

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Improcedencia general/CONTRALOR MUNICIPAL-Pago oportuno de salarios

No es procedente la acción de tutela contra sentencias de tutela, pues de darse vía libre a este tipo de actuaciones judiciales, se desconocería el principio de la cosa juzgada constitucional y se atentaría contra la seguridad jurídica. Evidentemente, las acciones adelantadas por el señor Alcalde Municipal, como son la acción electoral contra el nombramiento del mencionado funcionario, y la solicitud de investigación disciplinaria contra los concejales que votaron a favor de dicho nombramiento, en nada riñen con que el funcionario cuestionado reclamara los salarios y demás prestaciones a que tiene derecho por el periodo que ha venido actuando como Contralor y que no le han sido canceladas, máxime cuando su derecho al mínimo vital y al pago oportuno de su salario se encuentran afectados, tal y como se concluyó por vía de tutela. En el presente caso entonces, debe concluirse que las actuaciones judiciales dentro de la tutela iniciada contra el Municipio de Fresno por el no pago de salarios, no constituyen una vía de hecho, pues la interpretación de las normas y el análisis del material probatorio existente, no llevan a concluir que la decisión adoptada configure una interpretación grosera del derecho y mucho menos que no corresponda en absoluto con las circunstancias particulares del caso.

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por Luis Carlos Salgado, Alcalde Municipal de Fresno (Tolima) contra la sentencia de tutela proferida el 6 de junio de 2001, por el Juzgado Penal del Circuito de Fresno (Tolima).

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., marzo catorce (14) de dos mil dos (2002).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo del Tolima, y por la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, al resolver sobre la acción de tutela, interpuesta por Luis Carlos Salgado, Alcalde Municipal de Fresno (Tolima) contra la sentencia de tutela proferida el 6 de junio de 2001, por el Juzgado Penal del Circuito de Fresno (Tolima).

I. ANTECEDENTES

Los hechos que sirven de sustento a la presente acción de tutela se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Según Acuerdo 002 de 2000, el Concejo Municipal de Fresno- Tolima – autorizó al Alcalde para suprimir los cargos de secretaria general, jefe de juicios fiscales, fenecedor y revisor fiscal, todos ellos adscritos a la Contraloría Municipal. De esta manera el único cargo de dicha dependencia municipal que quedaba era el de Contralor Municipal, el cual por tener un periodo fijo no podía ser suprimido.
2. Lo pretendido con la supresión de los mencionados cargos era sanear las actuaciones ilegales adelantadas por el concejo municipal, pues al ser Fresno un municipio de cuarta categoría, legalmente no les es permitido tener contraloría municipal.
3. Igualmente con la supresión de la Contraloría Municipal se podía hacer un gran ahorro al presupuesto municipal, cancelando el total de las prestaciones e indemnizaciones de los funcionarios cuyos cargos se suprimieron.
4. Una vez tomadas las medidas para la supresión y pago de las prestaciones e indemnizaciones, restaba que el Contralor Municipal de manera voluntaria presentara su renuncia. Fue así como dicho funcionario presentó su renuncia irrevocable a partir del 1° de septiembre de 2000.
5. El día 3 de agosto de 2000, se presentó al Concejo Municipal un proyecto de acuerdo para eliminar la Contraloría Municipal a partir del 1° de septiembre de 2000, y simultáneamente se informó a la Contraloría Departamental para que asumiera el control fiscal del municipio.

6. Sin embargo, y sin ninguna justificación legal el Concejo Municipal nombró al señor Huber Ramírez como Contralor Municipal, omitiendo todos los procedimientos establecidos para ese tipo de nombramiento, aunado al hecho de que el señor Alcalde había ya sido autorizado para la incorporación de todos los saldos de la Contraloría municipal.

7. El nombramiento del señor Ramírez desconoció abiertamente el artículo 158 de la ley 136 de 1994 y el artículo 272 de la Constitución Política, pues su nombramiento debió producirse a partir de una terna integrada por dos (2) candidatos presentados por el Tribunal Superior y un (1) candidato del Tribunal Contencioso Administrativo, que estuviera ejerciendo jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un (1) mes de antelación. De esta manera el nombramiento de dicho funcionario es ilegal y ello se corrobora con el Oficio No. 1353 de 2000 enviado por el Tribunal Superior de Ibagué en el cual le comunicaba al Concejo Municipal la obligación de agotar los procedimientos legales para la elección de contralor municipal.

8. El nombramiento en cuestión, no cumple con los requisitos legales ya enunciados, pues tampoco resulta procedente mediante la figura del encargo, dado que este tipo de nombramientos se hace solamente cuando un empleado público es designado para desempeñar un cargo diferente al que viene desarrollando y que se encuentra vacante por cualquier circunstancia. Finalmente, la ley 443 de 1998 en su artículo 8 establece las formas de encargo.

9. De conformidad con lo anterior, y visto el irregular nombramiento del señor Ramírez como Contralor Municipal de Fresno, la Alcaldía municipal procedió a tramitar las acciones judiciales pertinentes y las denuncias disciplinarias del caso. Ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, cursa la correspondiente acción de Nulidad del nombramiento en cuestión.

10. Por su parte la Procuraduría Provincial de Honda (Tolima), inició una investigación contra los concejales que aprobaron tal designación, y la Contraloría Departamental ya estaba enterada de las denuncias a fin de establecer la responsabilidad fiscal en las anteriores actuaciones.

12. No obstante la irregularidad de las actuaciones que precedieron al nombramiento del señor Ramírez Contralor Municipal, éste funcionario interpuso acción de tutela en contra

de la Alcaldía y de la Secretaria de Hacienda del municipio de Fresno, a fin de obtener el pago de los salarios y prestaciones sociales causadas a partir del 1° de octubre al 31 de diciembre de 2000 y del 2 de enero al 7 de febrero de 2001.

13. El Juzgado Penal Municipal de Fresno, mediante sentencia del 24 de abril de 2000, negó la tutela en cuestión, pues consideró que no se configuraban los requisitos para acreditar un perjuicio irremediable.

14. Impugnada la anterior decisión por el accionante, conoció en segunda instancia el Juzgado Penal del Circuito de Fresno, quien en providencia de junio 7 de 2001, revocó la decisión del a quo y en su lugar ordenó a la Alcaldía que en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas cancelara al actor los salarios adeudados.

15. Para el demandante en la tutela que aquí se revisa, la providencia dictada por el Juzgado Penal del Circuito de Fresno, desconoció las pruebas aportadas por la Alcaldía Municipal, pues junto con la impugnación de la sentencia de primera instancia, la Alcaldía aportó copia del Auto proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, por el cual se suspendía provisionalmente el nombramiento del Contralor Municipal de Fresno.

De conformidad con los hechos ya descritos, la Alcaldía Municipal de Fresno encuentra violado el derecho al debido proceso, pues no existió valoración alguna de las pruebas aportadas por ella en su momento. Por tal motivo considera la Alcaldía que la decisión proferida en segunda instancia dentro de la tutela promovida por el señor Huber Ramírez contra el municipio de Fresno, se constituye en una verdadera vía de hecho, pues tal decisión respalda una reclamación que no tiene sustento legal, e igualmente porque el acto administrativo que nombraba al señor Ramírez se encuentra suspendido provisionalmente.

Por todo lo anterior, el demandante, Alcalde Municipal de Fresno, pide la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad ante la ley y al acceso a la administración de justicia, para lo cual pide se revoque la decisión de segunda instancia proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Fresno dentro de la tutela iniciada en contra de ese mismo municipio.

I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

En sentencia del 11 de julio de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, se negó el amparo constitucional solicitado. Consideró dicho Tribunal que la acción de tutela, no es la vía judicial apropiada para controvertir una decisión judicial. Dijo así el fallador de primera instancia:

“Se ha creído que cualquier vicio, irregularidad, mala o indebida interpretación de una norma, resulta suficiente para entregarle al Juez de Tutela la resolución del problema. Esto sería tanto como darle un alcance totalmente alejado de la finalidad en su creación.”

“Ha sido dicho que el Juez o el funcionario administrativo incurre en vía de hecho cuando expide decisiones abiertamente ilegales; es una expresión de arbitrariedad al punto que, tratándose de los jueces, no puede razonadamente decirse que ello es ejercicio de una competencia.

“Según lo expone quien formula la acción su inconformidad radica en que el juez no podía ordenar el pago porque hubo irregularidades en la elección del Contralor, así como que no se explica cómo el Concejo Local archivo un proyecto en relación con la abolición del Órgano de Control Fiscal. Sin embargo, aún ante una realidad como la que se indica, no es esta acción especial de protección la vía para revisar aquello y esto. Si hubo una elección y esta no ha sido suspendida o anulada por el Juez de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el auto tiene la condición de ser ejecutorio y la característica de la ejecutividad y véase cómo el juez de segundo grado ordenó unos pagos de salarios antes de que el Juez de la Administración suspendiera el acto de elección. Ahora bien, que el se haya equivocado en la decisión por una errada interpretación de la norma que contiene el derecho, según lo aprecia así el señor Alcalde, esto no es revisable por el sendero de la tutela y aún si esta Sala llegase a tener el pleno convencimiento de haberse incurrido en una equivocación, ello por sí sólo no es revisable por este mecanismo de excepción, pues de serlo se pecaría contra otro mandato constitucional como es la autonomía que se pregonaba de los Jueces de la República.”

Impugnada la anterior decisión, conoció en segunda instancia la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, la cual en sentencia del 21 de septiembre de 2001, confirmó el fallo del a quo. Consideró el Consejo de Estado que “Si bien es cierto que la Corte Constitucional ha dejado abierta la posibilidad de que pueda proceder la acción

de tutela cuando la providencia judicial, por sus características de arbitrariedad manifiesta, constituya propiamente una vía de hecho que permita afirmar que se trata apenas de una apariencia de decisión judicial, no lo es menos, que en el presente caso la acción ha sido ejercida para pretender que el juez de tutela revise la decisión del ente demandado, controvirtiendo sus fundamentos, sin que se vislumbre por ninguna parte la arbitrariedad que pudiera dar lugar a considerar tal decisión como vía de hecho, que constituyera una violación del derecho al debido proceso.” Igualmente señaló el ad quem que “de lo allegado al expediente se advierte que la parte accionante tuvo a su alcance dentro de la oportunidad legal, los recursos pertinentes como mecanismos de defensa judicial, de suerte que como la presente acción no está prevista como una instancia adicional, y no tiene como finalidad la de revivir los términos, se confirmará la sentencia del Tribunal por ser improcedente la acción interpuesta por la entidad demandante.”

I. PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE

Oficio remitido por el Tribunal Administrativo del Tolima dirigido al Secretario del Concejo Municipal de Fresno, del 22 de noviembre de 2000, en el cual solicita dar respuesta al oficio enviado por ese mismo Tribunal el día 28 de septiembre de se mismo año. (folio 2).

- Oficio del 27 de septiembre de 2000, suscrito por el Procurador Provincial del Tolima y cuyo contenido es ilegible. (folio 3).

- Fotocopia simple del decreto 083 de 2000, expedido por el Alcalde Municipal de Fresno, por medio del cual se modifica el Presupuesto General del Municipio de Fresno para la vigencia del 2000. (folios 5 y 6).

- Fotocopia simple del proyecto de Acuerdo municipal, por medio del cual se suprime la Contraloría Municipal de Fresno. Tiene fecha de recibo el día 03-08-2000. (folio 7).

- Escritos suscritos por el Alcalde Municipal de Fresno y dirigidos al Presidente del Concejo Municipal, en los cuales expone los motivos de la supresión de la Contraloría Municipal (folios 8 y 9).

- Escrito de fecha 17 de agosto de 2000, por medio del cual el Secretario del Concejo

Municipal de Fresno, informa al Alcalde Municipal del archivo del proyecto de supresión de la Contraloría Municipal. (folio 10).

- Carta de renuncia irrevocable presentada el día 13 de agosto de 2000, por el Contralor Municipal. (folio 11).
- Sentencia proferida en segunda instancia por el Juzgado Penal del Circuito de Fresno dentro de la tutela presentada por el señor Huber Ramírez contra el Municipio de Fresno. (folios 22 a 33).
- Fotocopia de la acción de tutela promovida por el señor Huber Ramírez contra el Municipio de Fresno (folios 34 a 43).
- Escrito del Juez Penal del Circuito de Fresno, que da respuesta al oficio remitido por el Tribunal Administrativo del Tolima de fecha julio 6 de 2001 (folios 62 a 64).

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar las decisiones judiciales mencionadas y proferir la sentencia correspondiente.

2. Vía de Hecho, Improcedencia general de la acción de tutela contra decisiones judiciales

Mediante sentencia C-543 de 1992,¹ la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, señalando así la improcedencia de la tutela contra providencias judiciales. Sin embargo, por vía de jurisprudencia se ha aceptado la viabilidad de la tutela contra decisiones judiciales que se consideran vías de echo. 2

La Corte Constitucional a través de innumerables pronunciamientos ha establecido igualmente, que la vía de hecho puede definirse como las actuaciones adelantadas por funcionario judicial que carecen de fundamento objetivo y de todo criterio jurídico,

respondiendo en cambio, al capricho y voluntad del momento, actuación con la cual vulnera derechos fundamentales.³

La sentencia T-1001 de 2001,⁴ señaló las circunstancias bajo las cuales se puede dar una vía de hecho y que corresponden a los siguientes eventos:

“...(i) que la actuación cuestionada y desplegada por el operador jurídico, carezca de todo fundamento legal y jurídico; (ii) que su concreción sea el resultado de una valoración subjetiva y caprichosa del caso sometido a examen; (iii) que la acción ilegítima amenace, afecte o vulnere en forma grave los derechos fundamentales de alguno de los sujetos procesales y (iv) que no se encuentren previstos en la ley otros mecanismos de defensa judicial que se puedan invocar, o que de existir, no resulten del todo eficaces para precaver o evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.”

Así, puede suceder que la interpretación que el juez hace de la ley, no responda a los intereses del accionante, pero por esa sola circunstancia no puede entenderse que la decisión asumida se constituya en una vía de hecho. La actuación judicial debe enmarcarse dentro de alguna de las circunstancias antes mencionadas, a efecto de que la acción de tutela sea procedente y pueda modificar la decisión judicial, ubicándola dentro de un marco, jurídico y objetivo que garantice el respeto de los derechos de las partes.

3. Vía de hecho por indebida interpretación de las pruebas

De igual forma, la conducta amañada que pueda llevar a que una decisión judicial sea considerada como una vía de hecho, puede tener origen en la indebida valoración del material probatorio existente, o a que las pruebas aportadas no sean tenidas en cuenta al momento de tomar la decisión. Al respecto la Corte en sentencia T-555 de 1999 dijo lo siguiente:

“En relación con el análisis de las pruebas por parte de los jueces, debe decirse que, si bien en principio habrá de ser respetada la autonomía funcional en la valoración probatoria efectuada – garantía que permite al fallador arribar, libre de apremios y según su propio criterio, a las conclusiones con apoyo en las cuales debe estructurar y proferir su decisión -, el absoluto desconocimiento de las pruebas aportadas constituye omisión grave que configura sin duda una vía de hecho, como lo expresó esta Sala en Sentencia T-329 del 25

de julio de 1996.

“Dijo así la Corte:

‘Para la Corte es claro que, cuando un juez omite apreciar y evaluar pruebas que inciden de manera determinante en su decisión y profiere resolución judicial sin tenerlas en cuenta, incurre en vía de hecho y, por tanto, contra la providencia dictada procede la acción de tutela.

‘La vía de hecho consiste en ese caso en la ruptura deliberada del equilibrio procesal, haciendo que, contra lo dispuesto en la Constitución y en los pertinentes ordenamientos legales, una de las partes quede en absoluta indefensión frente a las determinaciones que haya de adoptar el juez, en cuanto, aun existiendo pruebas a su favor que bien podrían resultar esenciales para su causa, son excluidas de antemano y la decisión judicial las ignora, fortaleciendo injustificadamente la posición contraria. Ello comporta una ruptura grave de la imparcialidad del juez y distorsiona el fallo, el cual – contra su misma esencia- no plasma un dictado de justicia sino que, por el contrario, la quebranta’.

“Sí cabe entonces la tutela cuando no hay ningún examen probatorio, o cuando se ignoran algunas de las pruebas aportadas, o cuando se niega a una de las partes el derecho a la prueba, o también cuando, dentro del expediente, existen elementos de juicio que con claridad conducen a determinada conclusión, eludida por el juez con manifiesto error o descuido.

“Se parte de la base de que el juez es libre para apreciar y otorgar un valor a las pruebas que obran dentro del proceso, pero es claro también que por vía de tutela se puede reparar – ante situaciones abiertamente contrarias a las reglas constitucionales, al debido proceso y a la ley- la lesión sufrida por la parte afectada que carece de otro medio de defensa judicial o que afronta la inminencia de un perjuicio irremediable.

“Al respecto, ha dicho la Corte:

‘La valoración del caso en sus elementos fácticos y jurídicos, a la luz de la normatividad aplicable, está reservada al juez competente, quien goza del poder que le otorga la ley para interpretarla y aplicarla, sin que necesariamente deba coincidir con la apreciación de otros

jueces, pues repugna a la autonomía funcional que el criterio del juzgador, mientras no se evidencie una flagrante transgresión del ordenamiento, pueda ser revocado sin sujeción a los procedimientos, recursos e instancias que él mismo contempla". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-492 del 7 de noviembre de 1995).

‘ (...)’.

“A lo anterior debe añadirse que el derecho a la prueba incluye no solamente la certidumbre de que, habiendo sido decretada, se practique y evalúe, sino la de que tenga incidencia lógica y jurídica, proporcional a su importancia dentro del conjunto probatorio, en la decisión que el juez adopte.

De esta manera, el análisis probatorio deberá hacerse de manera objetiva y de conformidad con las circunstancias propias de cada caso. De no procederse así, no tiene justificación alguna el que se practiquen o arrimen al proceso un conjunto de pruebas que luego se van a ignorar o que su valor probatorio no incidirá en absoluto en la decisión a tomar por el juez. En el caso objeto de revisión, las pruebas existentes dentro de la tutela promovida por el señor Huber Ramírez contra el municipio de Fresno, y cuya sentencia es considerada por el demandante, como una vía de hecho, sí fueron objeto de análisis por parte del juez aquí accionado, pues así lo manifestó en escrito dirigido al Tribunal Administrativo del Tolima, al señalar que: “igualmente, resulta falaz la afirmación del accionante en el sentido de que el Juzgado no tuvo en cuenta, y por tanto no se pronunció, acerca de la existencia de la acción electoral y la suspensión provisional del acto de nombramiento del Contralor Municipal, cuando lo evidente es que tal tópico fue expresamente objeto de estudio al advertirse la realidad del juicio electoral y, mencionarse con exactitud, la providencia mediante la cual el Tribunal Administrativo del Tolima había decretado la suspensión provisional del Contralor Municipal encargado, lo cual, se dijo, no era óbice para la procedencia de la tutela, de acuerdo con lo analizado sobre lo manifiesto de la violación de los derechos fundamentales constitucionales del allí accionante.”

Revisado el fallo proferido por el Juzgado Penal del Circuito de Fresno, dentro de la acción de tutela promovida por el señor Huber Ramírez contra el municipio de Fresno, evidentemente se hizo mención a la decisión asumida por el Tribunal Administrativo del Tolima en la cual suspende provisionalmente el acto de nombramiento del señor Ramírez como Contralor

encargado.

Evidentemente, las acciones adelantadas por el señor Alcalde Municipal de Fresno, como son la acción electoral contra el nombramiento del mencionado funcionario, y la solicitud de investigación disciplinaria contra los concejales que votaron a favor de dicho nombramiento, en nada riñen con que el funcionario cuestionado reclamara los salarios y demás prestaciones a que tiene derecho por el periodo que ha venido actuando como Contralor y que no le han sido canceladas, máxime cuando su derecho al mínimo vital y al pago oportuno de su salario se encuentran afectados, tal y como se concluyó por vía de tutela.

En el presente caso entonces, debe concluirse que las actuaciones judiciales dentro de la tutela iniciada contra el Municipio de Fresno por el no pago de salarios, no constituyen una vía de hecho, pues la interpretación de las normas y el análisis del material probatorio existente, no llevan a concluir que la decisión adoptada configure una interpretación grosera del derecho y mucho menos que no corresponda en absoluto con las circunstancias particulares del caso.

4. Improcedencia general de acciones de tutela contra sentencias de tutela. Reiteración de jurisprudencia

Los anteriores argumentos serían suficientes para desestimar las pretensiones del accionante, y confirmar las decisiones objeto de revisión. Sin embargo, a la hora de este fallo, existe un pronunciamiento reciente de la Corte Constitucional, no conocido cuando se dictaron las sentencias de instancia y que apunta a señalar que no es procedente la acción de tutela contra sentencias de tutela, pues de darse vía libre a este tipo de actuaciones judiciales, se desconocería el principio de la cosa juzgada constitucional y se atentaría contra la seguridad jurídica.

Así razonó la Sala Plena de esta Corporación⁵ en el fallo referido :

“Ahora bien, la importancia de evitar que toda sentencia de tutela pueda impugnarse, a su vez, mediante una nueva tutela, con lo que la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales, radica en la necesidad de brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados.

De allí la perentoriedad de los plazos para decidir, la informalidad del procedimiento y el mecanismo de cierre encomendado a la propia Corte Constitucional, v.gr. el trámite procesal de la revisión eventual, con miras a garantizar la unificación de criterios y la supremacía constitucional. Todo ello por decisión del Constituyente, que optó por regular de manera directa la acción de tutela y no siguió la técnica tradicional de deferir al legislador estos aspectos de orden procedimental.

“4. El valor de la revisión de los fallos de tutela por la Corte Constitucional

“4.1 La Constitución misma previó un proceso especial contra cualquier falta de protección de los derechos fundamentales: la revisión de las sentencias de tutela proferidas por los jueces constitucionales (art. 86 inciso 2º C.P.). La revisión que lleva a cabo la Corte Constitucional incluye las vías de hecho de los mismos jueces de tutela. Se trata de un mecanismo especial para garantizar el cierre del sistema jurídico por el órgano constitucional encargado de salvaguardar la supremacía de la Constitución.

“4.2 La revisión de las sentencias de tutela abarca tres dimensiones: 1) el deber de remitir a la Corte Constitucional la totalidad de los fallos de tutela adoptados por los jueces de la República para su eventual revisión; 2) los efectos de la decisión de la Corte respecto de cada uno de los casos a ella remitidos y 3) el ámbito del control ejercido por la Corte cuando decide revisar un fallo de tutela.

“Primero, el deber de remisión de todos los fallos de tutela a la Corte Constitucional obedece a la necesidad de que sea un órgano centralizado al cual se le confió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución el que finalmente determine cuáles son los fallos de tutela que representan una aplicación adecuada de los derechos constitucionales y así ejerza la tarea de unificación jurisprudencial en materia de derechos fundamentales y de desarrollo judicial de la Constitución. Con esta decisión el Constituyente ha creado el mecanismo más amplio, y a la vez eficaz, para evitar que los derechos fundamentales no obtengan la protección que merecen como principios medulares de la organización política colombiana. Es así como la Corte Constitucional debe mirar la totalidad de las sentencias de tutela, bien sea para seleccionar las sentencias que ameritan una revisión o para decretar su no selección pero en cualquiera de estos dos eventos debe estudiar el fallo de instancia y adoptar una decisión al respecto. Por otra parte, en el proceso de selección, cualquier

persona tiene la posibilidad de elevar una petición ante la Corte para que una determinada sentencia sea escogida porque, a su juicio, incurrió en un error, incluso si éste no tiene la entidad y la gravedad para constituir una vía de hecho.⁶

“Segundo, la decisión de la Corte Constitucional consistente en no seleccionar para revisión una sentencia de tutela tiene como efecto principal la ejecutoria formal y material de esta sentencia, con lo que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Salvo la eventualidad de la anulación de dicha sentencia por parte de la misma Corte Constitucional de conformidad con la ley, la decisión de excluir la sentencia de tutela de la revisión se traduce en el establecimiento de una cosa juzgada inmutable y definitiva. De esta forma se resguarda el principio de la seguridad jurídica y se manifiesta el carácter de la Corte Constitucional como órgano de cierre del sistema jurídico.

“Tercero, el ámbito del control que ejerce la Corte cuando adelanta el proceso de selección de fallos de tutela es mucho más amplio que el efectuado respecto de las vías de hecho. En otras palabras, la Corte no se limita a seleccionar los fallos de tutela arbitrarios, sino que además escoge fallos que así no se hayan situado en los extramuros del orden jurídico, representan interpretaciones de los derechos que plantean un problema valioso para el desarrollo jurisprudencial de la Constitución ya que el Decreto 2591 le confiere esa facultad. Pero, obviamente, cuando un fallo de tutela constituye una vía de hecho, éste es contrario a la Constitución y existen poderosas razones para que forme parte de las sentencias de instancia seleccionadas para ser revisadas por esta Corte. Así la institución de la revisión se erige, además de las funciones ya mencionadas, como un control específico e idóneo de los fallos de instancia que violan de manera grosera la Constitución, esto es, son una vía de hecho.

“4.3 El procedimiento de revisión es, por tanto, un mecanismo expresamente regulado en la Constitución con el fin de brindar una protección óptima a los derechos fundamentales en atención a la importancia que ellos tienen para las personas y el sistema democrático y constitucional de derecho. Ninguna otra acción, sea constitucional o legal, goza de un mecanismo equivalente al de la revisión de la decisión judicial. Y no podía ser de otra manera, dada la función confiada a la Corte Constitucional para la constante defensa de los derechos fundamentales.”

De donde se colige, que la acción de tutela sí resulta procedente contra decisiones judiciales ordinarias que se constituyan en vía de hecho, más no cuando la tutela está encaminada a atacar una decisión ya proferida en una tutela anterior, pues lo pretendido con ambas decisiones judiciales es el amparo y protección de los derechos fundamentales. Si se permitiera que contra una decisión de tutela procediese una actuación posterior de similares características, se afectaría la cosa juzgada constitucional y se atentaría por ende, contra los derechos fundamentales de las personas involucradas.

“5.2. A este respecto, es importante distinguir entre el fenómeno de la cosa juzgada en materia ordinaria y el mismo fenómeno en materia constitucional. Mientras que en el primer caso es generalmente admitida la procedencia de la acción de tutela por vías de hecho, en el segundo caso, tratándose de un proceso judicial constitucional, donde se persigue en forma explícita y específica la protección de los derechos fundamentales y la observancia plena del orden constitucional, la oportunidad para alegar la existencia de vías de hecho en los fallos de tutela es hasta la finalización del término de insistencia de los magistrados y del Defensor del Pueblo respecto de las sentencias no seleccionadas. Una vez terminados definitivamente los procedimientos de selección y revisión, la sentencia hace tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243 numeral 1 C.P.), y se torna, entonces, inmutable y definitivamente vinculante.

“....

“5.4 La tensión entre derechos fundamentales y seguridad jurídica que justifica admitir la acción de tutela por vías de hecho contra sentencias judiciales, se disuelve al impedir la tutela contra fallos de tutela, ya que en este evento la protección de los derechos fundamentales y la seguridad jurídica no entran en conflicto sino que confluyen hacia un mismo propósito, v.gr. el goce efectivo de los derechos el cual sería tan sólo retórico si un derecho protegido en un fallo de tutela no fuera cierto y estable sino que fuera sometido a la eventualidad de una nueva acción de tutela contra el fallo y a que otro juez lo ampare, así como a que contra ese segundo fallo no sea interpuesta otra acción de tutela. De esta forma, la acción de tutela sería desnaturalizada y se frustraría la función que la Constitución le ha encomendado.

“Este tratamiento diferencial según el tipo de sentencia judicial – los fallos de tutela y las

demás providencias – se justifica por la especificidad del mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales. Los eventuales errores de los jueces de tutela constitutivos de vías de hecho pueden ser corregidos en el trámite de revisión que se surte por parte de la Corte Constitucional como órgano de cierre del ordenamiento jurídico y garante de la seguridad jurídica. No escapa a la Corte que el trámite de selección de las sentencias de tutela para revisión puede incurrirse en una equivocación al excluir un fallo de tutela que constituye una verdadera vía de hecho y con ello en una afectación de derechos o bienes jurídicamente protegidos. Pero esta posibilidad es ocasional y excepcional. En cambio, de admitirse que contra toda sentencia de tutela puede presentarse una nueva tutela por vías de hecho, la afectación de los derechos fundamentales así como del mecanismo judicial efectivo para su protección sería en la práctica permanente y general, y, por lo tanto, desproporcionadamente mayor. En todo caso el sistema de selección para revisión puede ser susceptible de mejoras tendientes a minimizar la ocurrencia de errores en el estudio de la totalidad de las decisiones de tutela remitidas a la Corte Constitucional. Es por ello que ponderados todos estos factores la Corte arriba a la conclusión que la respuesta que más se ajusta a la Constitución es que no procede la tutela contra sentencias de tutela.” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

De esta manera, existiendo una razón más que imposibilita procesalmente atacar una decisión de tutela por medio de una nueva tutela, la tutela objeto de revisión promovida por el Alcalde Municipal de Fresno contra el Juzgado Penal del Circuito de ese mismo Municipio no podría ser procedente de manera alguna.

Sin embargo, como en el presente caso ya se produjeron dos decisiones judiciales – una por parte del Tribunal Contencioso del Tolima, y otra por parte del Consejo de Estado -, las cuales agotaron el trámite ordinario de la acción de tutela, la Sala de Revisión, considera que dada su condición de juez de eventual revisión, es pertinente entrar a confirmar las decisiones de instancias por las cuales se negó la tutela, pero con base en las consideraciones aquí expuestas.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Tolima y por la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

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

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado Ponente

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia T-192/02

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA POR VIA DE HECHO-Procedencia
(Aclaración de voto)

REVISION FALLO DE TUTELA-No garantiza el cierre del sistema por el órgano jurisdiccional
(Aclaración de voto)

REVISION FALLO DE TUTELA-Decisión de no revisarlo no tiene efecto de cosa juzgada (Aclaración de voto)

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Procedencia por ser sentencia violatoria de la Constitución (Aclaración de voto)

Referencia: expediente T- 522590

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Es indispensable que la suscrita aclare su voto en la sentencia de la referencia, en lo que atañe con la revisión de los fallos dictados por el Tribunal Administrativo del Tolima, y por la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia, respectivamente.

Lo anterior porque el Alcalde Municipal de Fresno (Tolima), interpuso el amparo constitucional contra la Sentencia de tutela dictada el 6 de junio de 2001 por el Juzgado Penal del circuito de la misma ciudad, por considerar que constituye una verdadera vía de hecho pues tal decisión respalda una reclamación que no tiene sustento legal, en el trámite adelantado en la acción de tutela presentada por el señor HUBER RAMIREZ contra el Municipio de Fresno (Tolima).

La Sala Séptima de Revisión confirma las sentencias que denegaron el amparo demandado por el accionante, en tanto aplica al caso concreto la reciente jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional contenida en la sentencia SU.1219 de 2001, que determinó la improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias de tutela, en la medida en que concluyó que esa clase de providencias sólo pueden ser infirmadas por éste Tribunal Constitucional en sede de revisión, sentencia de la cual la suscrita se apartó, por considerar, en síntesis, que sí es procedente en tales eventos la tutela cuando hay una vía de hecho en fallos de esa naturaleza, en razón de que (i) los jueces constitucionales pueden violar mediante sus providencias la Constitución Política; (ii) la revisión de los fallos de tutela no cierra el sistema del órgano constitucional encargado de salvaguardar la supremacía de la Constitución; y, (iii) la decisión de no revisar un fallo de tutela no tiene el efecto de cosa

juzgada constitucional, criterios sustentados en el correspondiente salvamento de voto y al cual me remito.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

1 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

2 Corte Constitucional: Sentencias C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández; T-079 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-055 de 1994, M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-538 de 1994, M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-518 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo; T-401 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; T-567 de 1998, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz..

3 Sentencia T-55 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. También puede verse la definición de la sentencia T-079/93 del mismo Magistrado que entiende la vía de hecho “cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales de la persona.” Igualmente ver sentencia SU-542 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que define la vía de hecho como “aquellas actuaciones arbitrarias que el funcionario judicial desarrolla dentro de la dirección y sustanciación de un proceso. Por consiguiente, suceden estas circunstancias cuando el juez se aparta de la ley, con lo cual vulnera derechos constitucionales fundamentales”

4 Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

5 Sentencia SU-1219 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Así lo hacen diariamente muchas personas, cuyos memoriales son estudiados al momento de analizar el expediente antes de elaborar el informe que la Unidad de Tutela le presenta a los magistrados para que estos seleccionen los fallos que habrán de ser revisados.