

T-245-94

Sentencia No. T-245/94

No procede la acción de tutela contra sentencias ejecutoriadas u otras providencias que han puesto fin al proceso judicial, excepción hecha respecto de éstas últimas, en aquellos casos en que sea indispensable reaccionar ante las denominadas “vías de hecho”, para evitar perjuicios irremediables y defender los derechos fundamentales de las personas. No existe justificación o argumento alguno que pueda llevar a pensar que el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca incurrió en una vía de hecho al declarar la excepción de inepta demanda, por cuanto el demandante incumplió con la carga procesal de hacer la proposición jurídica completa.

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS-Improcedencia/COSA JUZGADA

En el asunto sub-exámine, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, objeto de la presente demanda de tutela, resolvió materialmente una controversia judicial administrativa, contra la cual no procede ningún recurso o acción de carácter judicial, para efectos de controvertirla o impugnarla. Por lo tanto, teniendo dicha decisión el carácter de sentencia ejecutoriada, que ha hecho tránsito a cosa juzgada, es improcedente la demanda de tutela.

REF: Expediente No. T - 25.512

PETICIONARIO: Daniel Ballen Rincón contra la sentencia de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

PROCEDENCIA: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera.

TEMA: Improcedencia de la Acción de Tutela contra providencias judiciales que han puesto fin a un proceso judicial.

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fe de Bogotá D.C., Mayo 20 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ, a revisar el fallo proferido por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el día 25 de octubre de 1993, en el proceso de tutela de la referencia.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión, por la vía ordinaria de la remisión que hizo el mencionado despacho judicial, en virtud a lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Tercera de Selección de la Corte, escogió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. ANTECEDENTES.

El accionante, a través de apoderado, acude a la acción de tutela, a fin de que le sea protegido su derecho constitucional fundamental al debido proceso, vulnerado a su juicio, por la sentencia proferida por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en relación con la pretensión de nulidad de la Resolución No. 0542 de mayo 25 de 1988 y ordenó el archivo del expediente.

El accionante fundamenta su demanda, en los siguientes,

H E C H O S :

* Mediante acción contencioso administrativa, Daniel Ballen Rincón presentó demanda contra el Distrito Especial de Bogotá, la que fue radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fecha 24 de septiembre de 1988, a efecto de que se declarara nula la Resolución No. 0542 de mayo 25 de 1988, “por medio de la cual se causa una novedad en la planta de personal de la Secretaría de Gobierno y se acepta la renuncia presentada por el señor Daniel Ballen Rincón”.

* En la demanda, y como efecto de la nulidad planteada, el actor solicitó el restablecimiento de su derecho, mediante el reintegro al cargo o a uno igual o de superior categoría. Sustentó la nulidad en la violación por parte del Distrito Especial de Bogotá, del

Decreto 991 de 1974, art. 53, por cuanto presentó la renuncia de su cargo el 17 de diciembre de 1987, la cual sólo fue aceptada por la entidad nominadora hasta el 25 de mayo de 1988 y notificada el 31 de mayo del mismo año, es decir, cuando habían transcurrido 5 meses y 13 días desde su presentación.

* A juicio del accionante, “la Resolución 0542, proferida por la Alcaldía Mayor de Bogotá, violó flagrantemente el art. 53 del Decreto 991 de 1974, por cuanto resulta de bulto que la renuncia fue aceptada a Ballen Rincón cuando ya habían transcurrido más de 30 días desde su presentación, contrariándose no solamente en forma expresa la norma citada sino la interpretación jurisprudencial que el H. Consejo de Estado ha reiterado constantemente, según la cual “debe entenderse que la renuncia es fundamento para el retiro del empleado cuando se acepta oportunamente; pero como queda visto, si transcurridos 30 días no se ha decidido nada sobre ella no produce efecto alguno, esto es, se entiende por no escrita. En tales condiciones la aceptación de una renuncia presentada con muchos meses de anticipación sin que se hubiere decidido nada sobre ella, vale tanto como la aceptación de una renuncia no presentada u obtenida o provocada mediante coacción. En cualquiera de éstos casos el acto administrativo constituye un clásico abuso o desviación del poder que lleva implícita la causa de su anulación...”.

* Considera que se violó el debido proceso por cuanto la sentencia proferida por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso antes mencionado se fundamentó en que se hallaba probada la excepción de Inepta Demanda, desconociéndose el precepto señalado por cuanto ha debido la Sección Segunda del Tribunal, inadmitir la referida demanda hasta tanto no se subsanara la circunstancia anotada de no haberse demandado igualmente el acto presunto que fué materia de la excepción declarada en la sentencia cuya tutela se acciona. “Si esto hubiera sido así en desarrollo del principio de eficacia ya citado, mi Poderdante hubiese tenido la oportunidad en tiempo tal obstáculo (sic), evitando así la decisión inhibitoria proferida por la SECCION SEGUNDA, lesionando en esta forma el debido proceso que le señala al fallador la obligación de enderezar los procedimientos para lograr la finalidad de la acción administrativa, pues resulta injustificable que casi a los 5 años de presentada la demanda hubiera encontrado la SECCION SEGUNDA la excepción invocada en su sentencia, en detrimento del derecho de mi Procurado para poder concurrir a demandar la NULIDAD del Acto Administrativo”.

II. LA DECISION JUDICIAL QUE SE REVISA.

La Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia fechada 25 de octubre de 1993, resolvió denegar la tutela instaurada por el ciudadano Daniel Ballen Rincón, con fundamento en las siguientes consideraciones:

= “Si bien la reglamentación legal, dada al artículo 86 de la Constitución Nacional, sobre la acción de tutela, contemplaba -artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991- que ésta podría dirigirse frente a decisiones jurisdiccionales -sentencias o autos que pusieran fin al proceso-, aquellos artículos fueron declarados inexecutable por la H. Corte Constitucional, mediante providencia de fecha octubre 1o. de 1992”.

= Con fundamento en lo manifestado en la sentencia aludida, “no deja duda que la acción de tutela interpuesta, que si bien se funda en la vulneración de derechos fundamentales, lo cierto es, que la actividad del estado que se quiere tutelar, no es pasible de ese mecanismo jurisdiccional. No basta pues para la procedencia de la acción de tutela que esta se edifique sobre amenaza o vulneración de derechos constitucionales, sino lo que se quiere tutelar sea pasible de ese mecanismo”.

“Por lo tanto, se niega la tutela impetrada por el actor”.

No habiendo sido impugnado el anterior fallo, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, para su eventual revisión, y habiendo sido seleccionado, entra la Sala a resolver.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. La Competencia.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la revisión de la sentencia proferida en única instancia por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

De la lectura de la demanda de tutela se observa que el propósito de la misma está dirigido a obtener que se revoque o modifique la decisión proferida por la Sección Segunda del Tribunal

Contencioso Administrativo de Cundinamarca, el 4 de agosto de 1993, por medio de la cual se declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda formulada por el accionante contra el Distrito Especial de Bogotá.

Fundamenta su petición, en el hecho de que al hallarse probada la excepción de inepta demanda, se desconoce el ordenamiento constitucional -CP. Artículo 29-, por cuanto en su criterio, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo, ha debido inadmitir la demanda hasta tanto se subsanara la circunstancia anotada de demandarse el acto presunto que fué materia de la excepción declarada en la sentencia cuya tutela se acciona.

En razón a lo anterior, y para decidir el asunto sometido a revisión, estima indispensable la Sala analizar los siguientes temas:

- a) La procedencia de la acción de tutela contra providencias que han puesto fin a un proceso judicial;
- b) Si en el presente caso se da la vulneración del derecho fundamental al debido proceso por parte del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca al proferir la sentencia objeto de impugnación a través de la demanda de tutela.

A. Improcedencia de la Acción de Tutela contra Sentencias que le ponen fin a un proceso judicial.

En la sentencia No. C-543 de Octubre 1o. de 1992, la Sala Plena de la Corte Constitucional al declarar inexequibles los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, señaló que la Acción de Tutela no es un mecanismo creado para controvertir providencias judiciales, con la excepción de los casos en que se utiliza como mecanismo transitorio para evitar perjuicios irremediabiles, con lo cual se eliminó toda posibilidad de concederla contra cualquier sentencia que ponga término a un proceso.

Tuvo como fundamento la Corporación para adoptar dicha posición¹, el principio de la cosa juzgada, reconocido éste como un derecho constitucional fundamental. En la citada providencia de la Sala Plena, se indicó:

“Es claro que la acción de tutela no es viable si se la pretende usar como medio enderezado a la reapertura de procesos que ya fueron objeto de fallo, tanto si respecto de las decisiones

judiciales correspondientes se ha producido la ejecutoria y, en consecuencia, la cosa juzgada formal, como si han hecho tránsito a cosa juzgada material. En el primer evento por existir otra vía propicia a la defensa del derecho en cuestión (...). En la segunda hipótesis, por la esencia misma del concepto de cosa juzgada y por el hecho de haber culminado plenamente, en cuanto a todos los aspectos del asunto controvertido, el trámite del proceso como medio idóneo para ventilarlo ante la justicia.

(...) Pero la misma idea de justicia sugiere la de un punto definitivo a partir del cual la sentencia no pueda ser modificada. Habiéndose llegado a él, una vez agotados todos los momentos procesales, concluidas las instancias de verificación jurídica sobre lo actuado y surtidos, si eran procedentes, los recursos extraordinarios previstos en la ley, no puede haber nuevas opciones de revisión del proceso, en cuanto la posibilidad de que así suceda compromete en alto grado la prevalencia del interés general (artículo 1o. CN.), representado en la necesaria certidumbre de las decisiones judiciales” (negritas fuera de texto).

Por lo tanto, conforme a la jurisprudencia de la Corte, debe reiterar esta Sala como lo ha hecho en otras ocasiones², que no procede la acción de tutela contra sentencias ejecutoriadas u otras providencias que han puesto fin al proceso judicial, excepción hecha respecto de éstas últimas, en aquellos casos en que sea indispensable reaccionar ante las denominadas “vías de hecho”, para evitar perjuicios irremediables y defender los derechos fundamentales de las personas.

En este sentido expresó la Sala Plena de la Corporación en el citado fallo, que es posible instaurar la acción de tutela contra providencias judiciales, diferentes a las sentencias, que no definan un proceso y con las cuales se vulnere un derecho constitucional fundamental. Sobre el particular subrayó:

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias (...)” ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio

de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia” (negritas fuera de texto).

Así pues, debe manifestar la Sala, que la acción de tutela no prospera contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso. Cosa distinta, es que la providencia de que se trate no tenga el carácter de definitiva ni haga tránsito a cosa juzgada, evento en el cual es necesario para que pueda invocarse la acción de tutela, la existencia de una actuación de hecho imputable al funcionario judicial, por medio de la cual se desconozca o amenace algún derecho fundamental, bien por haber incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo, o cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí es viable acudir a este mecanismo, pero en forma transitoria.

Aplicado lo anterior al asunto sub-exámine, debe manifestar la Sala que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, objeto de la presente demanda de tutela, resolvió materialmente una controversia judicial administrativa, contra la cual no procede ningún recurso o acción de carácter judicial, para efectos de controvertirla o impugnarla. Por lo tanto, teniendo dicha decisión el carácter de sentencia ejecutoriada, que ha hecho tránsito a cosa juzgada, es improcedente la demanda de tutela, como así lo resolvió el a-quo.

B. Inexistencia de violación del Debido Proceso en el asunto sub-exámine.

No obstante ha quedado claro que en el presente asunto la acción de tutela es improcedente, considera importante la Sala hacer alguna breve referencia al contenido de la sentencia materia de la demanda de tutela, en la cual se resolvió declarar probada la excepción de inepta demanda.

En relación con las excepciones dentro del proceso contencioso administrativo, ha determinado la doctrina que “en realidad todas las excepciones son de fondo en cuanto que,

como no existen las previas cuyo objetivo es sanear el procedimiento, entonces todas se dirigen, en una u otra forma, directa o indirectamente, contra el fondo de la pretensión”³ .

Igualmente, la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado⁴ , ha señalado que “dentro del régimen procesal contencioso administrativo, las excepciones de fondo no solamente son las propuestas por la parte demandada, sino también cualquier otra que el fallador encuentre probadas (Art. 164 C.C.A) en armonía con el artículo 304 del Código de Procedimiento Civil (art. 134 del Decreto-ley 2282 de 1989), por lo que se resuelven por sentencia con todas las consecuencias que de ello se deriven”.

Sobre el particular, el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, dispone:

“ART. 164. En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda, cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la “reformatio in pejus”” (negritas fuera de texto).

En el presente asunto, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver acerca de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por el accionante contra la Resolución No. 0542 de 1993, emanada del Distrito Especial de Bogotá, encontró que al no haberse demandado el acto presunto decisorio del recurso de reposición que confirmó la citada resolución, la demanda resultaba sustantivamente inepta, pues el actor incumplió la carga procesal de hacer la proposición jurídica completa, “ausencia que conduce a que el Tribunal este impedido para poder hacer pronunciamiento de mérito sobre las súplicas de la demanda”. Decisión que en los términos del artículo 302 del C. de P. C., adquiere el carácter de sentencia, y que en consideración de esta Corte, se ajusta a las normas procedimentales que rigen los juicios ante lo contencioso administrativo.

Para sustentar lo anterior, conviene hacer referencia a una providencia del H. Consejo de

Estado, que en un asunto similar señaló:

“Consideraciones.

El concepto Fiscal expresa lo siguiente:

“En lo que toca con la excepción de inepta demanda consideramos que está llamada a prosperar, pues, ciertamente, la parte actora no demandó la proposición jurídica completa, conformada no sólo por el Decreto atacado, aprobatorio del Acuerdo No. 175 de 1988, sino también por éste que constituye el acto aprobado. Así lo ha sostenido en múltiples oportunidades el H. Consejo de Estado, en fallos como el proferido el 1o. de diciembre de 1983 por la Sección Primera, con ponencia del distinguido Consejero doctor Mario Enrique Perez, recaído dentro del expediente número 3.430, actor Ismael Quintero, donde sostuvo:

“El actor ataca de manera independiente el decreto aprobatorio, lo cual constituye una grave omisión que incide directamente en el análisis del cuestionamiento del decreto.

En efecto, lo técnico y acertado era demandar tanto el acto aprobado -El Acuerdo- como el aprobatorio - El Decreto-, pues los dos conforman la unidad jurídica completa.

Mal podría pronunciarse la Sala sobre el Acuerdo aprobado, no estando acusado, porque ello equivaldría a una resolución extra-petita, que donde menos cabe es en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de la que tradicionalmente ha dicho la jurisprudencia que es rogada y no oficiosa” (Diccionario Jurídico Tomo V, Pág. 47).

Con base en las anteriores consideraciones y en los lineamientos jurisprudenciales pretranscritos -que esta agencia del Ministerio Público comparte-, no habiéndose atacado el Acuerdo No. 175 de 1988, adoptado por la Junta Directiva de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia que junto con el Decreto No. 510 del mismo año constituyen una unidad jurídica inescindible, forsozo resulta concluir que el asunto bajo exámen no es apto para estudio de mérito”.

Comparte la Sala los planteamientos de la Fiscalía” (negrillas fuera de texto).

Con fundamento en lo anotado en precedencia, estima la Sala, que no existe justificación o argumento alguno que pueda llevar a pensar que el Tribunal Contencioso Administrativo de

Cundinamarca incurrió en una vía de hecho al declarar la excepción de inepta demanda, por cuanto el demandante incumplió con la carga procesal de hacer la proposición jurídica completa.

Por lo tanto, no se presenta, como erróneamente lo estima el accionante, una vulneración del principio del debido proceso, pues el fallo proferido por el Tribunal Administrativo se ajustó en todo a las normas de procedimiento administrativo que regulan la materia.

Tercera. Improcedencia de la Acción de Tutela en el asunto materia de revisión.

Conforme a lo anterior, observa la Sala que en el presente caso no es procedente la acción de tutela, por cuanto:

a) De una parte, la demanda se dirige contra una providencia judicial -sentencia de agosto 4 de 1993-, que resolvió materialmente y puso fin a una controversia judicial administrativa. Decisión que, por estar ejecutoriada y haber hecho tránsito a cosa juzgada, no es susceptible de ser controvertida por ningún medio judicial, de acuerdo a lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo y las demás normas legales que regulan la materia.

b) Según la sentencia No. C-543 de 1o. de Octubre de 1992, que declaró la inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procede contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso. En el mismo sentido se han pronunciado las diversas Salas de Revisión de la Corte Constitucional⁵.

c) Finalmente estima la Corte, que la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se declaró la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, no sólo no vulnera el debido proceso del accionante, sino que adicionalmente, no constituye una “vía de hecho”, ya que se encuentra conforme con las normas que regulan el procedimiento contencioso administrativo.

Cuarta. Conclusión.

No dándose en el presente caso las circunstancias de violación al debido proceso, o de haberse incurrido por parte de la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo

de Cundinamarca en una de las llamadas “vías de hecho”, o en una falta absoluta o relativa de procedimiento, es improcedente la demanda de tutela instaurada por el ciudadano DANIEL BALLEEN RINCON, a través de apoderado contra el mencionado despacho judicial.

En virtud a lo anterior, esta Sala confirmará la sentencia objeto de revisión, como así se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, el 25 de octubre de 1993, que denegó la acción de tutela formulada por el ciudadano DANIEL BALLEEN RINCON.

SEGUNDO: LIBRENSE por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-543 de Octubre 1o. de 1.992. MP. Jose Gregorio Hernández Galindo. Gaceta Constitucional. Pags. 233-234.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias No. T-431 de octubre 11 de 1.993 y T-221 de junio 11 de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

3 Echeverry Marulanda, Maximiliano. "Comentarios al Código Contencioso Administrativo".
Página 139

4 Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Junio 26 de 1992. MP. Alvaro Lecompte Luna.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-208 de Abril 27 de 1.994. MP. Hernando Herrera Vergara.