acción interpuesta por el Dr. Misael Pastrana Borrero contra una resolución del Consejo Nacional de Estupefacientes.

En esa ocasión ese Tribunal consideró :

“La acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario consagrado en el artículo 86 de la Constitución Nacional, mediante el cual se habilita a toda persona para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquiera autoridad pública o de los particulares encargados de la prestación de un servicio público, o cuya conducta afecte grave o directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

“La acción de tutela fue reglamentada por el decreto legislativo especial No. 2591 del 19 de noviembre de 1991, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias consagradas por el artículo transitorio 5o. de la Nueva Carta Fundamental.

“En el precitado decreto, concretamente en su artículo 37 se dice que son competentes para conocer en primera instancia de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud. Y, en los artículos 31 y 32, al tratar sobre la impugnación del fallo y su trámite, se dispone que aquél podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, caso en el cual “el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente”.

“De las disposiciones aquí citadas se infiere la existencia de dos instancias en la tramitación de la tutela : la primera ante el juez (promiscuo, penal, civil, de familia, superior, etc.), o Tribunal (Superior del Distrito o Contencioso Administrativo), y la segunda ante el superior jerárquico correspondiente (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Tribunales).

“Así las cosas, la competencia para la acción y fallo de tutela a la luz de lo dispuesto en los arts. 31, 32 y 37 del decreto 2591 de 1991, la asume el Consejo de Estado, externamente como superior jerárquico de los Tribunales Contencioso Administrativos que así mismo tengan que conocer de tales asuntos, en primera instancia.

“Por las razones anotadas habrá de inadmitirse el libelo.

“El criterio presentado en esta providencia es el adoptado y reiterado por la Sala para casos como el propuesto, según decisiones proferidas en los expedientes AC-008, AC-022, AC-0027, entre otros.”

De paso, observa la Sala que el artículo 40 del decreto 2591 de 1991, declarado inexequible, como se ha dicho, por esta Corte, señalaba que el superior jerárquico del funcionario que dictó la providencia, era competente para conocer de la acción de tutela contra la misma. A esta vía, al parecer, pretendió acudir el actor, sin tener en cuenta la declaración de

inexequibilidad mencionada. Hoy, la competencia en estos casos es la establecida en las normas citadas.

SEGUNDO. NULIDAD.

El artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el numeral 80 del artículo primero del Decreto 2282 de 1989, respecto de las causales de nulidad procesal, se ocupa de la usurpación de competencia así :

“El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos :

” (...)

” 3. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluído o pretermina íntegramente la respectiva instancia.”

Como atrás se vio, el hecho de que el H. Consejo de Estado no tenga un superior jerárquico, y que la Corte no esté facultada para conocer de las segundas instancias de las acciones de tutela, trae como consecuencia que su sentencia no pueda ser impugnada. De esta forma, la posibilidad de que se surta la segunda instancia, que es de orden público, constitucional y legalmente obligatoria, simplemente desaparece. Esta situación, para la Corte, cabe dentro de la tercera causal del numeral 3 del artículo 140 transcrita y, por tanto, habrá de declarar la correspondiente nulidad.

De otra parte, la usurpación de competencia genera una nulidad de las llamadas insaneables. En efecto, el último inciso del numeral 6 del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, dice :

“No podrán sanearse las nulidades de que tratan las nulidades (sic) 3 y 4 del artículo 140, salvo el evento previsto en el numeral 6 anterior, ni la proveniente de la falta de jurisdicción o de competencia funcional.” (se subraya)

Como la nulidad no es saneable, debe ser declarada de oficio por la Corte. Es lo que manda el artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el tantas veces citado Decreto

2282 de 1989. La disposición anotada, en lo pertinente, ordena :

“En cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia, el juez deberá declarar de oficio las nulidades insaneables que observe. (...)" (se subraya)

El artículo 146 ibídem, desde luego con la reforma del año 89, se refiere a los efectos de la nulidad declarada en los siguientes términos:

“La nulidad sólo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por éste. (...)”.

Teniendo en cuenta esta última norma, la nulidad observada afecta la sentencia del veintiocho (28) de octubre de 1992, visible al folio 12 del expediente, porque la actuación anterior se limita al simple reparto del negocio al Consejero Dr. Betancur Jaramillo.

Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, la Corte devolverá las diligencias al H. Consejo de Estado, así éste, por la peculiaridad del caso, en rigor no sea el tribunal competente de primera instancia.

“De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código de Procedimiento Civil, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho decreto”.

Por lo demás, el H. Consejo de Estado, el 11 de diciembre de 1992, con ponencia del magistrado Dr. LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ, rechazó dos demandas tendientes a obtener la declaratoria de nulidad del decreto 306 de 1992.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional RESUELVE:

PRIMERO. Declarar la nulidad, como no saneable, de la sentencia del H. Consejo de Estado de fecha veintiocho (28) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992), por la cual se declaró improcedente una acción de tutela contra el auto del veintiseis (26) de agosto del mismo año dictado por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que rechazó la admisión de

una demanda de reparación directa instaurada por los señores INVERSIONES ROMA LTDA., María Ofelia Rodríguez Aguilar, Oscar Javier Rodríguez Aguilar, Angela María Rodríguez Aguilar, Iván José Rodríguez Aguilar, José Hugo Rodríguez Aguilar y Marco Antonio Rodríguez Aguilar.

SEGUNDO. Devolver estas diligencias al H. Consejo de Estado.

Cópíese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General