

Sentencia T-247/07

REPRESENTACION DE LA NACION RAMA JUDICIAL-Interpretación del artículo 149 del C.C.A./REPRESENTACION DE LA NACION RAMA JUDICIAL-Corresponde de manera general al Director Ejecutivo de Administración Judicial y de manera especial al Fiscal General de la Nación

Es claro que, de acuerdo con el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, la representación de la Nación - Rama Judicial en los procesos contencioso administrativos se ejerce, de manera general, por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, y, de manera especial, en el ámbito propio de sus competencias, por el Fiscal General de la Nación.

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA EN PROCESOS CONTRA LA NACION/ INDEBIDA REPRESENTACION DE LA NACION-Está prevista como causal de nulidad y puede ser saneada

cuando el petitum de la demanda se dirige contra la Nación, y ésta es la llamada responderlo, pero el actor cita como parte demandada a un órgano distinto de aquel que deba acudir al proceso en razón de las actuaciones, los hechos o las operaciones que hayan dado lugar a la demanda, se está ante un problema de representación, no de legitimación en la causa. Independientemente de las consideraciones teóricas que quepa hacer sobre las consecuencias jurídicas de los distintos presupuestos procesales, lo cierto es que el Consejo de Estado ha sostenido que en los eventos de indebida representación de la Nación cabe el alegato de la causal de nulidad prevista en el artículo 140, numeral 7º, del Código de Procedimiento Civil, la cual es susceptible de ser saneada. De este modo, se tiene que el sujeto legitimado en la causa por pasiva para responder por acciones u omisiones atribuibles a la Rama Judicial del poder público es la Nación y que lo que varía en cada caso, según el órgano a quien sean directamente imputables esas acciones u omisiones, es la representación judicial de la misma.

DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Aspectos que comprende/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Juez debe adoptar las medidas de saneamiento que sean necesarias para subsanar vicios que puedan impedir decisión de fondo

Encuentra la Sala que, en este escenario, efectivamente resulta lesivo del derecho de los actores al debido proceso y de acceso a la administración de justicia que, no obstante que se

demandó a la Nación - Rama Judicial, y que quien tiene la capacidad legal para representarla, obró en el proceso para oponerse las pretensiones de la demanda, en la sentencia, varios años después y cuando la posibilidad de iniciar un nuevo proceso se encuentra caducada, se declare probada una excepción de falta de legitimación por pasiva, se señale que se ha extinguido el derecho y se nieguen las pretensiones de la demanda. El derecho a la tutela judicial efectiva comprende no solo la posibilidad que se reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia ante las autoridades judiciales del Estado, sino, también, la obligación correlativa de éstas, de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo. Así, ha dicho la Corte que “[n]o existe duda que cuando el artículo 229 Superior ordena ‘garantiza[r] el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia’, está adoptando, como imperativo constitucional del citado derecho su efectividad, el cual comporta el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas.” De este modo, el derecho de Acceso a la Administración de Justicia permite alentar a las personas la expectativa de que el proceso culmine con una decisión que resuelva de fondo las pretensiones. Para ello es necesario que el juez adopte las medidas de saneamiento que sean necesarias para subsanar los vicios que puedan impedir una decisión de fondo.

ACCION DE TUTELA CONTRA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO-Se deja sin efecto sentencia y se ordena poner en conocimiento de la Fiscalía la causal de nulidad encontrada

Para la protección de los derechos al debido proceso y de acceso a la Administración de Justicia de los accionantes, habrá de dejarse sin efecto la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 16 de diciembre de 2005, y disponer que, en su lugar, en los términos del artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, se ponga en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la causal de nulidad detectada, por auto que se le notificará como se indica en los numerales 1º y 2º del artículo 320 del mismo Código. Si dentro de los tres días siguientes al de notificación la Fiscalía no alega la nulidad, la misma se entenderá saneada y el proceso continuará su curso con miras a su definición mediante sentencia que decida de fondo sobre las pretensiones de los demandantes. De alegarse la nulidad, la misma se decretará con efecto sobre la actuación posterior a la contestación de la demanda por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y se dispondrá vincular como

representante de la parte demandada a la Fiscalía General de la Nación.

Referencia: expediente T-1484258

Accionante: Luis Alejandro Villarreal Ortiz y otros

Demandado: Tribunal Contencioso Administrativo

del Tolima

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil siete (2007).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-1484258 instaurado por Luis Alejandro Villarreal Ortiz, quien actúa en su propio nombre y en representación de su hijo menor Dilan Alejandro Villarreal Ortiz; María Dolores Ortiz, en su calidad de madre de Luis Alejandro Villarreal Ortiz; Laureano Armando Villarreal Ortiz, Cesar Uriel Paez Ortiz, Ruben Darío Arias Ortiz, Gustavo Hernando Ortiz, y Edgar Eduardo Ortiz, obrando como hermanos del directamente perjudicado, contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Los accionantes, obrando mediante apoderado judicial, presentaron acción de tutela en contra del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, por una presunta violación de sus

derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en la que consideran incurrió la entidad demandada en la sentencia de 16 de diciembre de 2005, mediante la cual se dispuso tener como establecida la falta de legitimación por pasiva en el proceso que habían iniciado contra la Nación-Rama Judicial debido a la privación injusta de la libertad de que fue objeto el señor Luis Alejandro Villarreal Ortiz.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados

Mediante auto de 04 de agosto de 2006, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decidió admitir la acción de tutela de la referencia y ponerla en conocimiento de la entidad demandada, y de la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como tercero interesado en los resultados del proceso.

3. Oposición a la demanda

Mediante escritos de 8 de agosto de 2006, Jorge Alfonso Gutiérrez Muñoz, Magistrado del Tribunal Administrativo del Tolima y Hector Van-Strahlen Bustamante, Director Administrativo de Procesos de la Unidad Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, se opusieron por separado a las pretensiones de la demanda de tutela.

1. Los hechos

4.1. Con base en la medida de detención preventiva y en la posterior resolución de acusación expedidas por la Fiscalía 49 Unidad Primera de Vida, Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar de Ibagué, Tolima, el señor Luis Alejandro Villarreal Ortiz fue capturado y permaneció privado de la libertad entre el 26 de marzo y el 15 de mayo de 2001.

4.2. Al constatar que la detención del señor Villarreal Ortiz se debió a un caso de homonimia, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ibagué, mediante providencia de mayo 14 de 2001, dispuso declarar extinguida la acción penal seguida en contra de Luis Alejandro Villarreal Ortiz, cesar todo procedimiento adelantado en su contra en la causa que se le había iniciado y ponerlo en libertad de manera inmediata e incondicionada.

4.3. Con base en los anteriores hechos, los accionantes en el presente proceso

presentaron, el 18 de febrero de 2002, demanda de reparación directa contra la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial.

4.4. Admitida la demanda mediante Auto de 10 de julio de 2002, se dispuso notificarla al Procurador Judicial ante el Tribunal Administrativo del Tolima y al Director Ejecutivo de la Administración de Justicia.

4.5. Obrando a través de apoderado, mediante escrito radicado el 10 de julio de 2003, la Directora Ejecutiva de Administración Judicial intervino en el proceso para oponerse a las pretensiones de la demanda, esgrimiendo consideraciones de fondo acerca de la licitud de la actuación de la Fiscalía.

En el aparte titulado como “Petición” de su escrito, la interviniente expresó:

“Solicito a los señores magistrados, notificar a la Fiscalía General de la Nación, para que se haga parte dentro de este proceso, ya que estas son actuaciones meramente contra la Fiscalía, y de acuerdo a la Sentencia C-523 del 10 de julio de 2002 la Corte Constitucional declaró exequible el art. 49 de la ley 446 de 1998 que modifica el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, que asigna al señor Fiscal General de la Nación, funciones de representación judicial de la Nación en los procesos contencioso-administrativos, y así evitar nulidades por indebida representación por parte de la RAMA JUDICIAL.”

“Y que se nieguen las pretensiones de la demanda y se considere en el fallo que, si por alguna eventualidad la Nación-Rama Judicial llegare a ser condenada se tenga en cuenta que no ha sido el Consejo Superior de la Judicatura quien ocasionó el daño.”

Posteriormente, en su alegato de conclusión, la representante de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial expresó que se ratificaba en las consideraciones presentadas en la contestación de la demanda, y solicitó que si el fallo le resultase desfavorable, se tenga en cuenta que la entidad que representa no fue la que causó el posible daño y que “... la Fiscalía General de la Nación tiene autonomía presupuestal y representación administrativa ...”.

4.6. Mediante sentencia de 16 de diciembre de 2005, el Tribunal Administrativo del Tolima decidió: “1. Declárese probada la excepción de Falta de legitimación por pasiva de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. / 2. Niéguese las

pretensiones de la demanda”.

Para tomar la anterior determinación, el Tribunal, después de establecer que el error que determinó la injusta privación de la libertad del señor Luis Alejandro Villarreal Ortiz era imputable a la Fiscalía General de la Nación, hizo las siguientes consideraciones:

1. Fundamento de la acción

En criterio de los accionantes la referida decisión del Tribunal Administrativo del Tolima constituye una clara vía de hecho violatoria de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por varias razones, que pueden sintetizarse así:

5.1. El Tribunal desconoció que, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y que, de acuerdo con el numeral 8º del artículo 99 de la misma ley, corresponde al Director Administrativo de Administración Judicial obrar como representante de la Rama Judicial en los procesos judiciales.

La autonomía con la que, de acuerdo con la Constitución, está dotada la Fiscalía, se manifiesta en los campos funcional, administrativo y presupuestal, pero sin desconocer que, en virtud del principio de unidad de caja presupuestal, en todo caso será la Nación la llamada a responder por los daños antijurídicos que se causen por los órganos de la Nación- Rama Judicial.

“[E]n casos como el presente no es necesario demandar a todos los centros de imputación que puedan estar comprometidos pues habiéndose notificado al Director Ejecutivo de Administración Judicial, que es lo más, no era menester notificar también a la Fiscalía ya que en el fondo el demandado es la Nación, ente que maneja la filosofía de la Unidad de Caja Presupuestal.”

5.2. Por otra parte, señalan los accionantes que el Tribunal incurrió en un evidente defecto procedimental, puesto que si encontraba que no estaba acreditada la legitimación por pasiva, su deber era integrar de manera oficiosa el litisconsorcio o atender los

requerimientos que en tal sentido le hizo la apoderada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Con ese proceder del Tribunal, prosiguen, se afectó el derecho a la imparcialidad y la igualdad que deben tener las partes en el proceso y se generó un desequilibrio favorable al Estado.

5.3. Concluyen que si en su momento, no obstante las solicitudes de la apoderada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el Tribunal no consideró necesario vincular al proceso a la Fiscalía General de la Nación, no cabe que después niegue las pretensiones por encontrar acreditada una excepción de falta de legitimación en la causa pasiva.

6. Pretensión

Para la protección de los derechos fundamentales que consideran les han sido vulnerados, los accionantes solicitan que se ordene al Tribunal Administrativo del Tolima rehacer, dentro de la oportunidad legal, el fallo de diciembre 16 de 2005, "... aceptando que la legitimación en la causa por pasiva está ajustada a la ley y al derecho ...". De manera subsidiaria solicitan que se ordene al Tribunal Administrativo del Tolima notificar de la demanda a la Fiscalía General de la Nación, para que manifieste si se allana o no a la actuación judicial, "... quedando el negocio en consecuencia para nuevo fallo."

7. La oposición

7.1. En su escrito de oposición a la solicitud de amparo, Jorge Alfonso Gutiérrez Muñoz, Magistrado del Tribunal Administrativo del Tolima, expresa que de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución, la Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal y que, a su vez, el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, dispone en su inciso segundo que "(...) en los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el ministro, director de departamento administrativo, superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho."

Como quiera que, concluye, de acuerdo con lo anterior, la Fiscalía General de la Nación tiene

autonomía administrativa y presupuestal y representa a la Nación, entre otros, en los procesos contencioso administrativos, la actuación del Tribunal que dio lugar a la presente tutela se ajustó a Derecho.

7.2. Por su parte, Hector Van-Strahlen Bustamante, Director Administrativo de Procesos de la Unidad Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, señala, en síntesis, que debe denegarse el amparo solicitado en atención a que el Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial "... son entes ajenos a las decisiones o fallos judiciales, cuyas funciones NO SON JURISDICCIONALES SINO ADMINISTRATIVAS ...", razón por la cual carecen de competencia para revisar las actuaciones y decisiones judiciales.

II. TRAMITE PROCESAL

1. Primera instancia

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante providencia del 31 de agosto de 2006, resolvió rechazar por improcedente la solicitud de tutela de la referencia, argumentando que no procede la tutela contra providencias judiciales.

1. Impugnación

El anterior fallo fue impugnado mediante escrito en el que los accionantes señalan que la decisión de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desconoce la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela contra las providencias judiciales que constituyan vías de hecho, y reiteran los argumentos esgrimidos en la solicitud de amparo.

3. Segunda instancia

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante providencia del 12 de octubre de 2006, resolvió confirmar la providencia impugnada, reiterando los argumentos del a quo.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela

Como quiera que en razón de la cuantía de las pretensiones, la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima que se impugna por la vía de la acción de tutela no era susceptible de recurso alguno, esta acción es procedente para establecer si, cumplidos los demás requisitos de procedibilidad que la jurisprudencia constitucional ha decantado para estos supuestos, la misma comporta violación de los derechos fundamentales de los accionantes.

En relación con los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, la Corte, de manera reiterada ha señalado que, "... todo pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela respecto de la eventual afectación de los derechos fundamentales con ocasión de la actividad jurisdiccional (afectación de derechos fundamentales por providencias judiciales) es constitucionalmente admisible, solamente, cuando el juez haya determinado de manera previa la configuración de una de las causales de procedibilidad; es decir, una vez haya constatado la existencia de alguno de los seis eventos suficientemente reconocidos por la jurisprudencia: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental; (ii) defecto fáctico; (iii) error inducido; (iv) decisión sin motivación, (v) desconocimiento del precedente y (vi) violación directa de la Constitución".¹

Como quiera que en el presente caso se ha planteado que con la decisión que se cuestiona, el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en graves defectos de carácter sustantivo y procedimental, pasa la Sala a examinar el asunto.

3. Asunto a resolver

En el presente caso debe resolver la Sala si la decisión de negar las pretensiones de la demanda por haberse encontrado probada la excepción de falta de legitimación por pasiva,

debido a que, por una actuación imputable a la Fiscalía General de la Nación, se demandó a la Nación Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y no a la Nación - Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, comporta una violación a los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes.

Para resolver el anterior problema, la Sala se referirá, en primer lugar a la representación legal de la Nación - Rama Judicial, para mostrar, a partir de los antecedentes legislativos, que para el momento en el que se inició la acción de reparación directa que dio lugar a este proceso, existían interpretaciones divergentes sobre el particular; hará luego algunas consideraciones sobre la legitimación por pasiva de la Nación Rama Judicial en los procesos judiciales, para examinar, finalmente, las circunstancias del caso concreto.

4. Representación legal de la Nación - Rama Judicial

El Estado se manifiesta en el ámbito jurídico como un ente dotado de personalidad jurídica. Sin embargo, no obstante la significación que ello tiene desde el punto de vista de la estructura y de la actividad del Estado, la Constitución no contiene previsiones específicas sobre la materia.

De acuerdo con el artículo 80 de la Ley 153 de 1887, “[l]a Nación, los Departamentos, los Municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas.”

Dentro de ese esquema, y a la luz de la consagración del Estado Colombiano como una república unitaria pero descentralizada, se ha entendido que las entidades territoriales, así como las entidades descentralizadas por servicios, tienen su propia personería jurídica, al paso que la personalidad jurídica de la Nación cobija a las ramas del poder público, así como a los otros órganos autónomos e independientes que se han previsto por la Constitución para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

De este modo, sin perjuicio de la independencia con la que ejercen sus funciones y de la autonomía administrativa y presupuestal con la que están dotados, los órganos previstos en el artículo 113 de la Constitución, con la salvedad que se ha anotado para las entidades descentralizadas, hacen parte de la Nación como persona jurídica.

Así, no obstante que la Nación, como persona jurídica es una sola, actúa en el mundo jurídico a través de distintos órganos con capacidad para representarla en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos que sean definidos por la ley en armonía con la Constitución. Esa representación plural de la Nación, a cargo de órganos que cumplen funciones separadas, tiene una especial manifestación en el campo presupuestal, en virtud de la autonomía administrativa y presupuestal de tales órganos. De este modo, si bien las actuaciones de quienes integran las ramas del poder y los demás órganos que hacen parte de la Nación son imputables directamente a ésta, los efectos patrimoniales de tales actuaciones se manifiestan por separado, a través de cada una de las entidades con capacidad de representación.

El artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998, reguló la representación de las personas de derecho público y dispuso que en los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el Ministro, Director General de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho; que el presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso, y que la Nación Rama Judicial estará representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial.²

En relación con la representación judicial de la Nación - Rama Judicial, como antecedente se tiene que hasta antes de la vigencia de la Ley 270 de 1996, la misma correspondía al Ministerio de Justicia y del Derecho, tal y como se señalaba originalmente en el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo³. Aún cuando en el artículo 15-4 del Decreto 2652 de 1991 se le asignó al Director Nacional de Administración Judicial la función de "llevar la representación jurídica de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura", tal como se puso de presente por la Corte en Sentencia C-388 de 1994, esa representación de la Nación a través del Consejo Superior de la Judicatura solamente correspondía a los aspectos administrativos y de gestión económica y contractual relativos a la Rama Judicial. Posteriormente, el artículo 99 numeral 8º de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, confirió al Director Ejecutivo de Administración Judicial la función de representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales.

En la actualidad, tal como se ha señalado, la representación de la Nación - Rama judicial en

los procesos judiciales corresponde, por separado, al Director Ejecutivo de Administración Judicial y al Fiscal General de la Nación. Al primero, de manera general para todos los asuntos que conciernan a la Rama Judicial, salvo la representación especial que ejerce el Fiscal en aquellos asuntos que se relacionen directamente con la Fiscalía General de la Nación.

Para los efectos de este proceso resulta pertinente observar que la atribución de competencia al Fiscal General de la Nación para ejercer la representación judicial de la Nación en los asuntos de su competencia no fue pacífica y que de hecho el artículo 49 de la Ley 446 de 1998 fue demandado ante la Corte Constitucional, sobre la base de que puesto que la Fiscalía hacía parte de la Rama Judicial y dado que en una ley estatutaria se había definido que la representación de la Nación Rama Judicial correspondía al Director Ejecutivo de Administración Judicial, no cabía que una ley ordinaria la atribuyese esa función también al Fiscal General de la Nación. No obstante que la Corte, en la Sentencia C-523 de 2002 concluyó que no es contrario a la Constitución que la ley establezca un régimen especial de representación de la Nación - Rama Judicial en cabeza del Fiscal General de la Nación, resulta interesante observar que en el curso del proceso que culminó con esa sentencia, quien intervino en representación del Ministerio de Justicia hizo las siguientes consideraciones, tal como fueron recogidas por la Corte:

“3.1. En virtud de la autonomía reconocida constitucionalmente a la Fiscalía, esta entidad tiene la facultad de gestionar y dirigir directamente todos aquellos asuntos de carácter económico, contractual laboral y, en general, todos aquellos asuntos propios de la gestión administrativa y presupuestal y, en esa medida, es razonable que respecto de aquellos asuntos asuma la responsabilidad que le corresponde por su gestión directa y represente a la Nación a través de la persona de mayor jerarquía en la entidad, que lo es el Fiscal General, en los procesos de carácter administrativo cuyo objeto tenga relación con dichas funciones” .

3.2. “Por otra parte, y teniendo en cuenta que la Fiscalía General de la Nación como órgano integrante de la rama judicial, cumple además funciones jurisdiccionales en desarrollo de la facultad de investigar y acusar a los responsables de delitos, es lógico que respecto de éstas se haga evidente su pertinencia en la rama judicial y, por tal razón, en los procesos que versen sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales, la representación la asuma el Director

Ejecutivo de la Administración Judicial como representante judicial de la Nación Rama Judicial en los términos de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia” .

“Así las cosas, la disposición acusada, al regular de manera uniforme y general la representación de la nación en los procesos contencioso administrativos en cabeza de la persona de mayor jerarquía en la entidad, no está reformando de manera alguna la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, porque se refiere únicamente a actos o situaciones de carácter administrativo, más no a las actuaciones jurisdiccionales, en cuyo caso la Nación si estaría representada por el Director Ejecutivo de Administración de Justicia”

Lo anterior denota que para entonces era posible detectar una dificultad de comprensión, en operadores jurídicos autorizados, acerca de la representación jurídica de la Nación - Rama Judicial, derivada del hecho de que, en este caso, la representación de la Nación no sólo es ejercida por órganos separados según las ramas del poder público o los órganos autónomos e independientes previstos en la Constitución, sino que además, dentro de la propia Rama Judicial, habría una representación separada para la Fiscalía General de la Nación.

En el mismo proceso, conceptuando desde la perspectiva de lo razonable, el Ministerio Público expresó que “...por cuanto en las acciones contenciosas que pueden incoarse en contra de la Fiscalía General de la Nación, valga decir a título de ejemplo: por privación injusta de la libertad, inmovilización y retención de naves o aeronaves o defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, está de por medio el patrimonio de la Fiscalía, ello, aunado la circunstancia del manejo especial de la prueba, el Ministerio Público encuentra razonable la disposición del legislador al otorgar al Fiscal General de la Nación la facultad de representar los intereses de esta persona jurídica de derecho público, dada su naturaleza”.

No obstante lo anterior, como se ha dicho, en la Sentencia C-523 de 2002, la Corte dejó en claro que de acuerdo con las normas constitucionales que regulan la Rama Judicial y, dentro de ella, a la Fiscalía General de la Nación, nada obsta para que mientras al Director Ejecutivo de Administración Judicial se le encomienda la representación general de la Nación - Rama Judicial, al Fiscal se le reconozca esta misma atribución, no de manera general, sino específica y precisa respecto de los asuntos y actuaciones que son de su competencia en los

procesos contencioso administrativos.

Hoy por hoy, entonces, es claro que, de acuerdo con el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, la representación de la Nación - Rama Judicial en los procesos contencioso administrativos se ejerce, de manera general, por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, y, de manera especial, en el ámbito propio de sus competencias, por el Fiscal General de la Nación.

5. La legitimación en la causa por pasiva en los procesos contra la Nación

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, “[e]n el ordenamiento jurídico procesal la legitimación en la causa se entiende como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por ser el sujeto de la relación jurídica sustancial.”⁴ Esto significa, ha dicho el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, que “[l]a legitimación en la causa, por el lado activo, es la identidad del demandante con el titular del derecho subjetivo, es decir, con quien tiene vocación jurídica para reclamarlo y, por el lado pasivo, es la identidad del demandado con quien tiene el deber correlativo de satisfacer el derecho.”⁵ Específicamente, en el ámbito del proceso, puede decirse que la legitimación en la causa puede ser entendida como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial que se ha planteado en el proceso y en torno a la cual gira la controversia. En términos más precisos, podría decirse que la legitimación en la causa es la idoneidad jurídica que tiene una persona para discutir el objeto sobre que versa un litigio.

Cuando en un proceso contencioso administrativo, una de las partes es la Nación, es preciso tener en cuenta que, como se ha señalado en esta providencia y se ha puesto de presente por el Consejo de Estado, “... esta persona jurídica está representada por diversos funcionarios según la rama del poder público o la dependencia u órgano que deba concurrir al proceso porque ‘los actos administrativos, los hechos, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas’ que juzga la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 83 C.C.A.) les sean atribuibles de manera directa, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 149 C.C.A.”⁶

En estos eventos, “... el centro genérico de imputación -Nación- es una persona jurídica unitaria y como tal, para efectos procesales, considerada parte, sólo que en cuanto a su

representación esa imputación se particulariza teniendo en cuenta la rama, dependencia u órgano al que, específicamente para los efectos de la responsabilidad extracontractual del Estado, se le atribuya el hecho, la omisión, la operación administrativa o la ocupación causante del daño indemnizable (art. 86 C.C.A.).”⁷

De este modo, cuando el petitum de la demanda se dirige contra la Nación, y ésta es la llamada responderlo, pero el actor cita como parte demandada a un órgano distinto de aquel que deba acudir al proceso en razón de las actuaciones, los hechos o las operaciones que hayan dado lugar a la demanda, se está ante un problema de representación, no de legitimación en la causa.⁸

Independientemente de las consideraciones teóricas que quepa hacer sobre las consecuencias jurídicas de los distintos presupuestos procesales, lo cierto es que el Consejo de Estado ha sostenido que en los eventos de indebida representación de la Nación cabe el alegato de la causal de nulidad prevista en el artículo 140, numeral 7º, del Código de Procedimiento Civil, la cual es susceptible de ser saneada.

De este modo, se tiene que el sujeto legitimado en la causa por pasiva para responder por acciones u omisiones atribuibles a la Rama Judicial del poder público es la Nación y que lo que varía en cada caso, según el órgano a quien sean directamente imputables esas acciones u omisiones, es la representación judicial de la misma.

6. Caso concreto

En el presente caso, los accionantes iniciaron proceso de reparación directa contra la Nación-Rama Judicial, para solicitar la indemnización de perjuicios a la que consideran tener derecho por la injusta privación de la libertad de uno de ellos dispuesta por la Fiscalía 49 Unidad Primera de Vida, Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar de Ibagué, Tolima.

El Tribunal Administrativo del Tolima decidió negar las pretensiones de la demanda por considerar que se encontraba probada la excepción de falta de legitimación por pasiva, debido a que, por una actuación imputable a la Fiscalía General de la Nación, se demandó a la Nación Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y no a la Nación - Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación.

Sobre el particular observa la Sala que en la demanda de reparación directa se identificó como parte demandada a la "... NACIÓN, RAMA JUDICIAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, representada legalmente por el director de la misma, o por quien en el futuro hiciere sus veces." De este modo se tiene que, como quiera que la persona jurídica a quien resultan imputables la actuaciones que dieron lugar a la demanda y que estaría llamada a responder las pretensiones de la misma es, efectivamente, la Nación, resulta equivocado a todas luces señalar, como se hizo por el Tribunal Administrativo del Tolima, que se estaba en presencia de un problema de legitimación en la causa por pasiva, cuando, de acuerdo con los anteriores apartes de esta providencia, resulta claro que se está ante un problema de representación judicial.

Adicionalmente debe señalarse que, aún si se admitiese que existía un problema de legitimación en la causa pasiva, la consecuencia no podía ser la que se adoptó por el Tribunal y conforme a la cual lo que procedía era negar las pretensiones de la demanda por que, en su criterio, "...la falta de legitimación material en la causa por pasiva conlleva a la extinción del derecho pretendido ...", conclusión que no se desprende de la providencia del Consejo de Estado que el Tribunal citó como soporte de su decisión y en la que se consigna el criterio exactamente opuesto.

Si, independientemente de la sanción jurídica que resulte adecuada para enfrentar los problemas de falta de legitimación en la causa por pasiva y la oportunidad procesal para adoptarla, ella no puede ser la de declarar extinguido el derecho y negar la pretensión, menos cabe aplicar tal consecuencia a un problema de representación, que como se ha señalado, está previsto en el ordenamiento procesal como una causal de nulidad, y es susceptible de ser saneado.

En ese contexto cabe observar que, efectivamente, en la medida en que al proceso se citó y compareció la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, pero no ocurrió lo propio con la Fiscalía General de la Nación, se dio un problema de indebida representación de la parte demandada.

En efecto, según se desprende de la demanda de tutela, la Fiscalía General de la Nación nunca fue notificada de la iniciación de un proceso en su contra, ni fue posteriormente vinculada al mismo. Aunque la parte demandada es la Nación - Rama Judicial, la posible

responsabilidad patrimonial se deriva de una actuación directamente imputable a la Fiscalía General de la Nación y sería su presupuesto el que resultaría afectado de una eventual sentencia condenatoria. Esa circunstancia habría hecho necesario que desde el primer momento la Fiscalía hubiese sido vinculada al proceso para que hubiese ejercido su derecho de defensa, requisito sin el cual no cabía proferir una decisión de fondo.

Encuentra la Sala que, en este escenario, efectivamente resulta lesivo del derecho de los actores al debido proceso y de acceso a la administración de justicia que, no obstante que se demandó a la Nación - Rama Judicial, y que quien tiene la capacidad legal para representarla, obró en el proceso para oponerse las pretensiones de la demanda, en la sentencia, varios años después y cuando la posibilidad de iniciar un nuevo proceso se encuentra caducada, se declare probada una excepción de falta de legitimación por pasiva, se señale que se ha extinguido el derecho y se nieguen las pretensiones de la demanda.

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende no solo la posibilidad que se reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia ante las autoridades judiciales del Estado, sino, también, la obligación correlativa de éstas, de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo. Así, ha dicho la Corte que “[n]o existe duda que cuando el artículo 229 Superior ordena ‘garantiza[r] el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia’, está adoptando, como imperativo constitucional del citado derecho su efectividad, el cual comporta el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas.”⁹ De este modo, el derecho de Acceso a la Administración de Justicia permite alentar a las personas la expectativa de que el proceso culmine con una decisión que resuelva de fondo las pretensiones. Para ello es necesario que el juez adopte las medidas de saneamiento que sean necesarias para subsanar los vicios que puedan impedir una decisión de fondo.

En principio cabría concluir que en el presente caso se estaría en presencia de la causal de nulidad prevista en el artículo 140, numeral 7º, del Código de Procedimiento Civil, y que lo procedente habría sido, entonces, dar traslado de la nulidad detectada a la Fiscalía General de la Nación para que la alegase o se tuviese como saneada, según el caso (C.P.C., art. 145). Dadas las particularidades de este caso, entre las que se cuentan la demora en el trámite

normal del proceso judicial, la relativa ambigüedad que el tránsito legislativo generó en punto a la representación judicial de la Nación – Rama judicial; la conducta de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que obrando como representante de la Nación – Rama Judicial, ejerció la defensa material de sus intereses, no obstante que quien debía haber obrado en el juicio era el Fiscal General de la Nación, y la improvidencia del Tribunal que no obstante habersele solicitado y tener competencia para sanear el proceso y adoptar las medidas necesarias para prevenir las nulidades, se abstuvo de vincular al proceso a la Fiscalía, la Sala dispondrá que, de decretarse la nulidad, ello se haga con efecto a partir del momento en el que por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se advirtió sobre la necesidad de vincular a la Fiscalía General de la Nación.

En consecuencia, para la protección de los derechos al debido proceso y de acceso a la Administración de Justicia de los accionantes, habrá de dejarse sin efecto la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 16 de diciembre de 2005, y disponer que, en su lugar, en los términos del artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, se ponga en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la causal de nulidad detectada, por auto que se le notificará como se indica en los numerales 1º y 2º del artículo 320 del mismo Código. Si dentro de los tres días siguientes al de notificación la Fiscalía no alega la nulidad, la misma se entenderá saneada y el proceso continuará su curso con miras a su definición mediante sentencia que decida de fondo sobre las pretensiones de los demandantes. De alegarse la nulidad, la misma se decretará con efecto sobre la actuación posterior a la contestación de la demanda por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y se dispondrá vincular como representante de la parte demandada a la Fiscalía General de la Nación.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de 31 de agosto de 2006 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó el fallo del 12 de octubre de 2006 de la Sección Cuarta de la misma corporación, y, en su lugar, CONCEDER el amparo

solicitado.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la Sentencia del 16 de diciembre de 2005 del Tribunal Administrativo del Tolima dictada en el proceso de reparación directa iniciado por los actores y disponer que en su lugar, en los términos del artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, se ponga en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la causal de nulidad detectada, por auto que se le notificará como se indica en los numerales 1º y 2º del artículo 320 del mismo Código. Si dentro de los tres días siguientes al de notificación la Fiscalía no alega la nulidad, la misma se entenderá saneada y el proceso continuará su curso con miras a su definición mediante sentencia que decida de fondo sobre las pretensiones de los demandantes. De alegarse la nulidad, la misma se decretará con efecto sobre la actuación posterior a la contestación de la demanda por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y se dispondrá vincular como representante de la parte demandada a la Fiscalía General de la Nación.

TERCERO.- LÍBRENSSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA A LA SENTENCIA T-247 DE 2007

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia (Salvamento de voto)

Tal como lo he manifestado de manera más extensa en un buen número de ocasiones, considero que la acción invasiva que de tiempo en tiempo asume la Corte Constitucional, excede en mucho el concepto primigenio y auténtico de actuación de hecho, que dejó planteado la propia corporación en su sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992. Además, como también he expresado de manera reiterada, entiendo que este proceder desconoce el efecto de cosa juzgada constitucional que tiene la recién mencionada sentencia, quebrantando así el principio claramente establecido en el artículo 243 de la carta política.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales genéricas de procedibilidad se convierten en una instancia adicional no prevista en el debido proceso (Salvamento de voto)

En adición a lo dicho en las ya citadas oportunidades anteriores y al margen de las circunstancias particulares del caso que en esta ocasión fue decidido por la Corte, debo resaltar ahora cómo las llamadas causales genéricas de procedibilidad abarcan, en la práctica, todas las posibles situaciones que podrían justificar la interposición de un recurso contra una decisión judicial. Con ello, la solicitud y trámite de la acción de tutela al amparo de tales causales deviene simplemente en una nueva oportunidad que se confiere a quien hasta entonces se ha visto desfavorecido por las decisiones adoptadas por el juez competente, o lo que es lo mismo, en una instancia adicional, no prevista en absoluto en el respectivo proceso debido. Considerando además que la decisión de tutela es susceptible de impugnación y de la eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, ello representa hasta tres nuevas oportunidades de debatir un caso ya concluido ante el juez competente. Situación que difiere, de lejos, del propósito de protección subsidiaria a los derechos constitucionales fundamentales que animó al Constituyente de 1991 y que vino a quedar reflejado en el artículo 86 del texto superior.

Referencia: expediente T-1484258

Acción de tutela de Luis Alejandro Villarreal Ortiz y otros contra el Tribunal Administrativo del

Tolima.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito presentar una sucinta síntesis de las razones por las que me aparto en esta ocasión del fallo adoptado por la Sala Cuarta de Revisión, que conformo junto con los Magistrados Rodrigo Escobar Gil (ponente) y Marco Gerardo Monroy Cabra.

La razón de mi disenso no es otra que mi ya conocido desacuerdo con el desbordado alcance que con frecuencia se reconoce por parte de la Corte a la acción de tutela contra decisiones judiciales, que en el caso de la sentencia de la que en esta ocasión me aparto se pone de presente en la breve enumeración y la cita que se hace (en el folio 7) de la sentencia T-949 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet).

Tal como lo he manifestado de manera más extensa en un buen número de ocasiones¹⁰, considero que la acción invasiva que de tiempo en tiempo asume la Corte Constitucional, excede en mucho el concepto primigenio y auténtico de actuación de hecho, que dejó planteado la propia corporación en su sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo). Además, como también he expresado de manera reiterada, entiendo que este proceder desconoce el efecto de cosa juzgada constitucional que tiene la recién mencionada sentencia, quebrantando así el principio claramente establecido en el artículo 243 de la carta política.

En adición a lo dicho en las ya citadas oportunidades anteriores y al margen de las circunstancias particulares del caso que en esta ocasión fue decidido por la Corte, debo resaltar ahora cómo las llamadas causales genéricas de procedibilidad abarcan, en la práctica, todas las posibles situaciones que podrían justificar la interposición de un recurso contra una decisión judicial. Con ello, la solicitud y trámite de la acción de tutela al amparo de tales causales deviene simplemente en una nueva oportunidad que se confiere a quien hasta entonces se ha visto desfavorecido por las decisiones adoptadas por el juez competente, o lo que es lo mismo, en una instancia adicional, no prevista en absoluto en el respectivo proceso debido. Considerando además que la decisión de tutela es susceptible de

impugnación y de la eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, ello representa hasta tres nuevas oportunidades de debatir un caso ya concluido ante el juez competente. Situación que difiere, de lejos, del propósito de protección subsidiaria a los derechos constitucionales fundamentales que animó al Constituyente de 1991 y que vino a quedar reflejado en el artículo 86 del texto superior.

Son, pues, estas simples pero poderosas razones, las que explican el sentido de mi voto negativo en relación con la sentencia T-247 de 2007, a que se refiere el presente salvamento de voto.

Con mi habitual respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

- 1 Sentencia T-949 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- 2 Esa norma también dispone que en los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.
- 3 El artículo 149 del C.C.A. disponía que “el Ministro de Gobierno representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso y el de Justicia en lo referente a la Rama Jurisdiccional”.
- 4 Consejo de Estado, en sentencia del 7 de octubre de 1999, expediente No. 10610
- 5 Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera.
- 6 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Septiembre 4 de 1997, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, Ref.: Expediente No. 10285 Actor: Efraín Campo Trujillo Demandada: Nación-Minjusticia

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil

10 Quien formula el presente salvamento de voto ha expresado su disenso en relación con este mismo tema en varias oportunidades, por ejemplo con respecto a las sentencias T-590, T-591, T-643 y T-840 de 2006 y frente a los autos A-222 y A-256 de 2006 y A-045 de 2007.