

Sentencia T-304/20

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Irregularidad procesal debe tener efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no cumplir requisitos generales de procedibilidad

Referencia: Expediente T-7.532.730

Acción de tutela instaurada por Teresita de Jesús Isaza Dávila en contra de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y de la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 20 de junio de 2019, que modificó el dictado por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma corporación el 22 de mayo anterior, en el trámite del amparo constitucional promovido por la ciudadana Teresita de Jesús Isaza Dávila en contra de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y de la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 29 de abril de 2019, Teresita de Jesús Isaza Dávila, actuando en nombre propio, formuló acción de tutela en procura de obtener la protección de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al declarar improcedente el recurso extraordinario de

revisión con el que pretendía dejar sin efectos la sentencia dictada, en segunda instancia, por la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió en contra la Auditoría General de la República.

Los presupuestos fácticos que respaldan la protección iusfundamental invocada son los siguientes:

1. Hechos relevantes y pretensiones

2.1. En providencia del 29 de septiembre de 2005¹, el director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, Álvaro Eloy Ayala Pérez, declaró a Teresita de Jesús Isaza Dávila, en su calidad de gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República, responsable fiscal por detrimento patrimonial en cuantía de treinta y ocho millones novecientos setenta y tres mil setecientos cuarenta y siete pesos (\$38.973.747), debido al pago irregular de horas extras, festivos y vacancias a varios empleados de esa entidad.

2.2. Inconforme con esta decisión, la afectada interpuso los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, siendo resueltos en sentido desfavorable a sus intereses por Auto del 12 de diciembre de 2005², proferido por el director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República, Álvaro Eloy Ayala Pérez, y en Auto del 26 de enero de 2006, dictado por el auditor delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, respectivamente.

2.3. En firme el fallo de responsabilidad fiscal, la actora formuló demanda de nulidad y

restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de controvertir la legalidad de la decisión adoptada en su contra por la Auditoría General de la República. En sentencia del 23 de mayo de 2011, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, tras advertir que no se halló probado el daño al patrimonio público derivado del pago de horas extras que aquella realizó a once conductores de la planta de personal de la Contraloría General de la República.

2.5. El 28 de mayo de 2012, el magistrado Álvaro Eloy Ayala Pérez manifestó su impedimento para participar en la decisión de segunda instancia, con fundamento en la causal descrita en el numeral 2º del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos:

“Debo manifestar que en el año 2003 se abrió investigación No. FR-212-042-03 que terminó con fallo de responsabilidad fiscal de 29 de septiembre de 2005, decisión en la que intervine en mi condición de Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Auditoría General de la República (fls. 195-220 cdno. 3), así como en el auto del 12 de diciembre del mismo año, que resolvió el recurso de reposición interpuesto.

[...]”4.

2.6. Mediante Acta de sala extraordinaria Núm. 3 del 1º de junio de 2012, los restantes dos magistrados de la Sección Primera-Subsección C en descongestión decidieron aceptar el impedimento presentado por el magistrado Álvaro Eloy Ayala Pérez y, posteriormente, en sentencia del 3 de julio de 2012⁵, esa colegiatura confirmó íntegramente el fallo de primera instancia. Sin embargo, debido a un error, la mencionada sentencia fue firmada por el magistrado Álvaro Eloy Ayala Pérez.

2.7. Como consecuencia de lo anterior, el 10 de octubre de 2012, la ciudadana Teresita de Jesús Isaza Dávila, por conducto de apoderado judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión en contra dicha providencia, invocando la causal prevista en el numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 20116, que hace referencia a la configuración de una “nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

2.8. En sustento de ello, manifestó que el magistrado Álvaro Eloy Ayala Pérez suscribió la sentencia, no obstante que se le había separado del conocimiento del asunto tras habersele aceptado su impedimento, razón por la cual, dicho proveído “se constituye en un pronunciamiento viciado de fondo, debido a que la motivación de la decisión y consecuente firma de la misma por el citado Juez, se erige en una flagrante violación al derecho constitucional fundamental al debido proceso, derivado de la ausencia de imparcialidad y objetividad de esta providencia”.

2.9. Al decidir sobre el recurso de revisión interpuesto, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 14 de febrero de 20197, lo declaró improcedente, en consideración a que “si bien la sentencia recurrida fue suscrita por un magistrado que se encontraba impedido, este solo hecho, per se, no tiene la virtualidad de viciarla de nulidad”, ya que “descontando el voto del magistrado impedido, la decisión fue aprobada y suscrita con el voto favorable de los restantes dos magistrados [...] cumpliendo así con el requisito de mayoría absoluta necesario para la deliberación y toma de decisiones jurisdiccionales”. Ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 54 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 312 del Código de Procedimiento Civil8, en cuanto regulan lo relativo al quórum deliberatorio y decisorio para emitir decisiones judiciales, y las irregularidades en la firma de las providencias.

2.10. Como se anticipó, contra esta decisión de cierre, la ciudadana Teresita de Jesús Isaza Dávila promovió la presente acción de tutela, alegando, básicamente, la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, en lo concerniente a la garantía constitucional del juez imparcial, y, por esta vía, la configuración de un defecto procedimental absoluto, pues, en su sentir, se avaló una decisión judicial proferida al margen del procedimiento que impedía la participación en la sentencia de un magistrado que ya había sido separado del conocimiento del asunto. Por otro lado, cuestionó que se haya tenido por contestada la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de la Auditoría General de la República, no obstante que el respectivo escrito fue allegado de manera extemporánea.

3. Trámite procesal y respuesta a la acción de tutela

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por Auto del 2 de mayo de 2019, admitió la acción de tutela y, con el fin de conformar debidamente el contradictorio, notificó esta decisión a los magistrados de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, vinculando, simultáneamente, a la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a la Auditoría General de la República, en calidad de terceros con interés legítimo.

No obstante, es preciso anotar que únicamente atendieron este requerimiento las autoridades judiciales demandadas, quienes se pronunciaron acerca de los hechos y las pretensiones formuladas por la parte actora.

3.1. Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Por intermedio del magistrado que actuó como ponente⁹ del fallo que declaró improcedente el recurso extraordinario de revisión, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado propuso que se denegara el amparo invocado, con fundamento en que no se vulneró el derecho fundamental al debido proceso alegado por la parte actora, toda vez que, a pesar de la irregularidad de la firma del magistrado Álvaro Eloy Ayala Pérez, no se configuró la causal de revisión prevista en el numeral 5 del artículo 250 de 1437 de 2011.

Explicó que la sentencia recurrida se aprobó con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por lo que dicho pronunciamiento cumplió con la regla dispuesta sobre la mayoría necesaria para adoptar decisiones por parte de las corporaciones judiciales de conformidad con lo previsto en la ley aplicable al caso concreto y en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

3.2. Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

La Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁰ se opuso a la prosperidad del amparo tras estimar que, si bien es cierto que el magistrado Álvaro Eloy Ayala Pérez suscribió la sentencia recurrida, también lo es que ello no implica la lesión del principio de imparcialidad, por cuanto “los demás integrantes de la [Subsección C], con fundamento en las pruebas aportadas y en las disposiciones aplicables al asunto, emitieron la decisión sin que se acredite que la objetividad de ellos haya sido influida”.

Con respecto al segundo reproche formulado por la actora, relacionado con el hecho de que se haya tenido en cuenta el escrito de contestación de la demanda, no obstante que la Auditoría General de la República lo allegó de manera extemporánea, sostuvo que este

resultaba improcedente, comoquiera que no planteó tal inconformidad en el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia o en el recurso extraordinario de revisión, sino que solo lo vino a manifestar en el marco de la acción de tutela.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia del 22 de mayo de 2019, denegó la acción de tutela, tras concluir que no se configuró el defecto procedimental alegado, ya que, como lo consideró razonadamente el juez de revisión, la firma del magistrado impedido no afectó el quorum decisorio. Explicó, que la Sección Primera-Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca está integrada por tres magistrados y, por lo tanto, bastaba con la firma de dos de ellos para obtener la mayoría que, conforme al reglamento, se requería para adoptar la decisión judicial.

2. Impugnación

La decisión del a-quo fue impugnada oportunamente por la accionante, quien se ratificó en lo expuesto en su demanda de tutela y, agregó, que no se trata de soslayar la irregularidad argumentando que sin la participación del magistrado impedido igual habría quórum decisorio, sino de entender que con la firma de la providencia aquel influyó en el sentido de la decisión y, por consiguiente, quebrantó el principio de imparcialidad en detrimento de su derecho fundamental al debido proceso.

3. Segunda instancia

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 20 de junio de 2019, modificó la decisión impugnada, en el sentido de declarar su improcedencia respecto de los cargos formulados por la parte actora, con fundamento en la falta de relevancia constitucional del asunto. En criterio de esa colegiatura, la presunta afectación del derecho fundamental al debido proceso tiene su origen en una inconformidad meramente formal que ya tuvo oportunidad de ser resuelta en la instancia judicial agotada a través del recurso extraordinario de revisión, por lo que no cabe la intervención del juez constitucional.

III. REVISIÓN DEL PROCESO DE TUTELA POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente de tutela de la referencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, la Sala de Selección Número Ocho, mediante Auto del 29 de agosto de 2019, notificado el 12 de septiembre siguiente, decidió seleccionarlo y asignar su conocimiento a la Sala Tercera de Revisión.

Posteriormente, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional¹¹, el magistrado sustanciador sometió a consideración de la Sala Plena el presente asunto, a fin de que determinara si asumía o no su conocimiento. Como resultado de lo anterior, en sesión del 19 de noviembre de 2019, el pleno de la Corte decidió que la Sala Tercera de Revisión mantuviera la competencia para dictar sentencia dentro de este proceso.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones adoptadas dentro de la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto de selección del 29 de agosto de 2019, así como de lo decidido por la Sala Plena de esta corporación.

1. Legitimación en la causa por activa y por pasiva

2.1. Tal como lo prevé el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley¹².

2.2. En desarrollo del citado mandato superior, el Decreto 2591 de 1991¹³, en el artículo 10, definió los titulares de dicha acción¹⁴, quienes podrán impetrar el amparo constitucional, (i) bien sea en forma directa (el interesado por sí mismo); (ii) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y personas jurídicas); (iii) mediante apoderado judicial (abogado titulado con poder judicial o mandato expreso); (iv) a través de agente oficioso (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); o (v) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (facultados para intervenir en representación de

terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión)¹⁵.

2.3. Así entonces, en el asunto sub judice, se tiene que Teresita de Jesús Isaza Dávila se encuentra legitimada por activa para promover el amparo constitucional, comoquiera que actúa, por sí misma, en defensa de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente quebrantado en el trámite de un proceso contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho en el que, según su parecer, se permitió que un magistrado que estaba impedido hiciera parte de la decisión ahora acusada, y se tuvo por contestada la demanda a pesar de que el correspondiente escrito se allegó fuera del término establecido para el efecto.

2.4. Por otro lado, en lo atinente al extremo pasivo, conviene indicar que, en plena correspondencia con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991¹⁶, la legitimación en la causa precisa del cumplimiento de dos requisitos. El primero de ellos, que se trate de uno de los sujetos frente a los cuales proceda la acción de tutela y, el segundo, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

2.5. En esta oportunidad, la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado están legitimadas como parte pasiva, dada su calidad de autoridades públicas, y en la medida en que se les atribuye, en razón de sus decisiones, el desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso invocado por la parte actora.

Conforme a los elementos fácticos y jurídicos descritos en precedencia, el problema jurídico

que le corresponde resolver a esta Sala de Revisión pasa por verificar, previamente, la acreditación de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

De superarse satisfactoriamente este examen, se proseguirá con el estudio de fondo de la controversia, el cual consiste en determinar si, como lo plantea la actora, se vulneró su derecho fundamental al debido proceso como consecuencia de la sentencia del 14 de febrero de 2019, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que declaró la improcedencia del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el fallo de segunda instancia dictado por la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por considerar el juez de revisión que si bien es cierto la sentencia recurrida había sido suscrita por un magistrado que se encontraba impedido, este hecho, per se, no la viciaba de nulidad, ya que había sido aprobada con el voto favorable de la mayoría necesaria para adoptar la decisión. Igualmente, se determinará si, al haberse considerado la contestación de la demanda, pese a su presentación extemporánea, se vulnera asimismo el derecho al debido proceso de la accionante.

Con ese propósito, se expondrá, una vez más, la jurisprudencia reiterada de esta corporación acerca de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales.

1. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia¹⁷

4.1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo sumario, preferente y subsidiario de defensa judicial cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de

los particulares en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

4.2. Tal y como se indicó en la sentencia C-543 de 1992, por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando mediante ella se pretenden cuestionar providencias judiciales, debido a la prevalencia de los principios constitucionales de seguridad jurídica y autonomía judicial, y a la garantía procesal de la cosa juzgada. Sobre el particular, en dicha providencia la Corte sostuvo que:

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho”¹⁸.

4.3. Sin embargo, en esa misma oportunidad también se estableció que “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 [...]”¹⁹. De modo que, si bien se entendió que, en principio, la acción de tutela no procedía contra providencias judiciales, se dijo que, excepcionalmente, su

ejercicio era viable como mecanismo subsidiario y preferente de defensa judicial cuando de la actuación judicial se advirtiera la violación o amenaza de un derecho fundamental.

4.4. A partir de lo allí decidido, la jurisprudencia constitucional desarrolló el criterio conforme al cual, el supuesto de hecho que daba lugar a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales se configuraba cuando la actuación judicial incurría en una desviación de tal magnitud que el acto proferido no merecía la denominación de providencia judicial, pues había sido despojada de dicha calidad. En desarrollo de lo expuesto, se determinó que el ordenamiento jurídico no podía amparar situaciones que, cobijadas, en principio, por el manto del ejercicio autónomo de la función judicial, comportaban una violación protuberante de la Constitución y, en especial, de los bienes jurídicos más preciados para el hombre (derechos fundamentales). Esta figura se denominó inicialmente “vía de hecho” y su posterior desarrollo llevó a determinar la existencia de varios tipos de vicios o defectos, entre los cuales se encuentran el sustantivo, el orgánico, el fáctico y el procedimental.

4.5. Con posterioridad, la Corte, en la sentencia C-590 de 2005²⁰, si bien afirmó, como regla general, la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, con el fin de resguardar el valor de la cosa juzgada, la garantía de la seguridad jurídica y los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial también aceptó, en concordancia con la jurisprudencia proferida hasta ese momento, que en circunstancias excepcionales sí era procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se verificaba la vulneración de derechos fundamentales y se acreditaba el cumplimiento de ciertos requisitos que demarcaban el límite entre la protección de los citados bienes jurídicos y los principios y valores constitucionales que resguardan el ejercicio legítimo de la función judicial. Dichos requisitos fueron divididos en dos categorías, siendo unos generales, referidos a la procedencia de la acción de tutela y los otros específicos, atinentes a la tipificación de las situaciones que conducen al desconocimiento de derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido proceso.

4.6. En cuanto hace a los requisitos generales, la Corte ha identificado que son aquellos cuyo cumplimiento se debe verificar antes de entrar en el estudio del fondo del asunto, pues habilitan la procedencia del amparo constitucional. Tales requisitos son: (i) que el caso sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; (ii) que el actor haya agotado todos los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios procedentes antes de acudir al juez de tutela; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión y resulte lesiva de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generaron la violación y que esta haya sido alegada en el proceso judicial de haber sido posible; y (vi) que el fallo censurado no se trate de una acción de tutela.²¹

4.7. En lo relacionado con los requisitos específicos, estos fueron unificados en las denominadas causales de procedencia, a partir del reconocimiento de los siguientes defectos o vicios materiales: orgánico²², sustantivo²³, procedimental²⁴, fáctico²⁵, error inducido²⁶, decisión sin motivación²⁷, desconocimiento del precedente constitucional²⁸ y violación directa a la Constitución.

4.8. En suma, ha de concluirse que la acción de tutela, como mecanismo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, procede, excepcionalmente, para controvertir el sentido y alcance de las decisiones judiciales, siempre que (i) se cumplan todos los requisitos generales de procedencia; (ii) se advierta que la providencia cuestionada incurrió en una o varias de las causales específicas; y (iii) se determine que el vicio o defecto es de tal trascendencia que conlleva la amenaza o vulneración de derechos fundamentales.

4.9. De acuerdo con las recién apuntadas reglas de naturaleza procesal y de conformidad con la metodología de solución planteada en líneas anteriores, inicia esta Sala por verificar si la acción de tutela que se revisa supera el examen de los requisitos generales de procedencia.

1. En esta oportunidad no se cumplen en su totalidad los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

5.1. Que la controversia planteada sea constitucionalmente relevante. La Corte Constitucional ha establecido que un asunto tiene relevancia constitucional si se evidencia, de manera clara y expresa, que la causa que origina la acción de tutela conlleva el desconocimiento de derechos fundamentales, principios o garantías superiores, y no que se trate de una cuestión de mera legalidad que sea de competencia exclusiva del juez ordinario²⁹. Este requisito, en esencia, persigue tres finalidades: (i) preservar la competencia e independencia de los jueces pertenecientes a la justicia ordinaria; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones que tienen una clara y marcada importancia constitucional; e (iii) impedir que el amparo constitucional se convierta en una especie de tercera instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones judiciales³⁰.

En la reciente sentencia SU-020 de 2020³¹, la Sala Plena de esta corporación puntualizó que “solo la evidencia prima facie de una afectación de derechos fundamentales permite superar el requisito de relevancia constitucional de la tutela en contra de providencias judiciales³². De allí que le corresponda al accionante justificar razonablemente la existencia de una restricción prima facie a un derecho fundamental”.

Subrayó, además, que este requisito general de procedencia “resulta especialmente relevante en los eventos en los que se censura una sentencia proferida por una Alta Corte, pues en estos casos la competencia interpretativa de cierre resulta sistémicamente más [significativa] y, por tanto, la evaluación debe ser más estricta que la que pudiera hacerse en los demás eventos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales”³³.

En el presente juicio, es patente que la cuestión que se debate trasciende el ámbito de la mera legalidad y posee indiscutible relevancia constitucional, comoquiera que no solo persigue la efectiva protección del derecho fundamental al debido proceso frente a una actuación presuntamente desconocedora del régimen de impedimentos, sino que, además, la problemática suscitada involucra la aparente ruptura del principio de imparcialidad como atributo superior de la administración de justicia, aspecto de indudable interés constitucional.

En el asunto que se revisa, la Sala encuentra que la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, en la que se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, fue recurrida en apelación por la accionante, correspondiéndole resolver la alzada a la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien la confirmó íntegramente. En ese sentido, habiéndose agotado los medios ordinarios de defensa disponibles para la protección de los derechos, en principio, la acción de tutela se torna improcedente, ya que es en esa instancia judicial en donde debía resolverse fondo de la cuestión litigiosa.

Posteriormente, alegando una irregularidad en la firma de la providencia de segunda instancia, la actora interpuso el recurso extraordinario de revisión, amparada en la causal prevista en el numeral 5º del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que se refiere a la configuración de una “nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso alguno”. Al resolver sobre esta nueva cuestión, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desestimó el recurso, tras considerar que no existía mérito para anular el fallo impugnado porque su aprobación se había efectuado con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la respectiva subsección.

Comoquiera que esta última sentencia constituye, entonces, el objeto de la solicitud de amparo, pues se le cuestiona al juez de revisión el no haber corregido la violación iusfundamental que, presuntamente, se predica del fallo de segunda instancia, la Corte entiende cumplido el segundo de los requisitos generales de procedencia bajo estudio.

5.3. Que la acción de tutela cumpla con el requisito de la inmediatez. Conforme a este requisito, para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales es menester que la demanda sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable y proporcional al de la ocurrencia del hecho que originó la vulneración alegada. A fin de determinar la razonabilidad de plazo, la Corte ha fijado algunos criterios orientativos que han de ser examinados por el juez de tutela en relación con las particularidades de cada caso concreto, entre los que se cuentan:“(i) la diligencia del interesado en la defensa de sus derechos; (ii) la eventual afectación de derechos de terceros; (iii) la estabilidad jurídica; (iv) la complejidad del conflicto; (v) el equilibrio de las cargas procesales y (vi) la existencia de circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta”³⁸.

Bajo los anteriores parámetros, se tiene que la acción de tutela que se estudia satisface el requisito de inmediatez, toda vez que fue instaurada de manera oportuna, esto es, después de un mes y quince días de haber quedado en firme la sentencia del 14 de febrero de 2019 que declaró improcedente el recurso extraordinario de revisión. Ello, comoquiera que la demanda de amparo se radicó el 29 de abril de 2019, según lo indicado al inicio de esta providencia.

5.4. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que esto fuere posible. Por oposición a la informalidad que caracteriza a la acción de tutela, cuando esta se invoca contra providencias judiciales, es necesario que quien reclama la protección constitucional mencione los derechos afectados, identifique con cierto nivel de detalle en qué consiste la violación alegada y demuestre de

qué forma aquella se aparta del ámbito del derecho o incurre en una actuación abusiva contraria al orden jurídico, debiendo haber planteado el punto de manera previa en el respectivo proceso.

Conforme a ese entendimiento, se observa que la ciudadana Teresita de Jesús Isaza Dávila supo identificar los hechos que, a su juicio, generaron la trasgresión de su derecho fundamental al debido proceso, explicando las razones por las cuales consideraba que se había configurado un defecto procedimental absoluto en la actuación adelantada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en cuanto declaró improcedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de segunda instancia dictada por Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Adicionalmente, en lo relacionado con la irregularidad de la firma, no cabe duda de que dicho aspecto fue cuestionado por la accionante a través del recurso extraordinario de revisión, dado que el motivo de su inconformidad surgió con la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procedía recurso alguno, de suerte que, tras haberse desestimado su alegato, acudió a la acción de tutela.

Sin embargo, respecto de la acusación de tenerse por contestada la demanda no obstante que la Auditoría General de la República allegó el respectivo escrito de manera extemporánea, esta Sala de revisión comparte la apreciación del juez de tutela de primera instancia, en el sentido de que la actora no alegó dicho aspecto dentro del proceso contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que hace improcedente la acción de tutela frente a este particular reproche. En efecto, está demostrado que solo vino a plantear tal inconformidad en sede de tutela, a pesar de haber tenido oportunidad de hacerlo al interponer el recurso de apelación contra del fallo de primer grado proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá.

1. Efecto determinante de la irregularidad procesal. Cuando se trate de una irregularidad procesal, es necesario que esta tenga incidencia directa en la providencia que se acusa de quebrantar los derechos fundamentales de la parte actora, de suerte que su efecto sea decisivo o determinante en ella³⁹. En otras palabras, es indispensable que el vicio alegado repercuta de tal forma en la decisión final, que, de no haberse presentado o corregido a tiempo, aquella habría variado sustancialmente⁴⁰.

De acuerdo con este planteamiento, la Corte encuentra que la irregularidad procesal alegada por la accionante no fue de tal trascendencia ni tuvo un efecto determinante en las decisiones proferidas por las autoridades judiciales demandadas, susceptible de quebrantar su derecho fundamental al debido proceso, por lo que la acción de tutela, frente a esta causal, también resulta improcedente como pasa a explicarse enseguida:

Para la accionante, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo vulneró su derecho fundamental al debido proceso, al no anular la sentencia proferida por la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, luego de que esta hubiese sido suscrita por un magistrado que se encontraba impedido. El juez de revisión no encontró mérito para dejar sin efectos dicha decisión, toda vez que, a pesar de la irregularidad de la firma, la providencia había cumplido con el requisito de mayoría absoluta necesario para su aprobación.

Según lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 270 de 1996 –estatutaria de la administración de justicia–, los Tribunales Administrativos están integrados por no menos de tres magistrados y ejercen sus funciones “por conducto de la Sala Plena, integrada por la totalidad de los Magistrados; por la Sala de Gobierno, por las Salas especializadas y por las demás salas de decisión plurales e impares, de acuerdo con la ley”.

Por su parte, el artículo 54 del mismo ordenamiento señala que todas las decisiones de las corporaciones judiciales deben ser adoptadas con el voto de la mayoría de sus miembros. La citada norma es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 54. QUÓRUM DELIBERATORIO Y DECISORIO. Todas las decisiones que las Corporaciones judiciales en pleno o cualquiera de sus salas o secciones deban tomar, requerirán para su deliberación y decisión, de la asistencia y voto de la mayoría de los miembros de la Corporación, sala o sección.

Es obligación de todos los Magistrados participar en la deliberación de los asuntos que deban ser fallados por la Corporación en pleno y, en su caso, por la sala o la sección a que pertenezcan, salvo cuando medie causa legal de impedimento aceptada por la Corporación, enfermedad o calamidad doméstica debidamente comprobadas, u otra razón legal que imponga separación temporal del cargo. La violación sin justa causa de este deber es causal de mala conducta.

[...]” (Destacado fuera de texto).

A su turno, en lo relacionado con las irregularidades en la firma de las providencias, el artículo 312 del Código de Procedimiento Civil⁴¹ señala:

“ARTÍCULO 312. IRREGULARIDADES EN LA FIRMA DE LAS PROVIDENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 142 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando la Sala de Casación Civil de la Corte o la de decisión de un tribunal, profiera una providencia que no haya sido suscrita por todos los magistrados que la integran, la respectiva sala, mientras conserve el expediente, deberá subsanar la irregularidad de oficio o a petición de parte.

Remitido el expediente al despacho judicial respectivo, la irregularidad quedará subsanada, siempre que la sentencia esté firmada por la mayoría que la aprobó. De lo contrario, se

enviará el expediente o sus copias a la sala que la pronunció, para que subsane el defecto o la profiera nuevamente” (Destacado fuera de texto).

De la lectura de la norma en cita cabe concluir que, en el caso de los tribunales administrativos, el quorum deliberatorio y decisorio es el conformado por la mayoría de los miembros de sus respectivas salas, secciones, o subsecciones; y que el saneamiento de las irregularidades en las firmas se produce cuando la decisión ha sido suscrita por la mayoría de los magistrados que la aprobaron.

Ahora bien, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han tenido oportunidad de pronunciarse acerca del sentido y alcance de las mencionadas disposiciones normativas de cara a situaciones en las que, por un error, una providencia es suscrita por un magistrado que no había participado en su adopción, bien por impedimento aceptado, ora por cualquier otra causal prevista en la ley. En estos casos, ambas corporaciones han coincidido en señalar que la providencia solo será susceptible de quebrantar el debido proceso y, por consiguiente, habrá lugar a su anulación, siempre que se desconozca “la regla dispuesta sobre la mayoría necesaria para adoptar una decisión”⁴², es decir, cuando sea aprobada sin el voto favorable de la mayoría de los miembros que integran la respectiva sala, sección o subsección⁴³.

En el presente asunto, se observa que la sentencia que se cuestiona fue suscrita por los tres magistrados que integran la Sección Primera-Subsección C en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a saber: Ana María Correa Ángel (ponente), Ana María Rodríguez Álava y Álvaro Eloy Ayala Pérez (impedido).

Al restar la firma inadvertida del magistrado que no participó en la decisión, se tiene que aquella fue aprobada y suscrita con el voto favorable de las magistradas Ana María Correa Ángel y Ana María Rodríguez Álava, sin que ninguna de ellas hubiese presentado salvamento o aclaración de voto. Dicha circunstancia permite concluir que se cumplió con la regla de

mayoría absoluta necesaria para la deliberación y toma de decisiones judiciales, en los términos explicados anteriormente.

A lo anterior, cabe agregar que no puede cuestionarse la imparcialidad de la decisión del tribunal. Esto, debido a que el mencionado servidor se declaró impedido para conocer del asunto y dicho impedimento le fue aceptado e, incluso, así consta en los antecedentes del fallo⁴⁴, de manera que lo que se presentó fue un evidente error involuntario en la firma de la providencia por parte de un magistrado que no participó en la decisión.

En consecuencia, dado que no se acreditó el cumplimiento de todos requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala de Revisión habrá de confirmar la sentencia del 20 de junio de 2019, proferida por Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la que se modificó el fallo dictado el 22 de mayo de 2019 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de tutela.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia del 20 de junio de 2019, proferida por Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la que se modificó el fallo dictado el 22 de mayo de 2019 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción de tutela.

SEGUNDO.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí indicados.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la página web de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver folios 70 a 95 del cuaderno principal.

2 Ver folios 60 a 69 del cuaderno principal.

3 La Sección Primera-Subsección C en descongestión está integrada por las magistradas Ana María Correa Ángel, Ana María Rodríguez Álava y el magistrado Álvaro Eloy Ayala Pérez.

4 Ver folios 28 y 29 del cuaderno principal.

5 Con ponencia de la magistrada Ana María Correa Ángel.

6 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta ley comenzó a regir a partir del 2 de julio de 2012 (art. 308).

7 Ver folios 14 a 27 del cuaderno principal.

8 Aplicado al caso concreto, en la medida en que se encontraba vigente al momento de

proferirse la sentencia impugnada.

9 Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez.

10 En atención al oficio del 9 de mayo de 2019, en el que erróneamente se remitió a la “Subsección A” y no a la Subsección C (accionada), copia del auto admisorio de la presente acción de tutela, y debido a la celeridad que demanda este trámite, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, integrante de aquella sección, decidió dar respuesta al requerimiento judicial.

11 “Artículo 61. Revisión por la Sala Plena. [...] Adicionalmente, para los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los fallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009” [...].

12 Consultar, entre otras, las sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018 y T-455 de 2019.

13 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política”.

14 Interesa poner de presente que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la informalidad es una de sus notas características, cuyo fundamento justamente reside en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el concerniente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la titularidad- para promover el recurso de amparo constitucional. Consultar, entre otras, las sentencias T-464A de 2006, T-493 de 2007 y C-483 de 2008.

15 El artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 dispone expresamente que “El defensor del pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que este en situación de desamparo e indefensión”.

16 Mientras el artículo 5º del referido decreto prevé que “la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta disposición (...)”, el artículo 13 ejusdem, por su parte, establece que “la acción de tutela se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”.

17 Acápito elaborado tomando como referencia la base argumentativa contenida en las sentencias T-557 de 2017 y T-455 de 2019, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

18 Sentencia C-543 de 1992.

19 Ídem.

20 En esta oportunidad, la Corte estudió la constitucionalidad de la norma que proscribía cualquier acción contra la sentencia que resolviera el recurso extraordinario de casación en materia penal.

21 Sentencias T-396 de 2014 y T-270 de 2017.

22 Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello (sentencia C-590 de 2005).

23 Aquellos casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales, no se hace uso de una norma que claramente aplicaba al caso o que presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión (sentencia C-590 de 2005).

24 Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. (sentencia C-590 de 2005).

25 Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto

legal en el que se sustenta la decisión (sentencia C-590 de 2005).

26 Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y esa circunstancia condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales (sentencia C-590 de 2005).

27 Se traduce en el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que allí reposa la legitimidad de su decisión funcional. (sentencia C-590 de 2005).

28 Se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance (sentencia C-590 de 2005).

29 Sentencias C-590 de 2005, T-270 de 2015, SU-394 de 2016, T-458 de 2016, SU-041 de 2018 y T-248 de 2018.

30 Sentencias C-590 de 2005, T-102 de 2006, T-406 de 2014 y T-248 de 2018.

31 Magistrados ponentes Ruth Stella Correa Palacio y Carlos Bernal Pulido.

32 Con relación a estas razones, cfr., las sentencias T-385 de 2018 y SU-454 de 2019.

33 Sentencia SU-020 de 2020.

34 Sentencia SU-024 de 2018.

35 Sentencia SU-394 de 2016.

36 Sentencia SU-395 de 2017.

37 Sentencias T-504 de 2000, T-645 de 2015 y T-060 de 2016.

38 Sentencia SU-217 de 2017.

39 Sentencias T-079 de 2014 y SU-061 de 2018.

40 Sentencias T-022 de 2016 y T-466 de 2019.

41 Aplicable al caso concreto en la medida en que se encontraba vigente al momento proferirse la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión y en virtud del principio de integración normativa previsto en el artículo 267 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Así, aunque la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se profirió al día siguiente de que entrara en vigencia la Ley 1437 de 2011(Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), los procesos en curso seguirían rigiéndose de conformidad con el régimen jurídico anterior (art. 308 CPACA), como es el caso del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la accionante.

42 Auto 332 de 2015. Asimismo, pueden consultarse los Autos 070 de 2015, 071 de 2015, 149 de 2015 y 109 de 2016.

43 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 15 de marzo de 2018, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00367-00. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 27 de febrero de 2020, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, número único de radicación: 11001-03-15-000-2019-05242-00 (AC).

44 Ver folio 31 del cuaderno principal.