

T-173-99

Sentencia T-173/99

COSA JUZGADA EN ACCION DE CUMPLIMIENTO-Alcance

Si durante el trámite de la acción de cumplimiento, cuyo fin específico es lograr el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, el juez considera, previos los razonamientos del caso y atendiendo a los hechos invocados en la demanda y a las pruebas que se presentaron o practicaron durante su desarrollo, que no hay lugar a conceder la solicitud de cumplimiento, así como que tampoco se dan las razones o motivos de procedibilidad de la acción, el afectado por la decisión tiene la oportunidad de impugnarla para ante el superior justificando su inconformidad, y será en definitiva el juez de segunda instancia, en este caso el Consejo de Estado, quien tome la determinación de confirmar o revocar la sentencia apelada, la cual adquiere la fuerza de cosa juzgada. Allí termina el proceso en forma definitiva, pues la ley no admite la posibilidad de una nueva instancia para discutir lo resuelto por el juez de segunda instancia, ni menos aún el ejercicio de otro tipo de acción para discutir lo resuelto en el proceso de cumplimiento. Atenta contra el correcto, adecuado y eficaz funcionamiento y acceso a la administración de justicia, la utilización incorrecta de los distintos mecanismos de protección de los derechos creados por la Carta del 1991, toda vez que el constituyente fue preciso y claro al disponer que cada uno de ellos cumple una finalidad y un objetivo específico y concreto, por lo que no pueden utilizarse de manera indiscriminada para lograr un fin particular que atenta contra su esencia y naturaleza y que entraba el funcionamiento de la administración de justicia.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para controvertir sentencia proferida en acción de cumplimiento

Estima la Sala que no puede convertirse a la tutela en el instrumento, ya no sólo para revivir instancias agotadas o recursos que se vencieron por el transcurso del tiempo y la negligencia de su titular o para sustituir al juez ordinario, sino también para crear una nueva instancia o controvertir la sentencia adoptada en un proceso especial y particular como el de cumplimiento, cuando la decisión resulta desfavorable a los intereses de su titular.

TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

VIA DE HECHO-Requisitos

Como lo ha reiterado de manera enfática esta Corporación, las vías de hecho no siempre dan lugar a la acción de tutela, porque para que proceda el amparo contra providencias deben concurrir los siguientes requisitos : a) Carencia de fundamento legal de la conducta del fallador; b) La actuación obedece a la voluntad subjetiva de la autoridad judicial ; c) Con esa conducta se vulneran derechos fundamentales, de manera manifiesta, palmaria, grave e inminente ; d) Inexistencia de otra vía de defensa judicial, o que de existir, se ejerza la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o que del examen particular que realice el juez de tutela se verifique que la otra vía en cuanto a su eficacia, no es la más idónea para la protección inmediata del derecho fundamental violado o amenazado.

Referencia: Expediente T-191.200

Peticionario: Juan Guillermo Arevalo Quijano contra las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, dentro de la acción de cumplimiento que se promovió contra la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR.

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo diecisiete (17) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, procede a revisar los fallos proferidos por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, el 22 de septiembre de 1998 y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 10 de noviembre del mismo año, dentro del proceso de tutela promovido por el ciudadano Juan Guillermo Arévalo Quijano contra la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El expediente de la referencia fue remitido a esta Corporación en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, seleccionado para los efectos de la revisión de las sentencias mencionadas y correspondido su decisión a esta Sala, de conformidad con lo decidido mediante auto proferido el 29 de

enero de 1999 por la Sala de Selección Número Uno.

1. ANTECEDENTES

JUAN GUILLERMO AREVALO QUIJANO promovió acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al libre acceso a la administración de justicia, al trabajo y a la igualdad.

Señala el peticionario, que promovió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acción de cumplimiento respecto de los artículos 99 del Decreto Ley 2324 de 1984 y 73, 74 y 77 del Decreto 1597 de 1998, por cuanto en su concepto, los marinos mercantes colombianos que se han venido formando profesionalmente en los distintos centros de instrucción que existen en el país, entre ellos, el “Centro Náutico Pesquero del Caribe”, están siendo discriminados en el mercado de trabajo frente al marino mercante extranjero, a pesar de existir una legislación especial que los protege, la cual es obligatoria para todos los que ejercen actividades marítimas en sus distintas modalidades y vinculante para la autoridad marítima nacional, que para el caso colombiano, es la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR.

Agrega, que puso en conocimiento de la autoridad judicial a través del ejercicio de la acción de cumplimiento, que en las empresas pesqueras comerciales e industriales colombianas, hoy su oficialidad y tripulación está conformada sólo por marinos mercantes extranjeros, como lo ha venido haciendo la empresa “Atunes de Colombia”. Empero, señala que pese a que la DIMAR al hacerse parte dentro de la acción de cumplimiento en calidad de accionada, manifestó y aceptó que la pesca industrial y comercial de atún por ser una actividad nueva en Colombia, ha implicado grandes inversiones en infraestructura y equipo, además de que la falta de personal colombiano calificado ha dado lugar a la entrega de los barcos de bandera colombiana en administración delegada a operadores extranjeros que cuentan con personal de mayor experiencia en estas artes para así lograr los volúmenes de producción mínimos, los jueces encargados de resolver la acción de cumplimiento, descalificaron las pretensiones de la demanda, ignorando esos hechos.

En efecto, al resolver la demanda, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dio por hecho que la escasez de marinos mercantes colombianos de la especialidad, justificaba por sí sola su no contratación y que la vinculación de marinos extranjeros a naves de bandera colombiana no se realiza en faenas de pesca diferentes a las de atún, razón por la cual no se

había dado la omisión en las normas invocadas por el actor.

En tanto, el Consejo de Estado al resolver la apelación fue mucho más allá, al fundamentar su decisión confirmatoria en que el artículo 99 del Decreto 2324 de 1984 no establece ninguna obligación para la DIMAR, toda vez que por el contrario, permite que esa entidad pueda autorizar a los armadores, la contratación de personal extranjero cuando los colombianos capacitados e idóneos no sean suficientes, que es lo que ha ocurrido en el país en los años más recientes con la industria atunera. En todo caso, sostuvo esa alta Corporación que la obligación de mantener un 80% de tripulación colombiana la establece la norma para las naves de matrícula colombiana, no para la DIMAR, situación ésta que no se logró establecer. Añadió que, aún en el evento que se probara que la tripulación no es en un 80% colombiana, no se ha demostrado la existencia de una ley o acto que imponga a la DIMAR la obligación de disponer que ello sea así.

Ahora bien, en cuanto a la situación en concreto del actor, manifiesta que es oficial de pesca de altura, egresado del Centro Náutico Pesquero del Caribe, poseedor de licencia de navegación expedida por la DIMAR. Señala que dicho Centro forma desde hace más de 15 años profesionales para el sector marítimo y pesquero en cooperación con el SENA y la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa, contando para ello con una adecuada infraestructura y bajo la supervisión de técnicos, instructores y profesores idóneos capacitados para formar profesionales idóneos para trabajar en ese campo.

Según el peticionario, desde su graduación hace 11 años, ha desempeñado entre otros cargos, los de capitán de pesca en la compañía “Vikings”, capitán de buque de investigaciones oceanográficas de COLCIENCIAS, capitán de buque de turismo para la empresa “Tropic Surveyor” y capitán de remolcadores en la zona del Urabá antioqueño.

Agrega, que su mayor aspiración es ser capitán de pesca de altura, el máximo cargo de su especialidad y la razón de la creación de la “Escuela Náutica”. No obstante, señala que a pesar de tener una licencia que lo autoriza para ser capitán de navegación de buques atuneros de altura, el incumplimiento de las obligaciones y los deberes que las leyes colombianas señaladas les impone a los destinatarios de ellas, esto es a los particulares dueños de esas empresas pesqueras y la entidad encargada de controlar esas actividades, ve lejos su realización.

Considera que los jueces de instancia y en particular, el Consejo de Estado incurrieron en una vía de hecho en sus decisiones, las cuales han dado lugar a que se le hayan vulnerado sus derechos al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y al acceso a la administración de justicia.

Para sustentar la vía de hecho en que incurrieron las corporaciones accionadas, el actor manifiesta que:

“No obstante, a pesar de haberse utilizado el único mecanismo judicial idóneo para exigir el cumplimiento de las normas incumplidos, los juzgadores de instancia, con argumentos lejos de una lógica razonable o al menos enmarcados dentro de unos límites razonables de interpretación correcta a la que tiene derecho todo juez dentro de su autonomía e independencia funcional, se equivocaron en su decisión.

Consideramos que los jueces de instancia en sus fallos, especialmente el Consejo de Estado, no solamente pecaron por ausencia de un proceso de análisis coherente y sistemático con las demás normas que integran los instrumentos de los cuales hacen parte los preceptos objeto de la acción, sino también porque lo hicieron con argumentos que ni la misma autoridad administrativa accionada cuestionó.

Así por ejemplo, afirmaciones tales como que el artículo 99 del decreto 2324 de 1984 no señala ninguna obligación para la DIMAR, o que la obligación de mantener un 80% de tripulación colombiana es para las naves de matrícula nacional, mas no para esa autoridad administrativa, o que no se demostró la existencia de una ley o acto administrativo que impusiera a la DIMAR la obligación de disponer que ello fuese así, UNICOS Y EXCLUYENTES ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA NEGAR LA ACCION DE CUMPLIMIENTO, constituye una decisión no solamente caprichosa y amañada, sino totalmente inapropiada y equívoca, contrario a todo razonamiento lógico, constitutivo de una VIA DE HECHO.

Esta vía de hecho ha contribuido a que mis derechos fundamentales al debido proceso, el libre acceso a la administración de justicia, el trabajo y a la igualdad se hayan visto conculcados”.

Finalmente estima que, “el no cumplimiento de las normas protectoras de los Marineros Mercantes Colombianos frente a los Marineros Mercantes Extranjeros, de manos de la

Autoridad Marítima Colombiana, y aparte de ello avalada por una decisión judicial totalmente equivocada, conduce a la violación de mis derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad.

En primer término, se me cierra la posibilidad de que se me contrate de ahora en adelante en naves de matrícula colombiana, en la especialidad para la cual estoy capacitado y muy seguramente se me discriminará por los efectos que ha generado la denuncia ante la opinión pública”.

Por lo anterior, solicita que se declare que en las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado dentro de la acción de cumplimiento que se promovió contra la DIMAR, se incurrió en una vía de hecho que ha conducido a la violación de sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y a la igualdad. En consecuencia, solicita que se ordene adoptar una nueva decisión, de acuerdo con el acervo probatorio obrante en el expediente.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

Mediante sentencia del 22 de septiembre de 1998, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá resolvió declarar improcedente la tutela, no solo por estar dirigida contra fallos judiciales, sino porque los motivos aducidos por el demandante no ostentan la trascendencia jurídica para el fin que impetra.

En primer lugar, sostiene no sólo que la jurisprudencia ha sido reiterada en el sentido que la tutela es improcedente contra providencias judiciales, sino que en el presente asunto no se evidencian vías de hecho en la adopción de los fallos contra los cuales se dirige la acción del modo como lo refiere el actor, toda vez que los mismos se edificaron con base en normas existentes y aplicables al caso, lo que descarta la posibilidad que tales decisiones sean producto del capricho o de la arbitrariedad de los falladores y de esta manera contrarias a derecho, caso único en el cual procedería la tutela contra decisiones judiciales.

En efecto, sostiene el Tribunal, que en cuanto al punto específico planteado por el accionante, cual es la incursión en vía de hecho en los fallos referidos, no es posible tener como tal la interpretación jurídica que los entes accionados han dado a las normas marítimas cuyo cumplimiento reclama, mucho menos cuando de la lectura de los fallos cuestionados se observa que dicha interpretación resulta lógica y además, guarda correspondencia jurídica con el tenor literal de las mismas, de tal suerte que no es posible afirmar que las decisiones

allí adoptadas sean contrarias a la ley.

Por lo anterior, estima que no existe vulneración a ninguno de los derechos fundamentales a que alude el peticionario, además que pretender la revisión por tutela de la actuación desarrollada por los accionados, sería convertir este mecanismo extraordinario en instancia adicional, con el consiguiente riesgo de usurpar la competencia y la autonomía del juez natural, cuyas decisiones están amparadas por la presunción de legalidad y gozan del principio de seguridad jurídica, por lo que de revisarlas el juez de tutela no solo faltaría a sus deberes, sino que ejercería funciones que no le corresponden y violaría la ley con la creación de una instancia nueva, inadmisibles en nuestro ordenamiento jurídico.

Apelada la anterior decisión por el accionante, correspondió conocer de ella a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la cual mediante sentencia del 10 de noviembre de 1998 resolvió confirmar la providencia del Tribunal Superior, con fundamento en que de conformidad con la sentencia C-543 de 1992 emanada de la Corte Constitucional, fue declarado inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 que permitía la tutela contra providencias judiciales, lo que es elemento suficiente para ratificar el criterio sobre la imposibilidad que por la vía de la tutela el juez constitucional pueda tener injerencia en las actuaciones judiciales que se encuentran en curso bajo la órbita exclusiva del juez natural o que han hecho tránsito a cosa juzgada.

Señala la Corte Suprema, que el carácter sumario y preferente que el legislador quiso otorgarle a este trámite, no es patente de corso para que, so pretexto de acusar la violación de un derecho fundamental, se creen procesos alternativos a los ordinarios o especiales y se permita al juez constitucional revisar las decisiones del juez natural, por lo que hacerlo es atentar contra la seguridad jurídica, el debido proceso y la autonomía judicial. Así, considera que para el caso de la acción de cumplimiento, no se encuentra establecida una tercera instancia en la que se pudiera discutir una decisión tomada en forma definitiva por la máxima Corporación en lo Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, señala que frente a decisiones motivadas, ampliamente justificadas y adoptadas por Corporaciones que otorgaron la plena garantía de intervención a los sujetos procesales, como al ahora actor, no es posible pensar en la incursión de facto que la jurisprudencia constitucional ha llamado vía de hecho. Mucho menos, cuando la controversia

y disertación del solicitante se centra en la divergencia interpretativa de normas que a través de la acción de cumplimiento dice, se desconocieron por la entidad pública demandada en tutela.

Finalmente, no observa pertinente ni conducente, con la plena convicción de la improcedencia de esta acción constitucional, la práctica de pruebas solicitadas en la demanda de tutela y en la impugnación, por lo que procedió a denegarlas.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9) de la Carta Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar las sentencias proferidas por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

2. Improcedencia de la acción de tutela como una instancia adicional para revisar los fallos proferidos dentro de los procesos promovidos en ejercicio de acciones de cumplimiento

La Carta Política de 1991, en orden a garantizar la eficacia y el amparo de los derechos de las personas, consagra en el Capítulo 4 del Título II, los denominados “Mecanismos de Protección y aplicación de los Derechos”, dentro de los cuales se encuentran entre otros, la acción de tutela y la acción de cumplimiento.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela ha sido instituida para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de una persona, cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares. Esta acción, señala la norma, sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte, según lo dispone el artículo 87 ibídem, la acción de cumplimiento tiene por objeto que la persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. Sobre esta acción, la Corte ha

precisado :

“El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.” (Sentencia C-157/98. M.P. Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara).

Ahora bien, la Ley 393 de 1997 que desarrolló el artículo 87 superior, dispuso que esta acción se puede interponer por cualquier persona en primera instancia, ante los jueces administrativos y en segunda instancia, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo. No obstante, precisó que mientras entran en funcionamiento dichos juzgados, conocerán inicialmente de la acción los Tribunales Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 393 de 1997, para el trámite de la acción de cumplimiento solamente está prevista la posibilidad de que existan dos instancias, así :

“Trámite de la Impugnación. Presentada debidamente la impugnación, el Juez remitirá el expediente a más tardar al día siguiente el superior jerárquico.

El Juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acerbo probatorio y con el fallo. Podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas de oficio. En todo caso, proferirá el fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo comunicándolo de inmediato; si lo encuentra ajustado a derecho lo confirmará”

En consecuencia, una vez agotadas ambas instancias es decir, debidamente ejecutoriada y en firme la sentencia del Consejo de Estado si hubo apelación, o la del Tribunal Administrativo si no la hubo, adquiere fuerza jurídica de cosa juzgada, sin que exista por lo

tanto posibilidad alguna de invocar recurso o instancia adicional.

Ahora bien, en materia de la acción de tutela, el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 dispone lo siguiente :

“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 del cumplimiento inmediato.

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

Lo anterior significa que a diferencia de lo que ocurre con la acción de cumplimiento, el procedimiento fijado en materia de tutela establece que además de las dos instancias previstas por la disposición transcrita, existe la “revisión eventual” a cargo de la Corte Constitucional. Sin embargo, como lo ha señalado esta misma Corporación, esa revisión no configura una tercera instancia, pues no ha sido establecida para dar a las partes una nueva posibilidad de contradecir las determinaciones judiciales de primero y segundo grado.

“Su sentido y razón consisten en asegurar que, por parte del tribunal que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, se unifiquen los criterios con base en los cuales ella se interpreta y aplica en materia de derechos, se elabore la doctrina constitucional y se tracen las pautas de la jurisprudencia, a propósito de casos paradigmáticos, sobre el alcance de los principios, postulados, preceptos y reglas de la Constitución, corrigiendo de paso, si hay lugar a ello, las desviaciones y errores provenientes de equivocadas interpretaciones y decisiones judiciales.” (Corte Constitucional, Auto, agosto 1o. de 1996, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Ahora bien, en materia de la acción de cumplimiento, el artículo 9o. de la Ley 393 de 1997 establece las causales de improcedibilidad, una de las cuales es del siguiente tenor literal:

“La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela”.

Por lo tanto, el legislador para evitar un conflicto de competencias, y por ende, de

interpretaciones en cuanto a los derechos en conflicto, dejó en claro que cuando lo que se persigue es la protección de un derecho constitucional fundamental, la acción que procede será la tutela, no obstante que la acción que se haya invocado sea la de cumplimiento, pues en tal caso el juez de cumplimiento “transformará su naturaleza” de juez de cumplimiento a juez constitucional de tutela. Esto, porque no se pueden confundir dos acciones sustancialmente distintas, pues en el caso de la tutela se pretende el amparo de los derechos fundamentales, mientras en la de cumplimiento se persigue el cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional cuando señaló en la sentencia C-157/98 citada anteriormente :

“La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental. En efecto, la misma Ley 393 de 1997 en su artículo 9o. señala que la acción de cumplimiento es improcedente cuando de lo que se trate sea de la protección de derechos fundamentales, pues de acudir a dicha acción con este propósito a la respectiva solicitud debe dársele el trámite prevalente correspondiente a la acción de tutela.”

De lo anterior se deduce que, agotado el procedimiento y el trámite propio de una acción de tutela o de una de cumplimiento, e igualmente de una acción popular o de grupo, la providencia adoptada por el juez del conocimiento cuando no admita recursos conforme a las reglas propias de su jurisdicción, hace tránsito a cosa juzgada y no podrá ser objeto de recurso alguno ni de otra acción para efectos de dejarla sin piso, y de esa manera, evadir su cumplimiento.

En efecto, estima la Corte que atenta contra el correcto, adecuado y eficaz funcionamiento y acceso a la administración de justicia, la utilización incorrecta de los distintos mecanismos de protección de los derechos creados por la Carta del 1991, toda vez que el constituyente fue preciso y claro al disponer que cada uno de ellos cumple una finalidad y un objetivo específico y concreto, por lo que no pueden utilizarse de manera indiscriminada para lograr

un fin particular que atenta contra su esencia y naturaleza y que entraba el funcionamiento de la administración de justicia.

De esta manera, cuando se ha agotado el procedimiento fijado por La Constitución y la ley para la protección de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela, no puede invocarse otro de los mecanismos de protección, como la acción de cumplimiento o las populares o de grupo, para tratar de dejar sin efecto la decisión del juez de tutela, cuando ella no es favorable o conveniente para quien la invocó, así como tampoco a la inversa, pretender por la vía de la acción de cumplimiento obtener el amparo de derechos fundamentales.

Por consiguiente, si durante el trámite de la acción de cumplimiento, cuyo fin específico es lograr el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, el juez considera, previos los razonamientos del caso y atendiendo a los hechos invocados en la demanda y a las pruebas que se presentaron o practicaron durante su desarrollo, que no hay lugar a conceder la solicitud de cumplimiento, así como que tampoco se dan las razones o motivos de procedibilidad de la acción, el afectado por la decisión tiene la oportunidad de impugnarla para ante el superior justificando su inconformidad, y será en definitiva el juez de segunda instancia, en este caso el Consejo de Estado, quien tome la determinación de confirmar o revocar la sentencia apelada, la cual adquiere la fuerza de cosa juzgada. Allí termina el proceso en forma definitiva, pues la ley no admite la posibilidad de una nueva instancia para discutir lo resuelto por el juez de segunda instancia, ni menos aún el ejercicio de otro tipo de acción para discutir lo resuelto en el proceso de cumplimiento.

3. Examen del caso concreto

La pretensión del demandante está dirigida a que se revoquen en sede de tutela, los fallos proferidos en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en segunda, por el Consejo de Estado, los cuales desestimaron los argumentos invocados por aquél al ejercer acción contra DIMAR, con el objeto de que se diera cumplimiento a los artículos 99 del Decreto Ley 2324 de 1984 y 73, 764 y 77 del Decreto Reglamentario 1597 de 1998. Fundamenta su reclamo, en la existencia de una supuesta vía de hecho en que incurrieron las mencionadas corporaciones judiciales al fallar sobre dicha acción.

Se trata entonces, de una acción de tutela contra providencias judiciales, la cual, de acuerdo

con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, no procede sino ante la ocurrencia de una vía de hecho y siempre y cuando no exista un medio alternativo de defensa (Sentencia C-543/92. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Como ya se expuso, es claro que el legislador consideró que la acción de cumplimiento sólo tendría dos instancias, la última de las cuales se tramita según el párrafo transitorio del artículo 3o. de la Ley 393 de 1997, ante el Consejo de Estado. Así mismo, está previsto que si durante su trámite encuentra el juez administrativo que se está frente a la violación o amenaza de un derecho fundamental, debe adelantarla como acción de tutela y no ya de cumplimiento, situación que a juicio de los accionados, no tuvo lugar en el caso concreto. Por lo tanto, no puede ahora el accionante pretender a través de la acción de tutela, desconocer la voluntad del legislador, habilitado constitucionalmente para fijar el trámite y procedimiento de la acción de cumplimiento, ni tampoco confundir la naturaleza misma de la acción de tutela y de la de cumplimiento.

Al examinar el trámite y las sentencias proferidas en primera y segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado y con base en los anteriores fundamentos, estima la Corte que en los términos del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, la tutela es improcedente por las siguientes razones:

En primer lugar, agotado el procedimiento y trámite de la acción de cumplimiento que formuló el actor contra la Dirección General Marítima y Portuaria de la Armada Nacional ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, cuya decisión fue impugnada ante el Consejo de Estado, procedimiento que se cumplió a cabalidad, dichas decisiones quedaron en firme y debidamente ejecutoriadas, hicieron tránsito a cosa juzgada. No le era dable entonces al peticionario, acudir al mecanismo extraordinario y excepcional de la tutela para dejarlas sin efecto, tal como lo consideraron los jueces de instancia dentro del proceso adelantado contra dichas corporaciones judiciales, con el argumento de la ocurrencia de una vía de hecho. Ello, se insiste, atendiendo a la naturaleza y finalidad de estas dos acciones, en los términos de los artículos 86 y 87 de la Constitución y de las normas contenidas en el Decreto 2591 de 1991 y en la Ley 393 de 1997.

De otro lado, tampoco es de recibo el argumento del accionante en cuanto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso, que estima se dio por la vía de hecho en que

incurrieron las autoridades accionadas al no haber accedido a la pretensión contenida en la demanda de cumplimiento, pues según este, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado en sus providencias interpretaron y aplicaron indebidamente la Constitución y la ley.

No considera esta Sala de Revisión, que en las decisiones impugnadas aparezca clara y ostensiblemente configurada una vía de hecho, pues tal como lo ha sostenido esta Corporación, para que ella tenga lugar y sea viable la tutela, es necesario que en la providencia judicial cuestionada le sea conculcado un derecho fundamental a una de las partes en forma ostensible, grave e inminente, y que además no exista otro medio de defensa judicial para garantizar su protección.

Como lo ha reiterado de manera enfática esta Corporación, las vías de hecho no siempre dan lugar a la acción de tutela, porque para que proceda el amparo contra providencias deben concurrir los siguientes requisitos : a) Carencia de fundamento legal de la conducta del fallador; b) La actuación obedece a la voluntad subjetiva de la autoridad judicial ; c) Con esa conducta se vulneran derechos fundamentales, de manera manifiesta, palmaria, grave e inminente ; d) Inexistencia de otra vía de defensa judicial, o que de existir, se ejerza la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o que del examen particular que realice el juez de tutela se verifique que la otra vía en cuanto a su eficacia, no es la más idónea para la protección inmediata del derecho fundamental violado o amenazado. (Sentencia T-327/94. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

A juicio de la Sala, ninguno de esos requisitos se da en el caso en revisión, pues contrario a lo expresado por el demandante, las decisiones materia de impugnación por vía de tutela no obedecen ni al capricho ni a la voluntad subjetiva de los falladores, sino al juicioso y cuidadoso razonamiento realizado por estos en desarrollo del ámbito y ejercicio de su autonomía funcional, y en consecuencia, a una adecuada interpretación y aplicación de lo dispuesto en la ley, que no por ser contraria a las pretensiones del peticionario, vulneran el ordenamiento jurídico.

El respeto de la autonomía funcional ha sido uno de los derroteros constitucionales que la Corte ha defendido celosamente y de manera particular, en el caso de la acción de tutela contra providencias judiciales. En la sentencia T-094/97 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández

Galindo), se afirmó de manera contundente que :

“En el ámbito de sus atribuciones, los jueces están autorizados para interpretar las normas jurídicas en las que fundan sus decisiones. Ello hace parte, justamente, de la autonomía que la Constitución les garantiza. Por supuesto, al buscar el sentido de la normatividad, aunque no coincida con el alcance que a las disposiciones correspondientes podrían dar otros jueces, el juez de conocimiento, mientras no se aparte de ella, la aplica en sus providencias y, por tanto, la interpretación a partir de la cual lo haga mal puede tomarse como una vía de hecho, o como una transgresión del

ordenamiento jurídico. Si ello es así, no cabe la tutela contra la interpretación que un juez, en el ejercicio de sus funciones, haya hecho de las normas que gobiernan el proceso a su cuidado. Esa es la misma razón para que esta Corte haya sostenido que tampoco es posible iniciar procesos disciplinarios contra los jueces con motivo de las providencias que profieren o a partir de las interpretaciones que en ellas acogen.”

Y específicamente, sobre la labor interpretativa del juez administrativo en materia de la acción de cumplimiento la Corte ha dicho :

“Entiende la Sala que el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple o incumple a medias; el incumplimiento es algo que debe ser apreciado dentro de la autonomía e independencia del juez para juzgar en el caso concreto. De este modo, no aparecen legítimos ni razonables los condicionamientos que se imponen a la actividad de juzgamiento, en el sentido de que la interpretación del incumplimiento deba ser estricta y que, además, éste resulte evidente.” (Sentencia C-157/98. M.P. Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara)

En efecto, como acertadamente lo anotó el juez de tutela de primera instancia, “como lo que se busca es controvertir una decisión judicial adoptada en el curso de la tramitación que la ley ordena, sólo es procedente verificar si se ha incurrido en vía de hecho, la cual frente a la apreciación y resolución de la litis se estructuraría en caso de que se falte flagrantemente a las reglas de la juridicidad, la lógica o la racionalidad, pues de lo contrario es imposible la intervención constitucional, ya que se invadirían las facultades propias del juez natural sobre la evaluación y decisión del asunto sometido a su consideración. Además, en el caso

concreto, en las decisiones de las Corporaciones involucradas se efectuaron serias y consistentes valoraciones jurídicas sobre la supuesta falta de aplicación de las normas marítimas, que a más de ceñirse a su leal saber y entender, pero especialmente a la lógica, desvirtúan cualquier vía de hecho”.

Igualmente, comparte la Sala las apreciaciones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, según la cual “se ha dicho que equivocado resulta tomar la tutela como mecanismo para controvertir las decisiones judiciales, al punto que pueda asumirse como un recurso más, y especialmente, como se muestra en este caso particular, cuando se ejerce luego de culminado un proceso judicial, por medio del cual, abstractamente considerado, se garantiza a los sujetos procesales su participación procesal y el ejercicio de los derechos y facultades que legalmente se les han conferido. El carácter sumario y preferente que el legislador quiso otorgarle a este trámite, no es patente de curso para que, so pretexto de acusar la violación de un derecho fundamental, se traspasen los linderos propios de las actuaciones judiciales se creen procesos alternativos a los ordinario o especiales y se permita al juez constitucional revisar las decisiones del juez natural. Hacerlo es atentar contra la seguridad jurídica, el debido proceso y la autonomía judicial”.

Y agrega dicha Corporación, “frente a decisiones motivadas, ampliamente justificadas y adoptadas por Corporaciones que otorgaron la plena garantía de intervención a los sujetos procesales, como el ahora actor, no es posible tan siquiera pensar en la incursión de facto que la

jurisprudencia constitucional ha llamado vía de hecho. Mucho menos, cuando la controversia y disertación del solicitante se centra en la divergencia interpretativa de normas que a través de la acción de cumplimiento dice se desconocieron por la entidad pública demanda en tutela”.

En estas circunstancias, fundamentadas en debida forma las providencias judiciales por medio de las cuales se resuelve en una u otra instancia la solicitud de cumplimiento, como lo fueron en el asunto sub examine las determinaciones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado respectivamente, no es admisible pretender, con el argumento de la existencia de una vía de hecho en las mismas, acudir a la acción de tutela para tratar de dejar sin efecto las decisiones adoptadas por los jueces

competentes según la naturaleza de las peticiones formuladas por el accionante.

Por lo tanto, de aceptarse la petición elevada por el actor en el presente asunto, no sólo se atentaría de manera abierta contra el efectivo y adecuado acceso a la administración de justicia, pues se convertiría por este medio a la tutela en el medio de revivir todo proceso judicial, incluso uno especial previsto para los demás mecanismos de protección de los derechos, sino también se desconocería el principio constitucional de la autonomía judicial, la seguridad jurídica y la cosa juzgada, así como la naturaleza de las acciones de cumplimiento y de tutela.

En consecuencia, al ser improcedente el amparo solicitado, esta Sala se abstendrá de entrar a examinar los hechos aducidos por el demandante para sustentar la presunta indebida e irregular interpretación dada por las autoridades judiciales accionadas, por lo que con fundamento en las consideraciones anteriores, habrá de confirmarse el fallo que se revisa en los términos consignados en esta providencia.

IV. DECISION

RESUELVE :

Primero .- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el diez (10) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), el cual a su vez confirmó la decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá Administrativo de Cundinamarca mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela promovida por el ciudadano contra la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Segunda, Subsección A de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Segundo. Líbrense por Secretaría General las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

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

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ