

Sentencia T-361/04

VIA DE HECHO-Concepto

VIA DE HECHO-Defectos en la actuación

VIA DE HECHO-Improcedencia por no ejercicio oportuno de recurso en proceso de reparación directa

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por existencia de mecanismo de defensa judicial

Referencia: expediente T-830383

Peticionario: Cecilia Pedroza de Venegas

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección B.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veintidos (22) de abril de dos mil cuatro (2004).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, el ocho (8) de octubre de 2003.

### I. HECHOS

1. El día 23 de octubre de 1997, la señora Cecilia Pedroza de Venegas fue atropellada por el

vehículo de placas OBC 760 conducido por la señora Gladys Soriano Moreno, funcionaria de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, cuando transitaba sobre el andén de la Avenida 19 frente al número 32 - 72, en la ciudad de Bogotá.

1. Como consecuencia de dicho accidente, el Instituto de Medicina Legal le dictaminó a la accionante una incapacidad de ciento veinte (120) días con secuelas consistentes en deformidad física de carácter permanente, y perturbación funcional permanente del miembro y del órgano de la locomoción.

1. A continuación se inició un proceso penal en contra de la funcionaria, quien fue declarada responsable del delito de lesiones personales culposas en primera instancia por el Juzgado Ochenta y Uno Penal Municipal de Bogotá. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de la misma ciudad.

1. Con fundamento en los anteriores hechos, el 20 de octubre de 1999, la señora Cecilia Pedroza de Venegas, junto con sus hijas María Cecilia Venegas Pedroza y Mónica Venegas Pedroza, presentaron demanda de reparación directa en contra del Distrito Capital de Bogotá, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En el escrito de la demanda, las demandantes solicitaron como prueba que se oficiara a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá para que certificara el periodo en el que la señora Gladys Soriano Moreno había estado vinculada laboralmente con dicha entidad. Este certificado fue expedido por la Jefe de la División de Recursos Humanos de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, informando que Gladys Soriano Moreno laboró para la entidad desde el 26 de julio de 1996 hasta el 2 de abril de 1998.

1. Por sentencia del 27 de noviembre de 2001, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección B, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva propuesta por el Distrito Capital de Bogotá toda vez que, argumentó, el

vehículo con el que fue arroyada la accionante era de propiedad del Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT, establecimiento público con personería jurídica propia, y no del demandado. Por lo tanto, afirmó el Tribunal, los hechos u omisiones que dieron lugar a los daños sufridos por la demandante debían ser asumidos por el FONDATT y no por el Distrito Capital.

1. El día 12 de septiembre de 2003, la señora Cecilia Pedroza de Venegas interpuso acción de tutela en contra de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, buscando el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En la demanda, manifestó la actora que la sentencia proferida por el Tribunal de Cundinamarca el 27 de noviembre de 2001 constituye una completa vía de hecho, pues dicha Corporación, aseguró, incurrió en un error inexcusable al desconocer de forma flagrante el documento emitido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá en el que la Jefe de la División de Recursos Humanos certificó que la causante del accidente era funcionaria de dicha entidad para la fecha de los hechos.

Afirmó que el Tribunal, de haber valorado esta prueba, tendría que haber dictado sentencia declarando administrativamente responsable al Distrito Capital de Bogotá. De acuerdo con lo anterior, solicitó se dejara sin efectos la sentencia demandada y se declarara administrativamente responsable al Distrito Capital de Bogotá por los daños que le fueron causados el 23 de octubre de 1997.

## II. PRUEBAS

1. Copia de la sentencia del 14 de febrero de 2001, proferida por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Bogotá, en la que confirmó la sentencia del 7 de julio de 2000 mediante la cual el Juzgado Ochenta y Uno Penal Municipal de Bogotá condenó a Gladys Soriano Moreno por el delito de lesiones personales culposas, a causa de los hechos ocurridos el 23 de octubre de 1997.

1. Copia de la demanda de reparación directa presentada el 20 de octubre de 1999, por Cecilia Pedroza de Venegas, María Constanza Venegas Pedroza y Mónica Venegas Pedroza, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en contra del Distrito Capital de Bogotá, por los hechos ocurridos el 23 de octubre de 1997.

1. Copia del certificado expedido el 28 de julio de 2000 por la Jefe de la División de Recursos Humanos de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en el que informó que la señora Gladys Soriano Moreno laboró para esta entidad desde el 26 de julio de 1996 hasta el 2 de abril de 1998.

1. Copia de la sentencia del 27 de noviembre de 2001 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección B, en la que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, en el proceso de reparación directa que fue iniciado por la accionante.

### III. DECISION JUDICIAL

#### A. Primera Instancia

El Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, mediante sentencia del 8 de octubre de 2003, decidió no conceder el amparo solicitado, ya que, a su juicio, la acción de tutela no procede en contra de providencias judiciales.

Al respecto sostuvo que la admisión de la tutela contra providencias judiciales por presuntas vías de hecho se debe a un criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional que "(...) ni al Consejo de Estado ni a sus jueces y magistrados obliga y que en su exacta medida constituye criterio auxiliar y orientador para la interpretación de normas y situaciones - nada mas - del que en cualquier momento puede apartarse la Sala y los funcionarios judiciales."

Agregó que la acción de tutela contra providencias judiciales puede quebrantar de manera grave principios como el de cosa juzgada, el de firmeza de las providencias judiciales y, en

general, el de la seguridad jurídica; principios que, señaló, son pilares de una recta, oportuna y eficaz administración de justicia, que por encima de cualquier consideración debe preservarse.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

##### Competencia

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

##### Fundamentos

La Corte Constitucional, en desarrollo de su jurisprudencia, ha reconocido la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, cuando éstas constituyen una vía de hecho que vulnera derechos fundamentales.

Esta teoría tuvo origen en la sentencia del 17 de septiembre de 1992 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Alberto Ospina Botero, en la que dicha Corporación, a partir de la distinción entre las decisiones judiciales sujetas a los cánones constitucionales y aquellas que por su inobservancia constituyen vías de hecho, aceptó que de manera excepcional podía prosperar la tutela en contra de estas últimas. Al respecto manifestó:

“1.-Ciertamente la acción de tutela resulta procedente para deprecar la protección de los derechos fundamentales, dentro de los cuales se encuentra el debido proceso, tal como, con fundamento en la Constitución, se haya desarrollado por medio de la ley.

1.1.- Sin embargo, esta procedencia resulta excepcional, tal como cuando, entre otras, dicha violación constituya una vía de hecho judicial.

1.1.1.- Lo primero obedece a que se trata de un derecho fundamental que en su propia regulación garantiza la prevención (vrg. notificaciones, intervención de apoderados judiciales, etc.), corrección (vrg. objeciones, recursos; etc.) y saneamientos (vrg. nulidades, convalidaciones, etc.) de violaciones o amenazas del mencionado derecho, lo que, desde luego, al impedir o superar las mismas, conducen, de por sí, a la impertinencia e inutilidad de la referida acción de tutela. De allí que, conforme a la presunción general de legalidad y

validez de las actuaciones judiciales, debe entenderse por lo general que las actuaciones procesales, incluyendo las sentencias, se ajustan a derecho.

La Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, a pesar de declarar la inexecutable de los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que se referían a la acción de tutela para impugnar sentencias, sentó su criterio sobre la posibilidad de que ésta prospere solamente cuando aquéllas constituyan una vía de hecho. En dicha oportunidad expresó esta Corporación:

“De conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente. En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.

Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.

De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en

un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.”

La vía de hecho es entonces, una decisión caprichosa, arbitraria e irrazonable del funcionario judicial, carente de fundamento objetivo, que contraviene de forma ostensible y grosera el ordenamiento jurídico<sup>1</sup>, y que, en consecuencia, vulnera derechos de rango constitucional fundamental como el debido proceso, el derecho de defensa y el libre acceso a la administración de justicia.

La impugnación de una sentencia por incurrir en una vía de hecho debe responder a uno de los cuatro defectos que fueron establecidos por esta Corporación en la sentencia T-231 de 19942, y desarrollados posteriormente en sentencias como la T-008 de 1998, cuyo aparte más relevante se transcribe a continuación:

“(…) A este respecto, la Corte ha indicado que hay lugar a la interposición de la acción de tutela contra una decisión judicial cuando (1) la decisión impugnada se funda en una norma evidentemente inaplicable (defecto sustantivo); (2) resulta incuestionable que el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión (defecto fáctico); (3) el funcionario judicial que profirió la decisión carece, en forma absoluta, de competencia para hacerlo (defecto orgánico); y, (4) el juez actuó completamente por fuera del procedimiento establecido (defecto procedimental). En criterio de la Corte “esta sustancial carencia de poder o de desviación del otorgado por la ley, como reveladores de una manifiesta desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial, aparejará su descalificación como acto judicial”.<sup>3</sup> Revisadas las decisiones pertinentes, parece claro que, implícita o expresamente, cada vez que esta Corporación confiere un amparo constitucional contra una sentencia judicial, lo hace fundada en uno de estos cuatro posibles defectos.”<sup>4</sup>

Los mencionados defectos deben ser evidentes e incuestionables, de modo que cuando la calificación de la conducta como una vía de hecho sea objeto de polémica judicial o no surja a simple vista, no puede dar lugar a la descalificación de la providencia demandada.<sup>5</sup> Tampoco son vías de hecho las decisiones fundadas en un determinado criterio jurídico o interpretación admisible a la luz del ordenamiento jurídico; pues de poder impugnarlas a través de la acción de tutela, se vulneraría la facultad interpretativa del juez y el principio de autonomía judicial.<sup>6</sup>

Ahora, para entrar a estudiar de fondo los motivos alegados como constitutivos de una vía de hecho en el presente caso, es necesario primero verificar la inexistencia de otros mecanismos de defensa judicial a través de cuales se pueda reclamar válida y efectivamente, la protección del derecho conculcado. Cabe recordar que esta Corporación en varias oportunidades, ha resaltado el carácter subsidiario de la acción de tutela, como uno de sus elementos esenciales.

La ley 446 de 1998 modificó los artículos 131 y 132 del Código Contencioso Administrativo relativos a la competencia en primera y en única instancia de los Tribunales Administrativos. Sin embargo, la aplicación de dicha reforma se encuentra condicionada a lo dispuesto en el párrafo del artículo 146 de las misma ley, cuyo texto es el siguiente:

“Mientras entren a operar los juzgados administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley.”

De esta manera, hasta que entren en operación los juzgados administrativos mencionados en la norma citada, para efectos de la determinación de la competencia de los Tribunales Administrativos, se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto 597 de 1988, que modificó los artículos 131 y 132 del Código Contencioso Administrativo.

Así, según el numeral décimo del artículo 131 de Código Contencioso Administrativo en la redacción vigente antes de la expedición ley 446 de 1998, corresponde a los Tribunales Administrativos conocer en única instancia de los procesos de reparación directa y cumplimiento que se promuevan contra la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de los diferentes órdenes, cuando la cuantía no exceda de tres millones quinientos mil pesos (\$ 3.500.000,00). Suma que actualizada para 1999, año en que la accionante presentó su demanda de reparación directa, era equivalente a dieciocho millones ochocientos cincuenta mil pesos (\$18.850.000,00).

El inciso tercero de este mismo numeral, remite la determinación de las cuantías en los procesos de reparación directa, para poder establecer la competencia, al Código de Procedimiento Civil. El numeral primero del artículo 20 de este código, señala que la cuantía del proceso corresponde al valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquélla.

Por su parte, el numeral segundo del mismo artículo indica que cuando se acumulen varias pretensiones en una misma demanda, la cuantía del proceso se determinará por el valor de la pretensión mayor.

Las pretensiones de la accionante en su demanda de reparación directa, fueron las siguientes (fols. 15 a 17):

“PRIMERA: Que se declare al DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, administrativamente responsable de todos los daños y perjuicios tanto Materiales y Morales, ocasionados a mis poderdantes, con consecuencia de las Lesiones Personales permanentes y definitivas que viene sufriendo y continuará padeciendo la señora CECILIA PEDROZA DE VENEGAS, debido a accidente de tránsito el día 23 de Octubre de 1997, cuando fue atropellada por el vehículo de placas OBC 760, de propiedad del FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL de la SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE SANTA FÉ DE BOGOTÁ, organismo adscrito al DISTRITO CAPITAL DE SANTA FÉ DE BOGOTÁ, automotor conducido de manera imprudente e irresponsable por la funcionaria de la SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE SANTA FÉ DE BOGOTÁ GLADYS SORIANO MORENO.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, se condene al DISTRITO CAPITAL DE SANTA FÉ DE BOGOTÁ, a pagar a las señoras CECILIA PEDROZA DE VENEGAS (lesionada) y a MARÍA CONSTANZA VENEGAS PEDROZA y MÓNICA VENEGAS PEDROZA, en calidad de hijas legítimas, por intermedio de su apoderado todos los daños y perjuicios materiales y morales que les ocasionaron con las graves lesiones personales permanentes y definitivas sufridas por ella, conforma a la siguiente liquidación o a la que demostraremos en el proceso así:

#### 2.1. LUCRO CESANTE.

OCHENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 86.000.000.00) por concepto de LUCRO CESANTE (Indemnización debida y futura) que serán liquidados directamente a la lesionada señora CECILIA PEDROZA DE VENEGAS, por ser ella quien a (sic) quedado afectada con la merma de su capacidad laboral correspondiente a las sumas que la misma ofendida dejara y dejó de producir por la grave disminución de su capacidad laboral y por todo el resto posible de vida que le queda en su actividad laboral económica a que se dedica (Comerciante Independiente) de acuerdo a su edad al momento de los hechos (57 años) y a la vida

probable calculada de acuerdo a las tablas de índice de mortalidad.

## 2.2. DAÑO EMERGENTE.

VEINTE MILLONES DE PESOS (\$ 20.000.000.00) por concepto de gastos médicos, quirúrgicos, hospitalarios, drogas, terapias, aparatos ortopédicos, y en fin todos los trámites causados en que ha incurrido y le tocará incurrir a la señora CECILIA PEDROZA DE VENEGAS, para su posible recuperación.

El equivalente en moneda nacional de mil gramos oro fino (1000 gr) según certificación que expida el Banco de la República al momento de la ejecutoria de la sentencia, para cada uno de los demandantes, por concepto de perjuicios morales «pretium doloris», consistentes en profundo trauma psíquico que les causó las lesiones personales ocasionadas a la señora CECILIA PEDROZA DE VENEGAS, madre de mis poderdantes.

TERCERA: Que se condenen (sic) al DISTRTO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, a pagar a la señora CECILIA PEDROZA DE VENEGAS, la cantidad de mil gramos oro equivalente en pesos colombianos, por concepto de danos FISIOLÓGICOS , que se le causaron por las lesiones ocasionadas el día 23 de octubre de 1.997, toda vez que también le produjeron incidencias traumáticas en el campo afectivo.

CUARTA: Las anteriores sumas se deben actualizar de acuerdo al índice de precios al consumidor o al por mayor, hasta la ejecutoria de la sentencia.

QUINTA: Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.”

A su vez, en el escrito de la demanda de tutela, la actora manifestó que el proceso de reparación directa que se había surtido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, había sido de única instancia toda vez que su pretensión mayor había sido de mil (1000) gramos oro, que aseguró, para octubre de 1999 tenían un valor de dieciocho millones ochocientos cuarenta y tres mil seiscientos treinta pesos (18.843.630,00). (Cfr. fol. 4)

Se constató que para octubre de 1999, según certificación del Banco de la República, el gramo oro tenía un valor de dieciocho mil setecientos ochenta y tres pesos con ciento veinte centavos (\$18.783,120), de manera que dicha pretensión no superaba la suma de

dieciocho millones ochocientos cincuenta mil pesos (\$18.850.000,00), que era la cuantía que limitaba la competencia en única instancia.

Sin embargo, como anteriormente se verificó, la pretensión mayor de la actora no era de mil (1000) gramos oro sino de ochenta y seis millones de pesos (\$86.000.000,00), suma reclamada por concepto de lucro cesante; de modo que no se trataba de un proceso de única instancia ya que, según la redacción del numeral 10 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo vigente antes de la expedición de ley 446 de 1998, que se refiere a la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia, la sentencia era susceptible de ser apelada ante el Consejo de Estado.

En este contexto, la señora Cecilia Pedroza de Venegas contaba con el recurso de apelación ante el Consejo de Estado para que éste revisara la sentencia del Tribunal Administrativo, y aquélla no hizo uso de aquel recurso en la oportunidad debida. En consecuencia, la acción de tutela presentada ante el Consejo de Estado no podía prosperar, pero no por las razones expuestas por dicha Corporación sino por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial que debía agotarse antes de acudir a la acción de tutela.

#### A. DECISION

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

#### RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la sentencia del Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A, del ocho (8) de octubre de 2003, pero por las razones expuestas en la presente sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Cfr. Sentencia T-442 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonel.

2 Sentencia T-231 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia T-231 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Sentencia T-008 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Cfr. Sentencia T-088 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Cfr. Sentencia T-100 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.