

Sentencia T-380/14

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

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

CONCEPTO DE PROVIDENCIA JUDICIAL-También comprende autos interlocutorios/ACCION DE TUTELA CONTRA AUTO INTERLOCUTORIO-Procedencia excepcional por vulneración de derechos fundamentales

El concepto de providencia judicial comprende tanto las sentencias como los autos que son proferidos por las autoridades judiciales. Sin embargo, en materia de decisiones adoptadas en autos interlocutorios, la Corte ha señalado que éstas, por regla general, deben ser discutidas por medio de los recursos ordinarios que el legislador ha dispuesto para el efecto. Entonces, la acción de tutela procederá solamente (i) cuando se evidencie una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las partes, que no puede ser reprochada mediante otros medios de defensa judicial. Por tanto, la acción constitucional no será procedente cuando han vencido los términos para interponer los recursos ordinarios y la parte afectada no hizo uso de ellos, o cuando fueron utilizados en forma indebida; (ii) cuando a pesar de que existen otros medios, éstos no resultan idóneos para proteger los derechos afectados o amenazados; o (iii) cuando la protección constitucional es urgente para evitar un perjuicio irremediable. En el primer caso, para que proceda la tutela, deberán reunirse los requisitos generales de procedencia y los requisitos especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por esta Corporación.

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTO INTERLOCUTORIO-Improcedencia por cuanto juez de tutela no puede inmiscuirse dentro de la órbita de competencias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTO INTERLOCUTORIO-Improcedencia por cuanto no existe pronunciamiento de fondo y están en suspenso los recursos ordinarios de defensa,

incumpliendo requisito de subsidiariedad

Referencia: expediente T-4.254.285

Acción de tutela instaurada por Alfonso Jiménez Cuesta y otros, contra la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá.

Derechos fundamentales invocados: debido proceso y acceso a la administración de justicia.

Tema: ¿Es o no procedente la acción de tutela para determinar qué jurisdicción -contencioso administrativa o civil-, es la competente para tramitar la acción de grupo interpuesta por Alfonso Jiménez Cuestas y otros contra Codensa S.A. ESP?

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., trece (13) de junio de dos mil catorce (2014).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente.

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia dictada el 16 de diciembre de 2013, por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, el 11 de julio de la misma anualidad, que rechazó por improcedente la solicitud de amparo de tutela interpuesta por el accionante.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1.1. SOLICITUD

Juan Carlos Cuesta Quintero, actuando como apoderado judicial del señor Alfonso Jiménez Cuestas y otros, solicita al juez de tutela que ampare el derecho fundamental de sus representados al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En consecuencia, pide que se declare que el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá carecía de competencia para decidir sobre la remisión del expediente contentivo de la acción de grupo N° 6600/1/2/3 a la jurisdicción civil, y que se suspenda dicho envío dado que la jurisdicción competente es la contencioso administrativa.

1.2. HECHOS

1.2.1. Manifiesta el apoderado judicial de los accionantes, que sus poderdantes interpusieron acción de grupo contra Codensa S.A. ESP el 11 de julio de 2007, la cual fue repartida al Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá y radicada bajo el número 2007-00366-00.

1.2.2. Aduce que la demanda fue inadmitida mediante auto del 23 de julio de 2007, y a pesar de haber sido subsanada, por auto del 4 de septiembre de la misma anualidad fue rechazada.

1.2.3. Indica que la decisión de rechazo fue objeto del recurso de reposición y en subsidio de apelación, de los cuales fue rechazado el de reposición y concedido el de apelación. En sede de apelación, el 29 de noviembre de 2007, la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la determinación y ordenó la admisión de la acción de grupo.

1.2.4. Sostiene que el expediente por razón de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debía ser enviado a un

despacho permanente, dado que el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá pasó, por disposición del Consejo Superior de la Judicatura, al sistema oral. Sin embargo, el juez incurrió en un defecto de procedimiento, pues el proceso, por ser del régimen anterior, debió ser enviado a reparto entre el 25 y el 29 de junio de 2012, pese a lo cual lo mantuvo en su despacho.

1.2.5. Expresa que posteriormente, el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá emitió el auto del 27 de agosto de 2012, mediante el cual remitió el proceso a la jurisdicción ordinaria, alegando carecer de competencia para tramitar la acción de grupo, lo que implica un defecto orgánico por falta de competencia y el incumplimiento del Acuerdo PSAA12-9454 del 23 de mayo de 2012 del Consejo Superior de la Judicatura, dado que “debió enviar el expediente a reparto conforme lo señala el acuerdo en comento, sin que tuviera competencia para pronunciarse respecto a algún aspecto, excepto para entregar el proceso”.

1.2.6. Arguye que interpuso recurso de reposición y apelación en contra de esa decisión, los cuales fueron decididos de manera adversa en auto del 12 de diciembre de 2012. Al respecto, señala que “en la página web de la entidad figuraba que se concedía el recurso de apelación, situación que podía generar confusión porque al revisar el auto se verificó que ello no ocurrió, por lo cual procedió a radicar recurso de reposición para trámite del recurso de queja el 19 de diciembre de 2012, por el paro judicial”.

1.2.7. Enuncia que la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 8 de abril de 2013, decidió que estuvo bien denegada la apelación, “sin aplicar la excepción de inconstitucionalidad solicitada con la sustentación del recurso, ni tener en cuenta que Codensa sí cumple funciones administrativas, emitiendo una decisión adversa a aquella proferida anteriormente cuando ordenó admitir la demanda”.

1.2.8. Agrega que las autoridades judiciales desconocieron el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, que asigna la competencia a los jueces administrativos en primera instancia, cuando los asuntos se refieran a la protección de derechos e intereses colectivos o reparación de daños causados a un grupo, por las autoridades del nivel departamental, distrital o municipal, o a las personas privadas que ejercen funciones públicas dentro de

esos mismos ámbitos.

1.2.9. Señala que lo pretendido en la acción de grupo es que se paguen indemnizaciones a cada uno de los usuarios afectados por Codensa al expedir abusivamente facturas y actos administrativos mediante los cuales les impusieron sanciones pecuniarias, pese a no tener potestad legal para tal efecto.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.3.1. Recibida la solicitud de tutela, la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ordenó notificar a la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá y a Codensa S.A. ESP, para que se pronunciaran sobre los hechos materia de la petición de amparo.

1.3.2. La Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca precisó que no incurrió en vulneración alguna de los derechos alegados, ya que su actuación se limitó a revisar si el recurso de apelación había sido bien o mal negado, no siendo procedente en tal evento pronunciarse sobre los argumentos que tuvo el juez de primera instancia para determinar la remisión del proceso a la jurisdicción civil.

Así mismo, sostuvo que la decisión del Juzgado 22 Administrativo del Circuito de Bogotá consistió en la remisión del proceso a la jurisdicción civil, y “no se logra colegir cómo dicha decisión es vulneratoria de derecho fundamental alguno del acá accionante, en la medida en que según la misma etapa procesal en la que se encuentra dicho proceso judicial (apenas se acaba de terminar de conformar la Litis y se está a la espera de la decisión de las excepciones previas propuestas), tal decisión no repercute ni lesiona los derechos fundamentales del acá accionante”.

1.3.4. El Juzgado 22 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá indicó que el tutelante cuestiona una decisión debidamente ejecutoriada que fue proferida en el marco de un amplio análisis, con las correspondientes razones de hecho y de derecho, a partir de las cuales concluyó que la acción de grupo era de competencia de la jurisdicción civil.

Agregó que “no le asiste razón jurídica al tutelante al solicitarle al Consejo de Estado que

confirmara la competencia del Juzgado 22 Administrativo para conocer de la cuestionada acción de grupo, en la medida en que el actor se notificó del respectivo auto, ejerció el derecho a recurrir, presentó solicitudes sucesivas y reiterativas, todas encaminadas a cuestionar nuestra decisión de declinar a la jurisdicción y competencia por las serias razones expuestas en su oportunidad”.

Por último, resaltó que resulta improcedente la solicitud formulada al Consejo de Estado de ratificar que la jurisdicción competente es la contenciosa administrativa, ya que se encuentra ejecutoriada la providencia por la cual este juzgado declaró su carencia de jurisdicción y competencia; por tanto, “no queda otra vía que cumplir esa providencia”.

1.4. DECISIONES JUDICIALES

1.4.1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia proferida el 11 de julio de 2013, la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado rechazó por improcedente la solicitud de amparo, aduciendo que el presente asunto no reviste relevancia constitucional, pues, además de que se encuentran agotados todos los recursos ordinarios procedentes contra la decisión que el actor considera adversa a sus intereses, la consecuencia jurídica que dicha decisión implica (conocimiento por parte de la jurisdicción ordinaria de la acción de grupo que iniciaron los accionantes contra Codensa S.A. ESP), no se encuentra concretado, en vista de que la acción de grupo está siendo sometida a reparto, por lo que existe la posibilidad de que el juzgado civil del circuito a quien corresponda declare también su incompetencia.

De otra parte, el a quo sostuvo que no encuentra cómo la remisión del expediente por falta de competencia, vulnera los derechos de la parte actora, pues el conocimiento de los procesos judiciales no obedece al querer de los administrados, sino a estrictas reglas de competencia y jurisdicción que deben ser respetadas y que garantizan que sin importar quien sea el juez de conocimiento, el proceso se lleve a cabo bajo las formas propias del juicio.

Por último, adujo que no observa una anomalía que permee derechos fundamentales y que amerite su intervención inmediata como juez de tutela para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

1.4.2. Impugnación

Los accionantes mediante apoderado judicial impugnaron la decisión de primera instancia, argumentado que es inadmisibile que el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá viole la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado respecto a la naturaleza jurídica de Codensa S.A. ESP, quien es, según lo dicho por estos Altos Tribunales, una entidad que cumple funciones públicas y/o administrativas que arbitrariamente ha vendido apropiándose del dinero que injustificadamente les ha cobrado a 50.000 familias por concepto de sanciones pecuniarias, lo cual afecta la moralidad pública.

Así mismo, determinó que el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá violó el debido proceso al remitir el expediente a la jurisdicción civil, pese a que es evidente que Codensa S.A. ESP presta un servicio público.

Finalmente, adujo que si el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá consideró que no tenía competencia para resolver el asunto, debió fijar en lista la contestación de la demanda y el escrito de excepciones previas, para luego tramitar la audiencia de conciliación, saneamiento, decisión de excepciones previas y fijación del litigio, oportunidad procesal que le precluyó en su integridad, y tema decidendum que ya había sido resuelto por su superior jerárquico en el 2007.

1.4.3. Decisión de segunda instancia

Mediante sentencia proferida el 16 de diciembre de 2013, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión proferida en primera instancia, tras considerar que la cuestión discutida carece de relevancia constitucional, pues lo pretendido es que se confirme que la jurisdicción competente para conocer, tramitar y decidir la acción de grupo en la que los accionantes fungen como actores, es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con fundamento en que Codensa S.A. ESP es una entidad que ejerce funciones administrativas cuando sanciona a los usuarios, lo que es

improcedente por esta vía.

También adujo el ad quem que en este caso se está utilizando a la acción de tutela como una instancia adicional para debatir un asunto que es de competencia exclusiva del juez natural, y que ya fue decidida de acuerdo con las reglas de procedimiento que rigen la materia.

1.5. PRUEBAS DOCUMENTALES OBRANTES DENTRO DEL EXPEDIENTE

En el expediente no obran pruebas distintas a las actuaciones surtidas dentro del trámite de esta tutela.

1.6. ACTUACIONES SURTIDAS POR LA SALA DE REVISIÓN

1.6.1. Dado que no se sabía a qué Despacho Judicial había sido enviado el proceso de la referencia, el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 5 de mayo de 2014, ordenó:

“ÚNICO: Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, REQUERIR a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá-Oficina de Reparto (carrera 10 # 14-33, primer piso), para que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, INFORME a qué Despacho Judicial fue enviado el proceso de acción de grupo N° 11001-33-31-022-2007-00366-00/3, interpuesta por el señor Alfonso Jiménez Cuesta y otros contra Codensa S.A. ESP”.

1.6.2. En virtud de que no se tenía conocimiento del estado actual del proceso surtido en la acción de grupo de la referencia, el Magistrado Sustanciador mediante auto del 13 de mayo de 2014, ordenó:

“ÚNICO: Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, REQUERIR al Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá (carrera 10 # 14-33 P-11), para que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, INFORME el estado actual del proceso, y todas las actuaciones surtidas en el marco de la acción de grupo N° 11001-33-31-022-2007-00366-00/3, interpuesta por el señor Alfonso Jiménez Cuesta y otros contra Codensa S.A. ESP”.

1.7. PRUEBAS ALLEGADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1.7.1. El 13 y 15 de mayo de 2014, la Sala Administrativa de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá, informó a este Despacho, verbalmente y por escrito, respectivamente, lo siguiente:

“(…) una vez revisado el Sistema de Administración de Reparto Judicial (SARJ) en la jurisdicción civil (Municipal, Circuito), Familia y Laborales, la Acción de Grupo en mención fue repartida al Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá, el día 12 de marzo de 2014, con número de secuencia N°. 7999 (…)”.

1.7.2. El 14 de mayo de 2014, el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá informó a este Despacho que:

“(…) efectivamente llegó por reparto la acción popular (SIC) invocada por el accionante contra Codensa S.A ESP, la cual fue radicada bajo el número 2014-00205, sin embargo, no se avocó conocimiento por considerar que la competencia aún recaía en lo contencioso administrativo; por ello se suscitó conflicto negativo de competencia, y se ordenó remitir el proceso a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, el cual fue enviado mediante oficio 1251”.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

2.2.1. Corresponde a esta Sala establecer si es o no procedente la acción de tutela, para determinar qué jurisdicción –contencioso administrativa o civil-, es la competente para tramitar la acción de grupo interpuesta por Alfonso Jiménez Cuestas y otros contra Codensa S.A. ESP.

2.2.2. Para resolver este problema jurídico, la Sala analizará: i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. En este aparte, se hará alusión a la procedencia de la acción de tutela contra autos interlocutorios; ii) los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; y iii) los requisitos especiales de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Posteriormente, la Sala resolverá el caso concreto.

2.3. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

2.3.1. Fundamento Constitucional

El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela procede contra toda “acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones deben ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por esta razón, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que infringen los derechos fundamentales de las partes, en particular el derecho al debido proceso, y que se apartan notablemente de los mandatos constitucionales. Sin embargo, la Corte ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, en atención a los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela.

En desarrollo del artículo 86 constitucional, el Decreto 2591 de 1991 previó la posibilidad de vulneración de derechos fundamentales por las autoridades judiciales en sus decisiones. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del decreto, los cuales se referían a la caducidad y la competencia especial de la tutela contra providencias judiciales. En aquel momento, la Corte consideró que la acción de tutela no había sido concebida para impugnar decisiones judiciales, y que permitir su ejercicio contra tales providencias, vulneraría los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, además de transgredir la autonomía e independencia judicial.

No obstante la declaración de inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, la Corte mantuvo abierta la posibilidad de interponer acciones de tutela contra

providencias judiciales cuando éstas constituyeran manifiestas vías de hecho. Así, a partir de 1992, esta Corporación comenzó a admitir la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales que constituyen vías de hecho, es decir, decisiones manifiestamente arbitrarias porque, por ejemplo, (i) se basan en normas evidentemente inaplicables (defecto sustantivo), (ii) son proferidas con carencia absoluta de competencia (defecto orgánico), (iii) se basan en una valoración arbitraria de las pruebas (defecto fáctico), o (iv) fueron proferidas en un trámite que se apartó ostensiblemente del procedimiento fijado por la normativa vigente (defecto procedimental). Con el paso del tiempo, el Alto Tribunal en su jurisprudencia fue identificando otros defectos constitutivos de vías de hecho.

Ahora bien, la doctrina de las vías de hecho fue replanteada en la sentencia C-590 de 2005. En este fallo, la Corte señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales: unos requisitos generales de procedencia de naturaleza estrictamente procesal, y unos requisitos específicos de procedibilidad de naturaleza sustantiva que recogen los defectos que antes eran denominados vías de hecho.

2.3.2. Requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

Los requisitos generales de procedencia señalados en la sentencia C-590 de 2005, son condiciones de procedimiento que buscan hacer compatible la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, con la eficacia de principios de estirpe constitucional y legal como la seguridad jurídica, la cosa juzgada, la independencia y autonomía del juez, y la distribución jerárquica de competencias al interior de la rama judicial.[1] Estos requisitos son los siguientes:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[2]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[3]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[4]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[5]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. 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 hubiere sido posible[6]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de

pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela[7]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas”[8].

2.3.3. Requisitos especiales de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

En la sentencia C-590 de 2005, a partir de la jurisprudencia sobre las vías de hecho, la Corte señaló los siguientes requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Se trata de defectos sustanciales que por su gravedad hacen incompatible la decisión judicial de los preceptos constitucionales.[9]

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[10] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que 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. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado"[11].

"i. Violación directa de la Constitución, que es el defecto que se deduce de infringir directamente una o varias disposiciones o normas razonablemente vinculables a la Constitución"[12].

2.3.4. La procedencia de la acción de tutela contra autos interlocutorios

El concepto de providencia judicial comprende tanto las sentencias como los autos que son proferidos por las autoridades judiciales. Sin embargo, en materia de decisiones adoptadas en autos interlocutorios, la Corte ha señalado que éstas, por regla general, deben ser discutidas por medio de los recursos ordinarios que el legislador ha dispuesto para el efecto.

Entonces, la acción de tutela procederá solamente (i) cuando se evidencie una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las partes, que no puede ser reprochada mediante otros medios de defensa judicial. Por tanto, la acción constitucional no será procedente cuando han vencido los términos para interponer los recursos ordinarios y la parte afectada no hizo uso de ellos, o cuando fueron utilizados en forma indebida; (ii) cuando a pesar de que existen otros medios, éstos no resultan idóneos para proteger los derechos afectados o amenazados; o (iii) cuando la protección constitucional es urgente para evitar un perjuicio irremediable.[13] En el primer caso, para que proceda la tutela, deberán reunirse los requisitos generales de procedencia y los requisitos especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por esta Corporación.

La primera oportunidad en la que la Corte admitió una tutela contra un auto fue en la sentencia T-224 de 1992[14]. En esta sentencia, la Corte consideró que el contenido y alcance de un auto interlocutorio pueden vulnerar o poner en peligro derechos fundamentales de las partes. En estos casos, los afectados deben acudir a los recursos ordinarios previstos en el ordenamiento contra la respectiva providencia; sin embargo, si la lesión de los derechos persiste, la Corporación indicó que es posible acudir a la acción de tutela.

Posteriormente, en las sentencias T-025 de 1997[15], T-1047 de 2003[16] y T-489 de 2006[17], aunque la Corte no concedió la tutela en sede de revisión, admitió la procedencia de la tutela contra autos interlocutorios; en el primer caso, contra un auto del Consejo de Estado que denegó una solicitud de nulidad del tutelante en un proceso de reparación directa; en el segundo caso, contra un auto que negó la libertad provisional solicitada por un recluso; y en el tercer caso, contra un auto que en sede de apelación revocó otro auto que había decretado la nulidad de todo lo actuado por indebida notificación dentro de un proceso ejecutivo.

Ahora, pasa la Sala a analizar los requisitos generales y los especiales que la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado como necesarios para que proceda la tutela contra providencias judiciales.

3. CASO CONCRETO

3.1. RESUMEN DE LOS HECHOS

Manifiesta el apoderado judicial de los accionantes, que sus poderdantes interpusieron acción de grupo contra Codensa S.A. ESP el 11 de julio de 2007, la cual fue repartida al Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá e inadmitida y posteriormente rechazada, pese a que fue subsanada a tiempo.

La decisión de rechazo fue revocada por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por lo que se ordenó al Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá la admisión de la acción de grupo.

Contra la decisión anterior interpuso recurso de reposición y apelación, pero éstos le fueron decididos de manera adversa en auto del 12 de diciembre de 2012.

Enuncia que la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto del 8 de abril de 2013, decidió que estuvo bien denegada la apelación, “sin aplicar la excepción de inconstitucionalidad solicitada con la sustentación del recurso, ni tener en cuenta que Codensa sí cumple funciones administrativas, emitiendo una decisión adversa a aquella proferida anteriormente cuando ordenó admitir la demanda”.

Agrega que las autoridades judiciales desconocieron el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, que asigna la competencia a los jueces administrativos en primera instancia, cuando los asuntos se refieran a la protección de derechos e intereses colectivos o reparación de daños causados a un grupo, por las autoridades del nivel departamental, distrital o municipal, o a las personas privadas que ejercen funciones públicas dentro de esos mismos ámbitos.

3.2. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES.

3.2.1. El asunto debatido reviste relevancia constitucional.

El problema jurídico puesto a consideración por el señor Alfonso Jiménez Cuesta y otros, es de relevancia constitucional, puesto que se refiere a sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales consideran vulnerados por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá.

3.2.2. El tutelante no agotó todos los medios de defensa judicial a su alcance.

La jurisprudencia constitucional, en relación con el requisito de subsidiaridad, ha condicionado la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales a una de las siguientes hipótesis:

“a) Es necesario que la persona haya agotado todos los mecanismos de defensa previstos en el proceso dentro del cual fue proferida la decisión que se pretende controvertir mediante tutela. Con ello se busca prevenir la intromisión indebida de una autoridad distinta de la que adelanta el proceso ordinario[18], que no se alteren o sustituyan de manera fraudulenta los mecanismos de defensa diseñados por el Legislador[19], y que los ciudadanos observen un mínimo de diligencia en la gestión de sus asuntos[20], pues no es ésta la forma de enmendar deficiencias, errores o descuidos, ni de recuperar oportunidades vencidas al interior de un proceso judicial[21].

b) Sin embargo, puede ocurrir que bajo circunstancias especialísimas, por causas extrañas y no imputables a la persona, ésta se haya visto privada de la posibilidad de utilizar los

mecanismos ordinarios de defensa dentro del proceso judicial, en cuyo caso la rigidez descrita se atempera para permitir la procedencia de la acción[22].

c) Finalmente, existe la opción de acudir a la tutela contra providencias judiciales como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable. Dicha eventualidad se configura cuando para la época de presentación del amparo aún está pendiente alguna diligencia o no han sido surtidas las correspondientes instancias, pero donde es urgente la adopción de alguna medida de protección, en cuyo caso el juez constitucional solamente podrá intervenir de manera provisional.”[23]

En este contexto, observa la Sala que la decisión atacada en sede de tutela, resolvió remitir la acción de grupo interpuesta por los accionantes contra Codensa S.A. ESP, a la jurisdicción ordinaria.

Del informe presentado por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá, se desprende que esa dependencia judicial no avocó conocimiento del asunto, por considerar que la competencia aún recaía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; por ello, suscitó conflicto negativo de competencia, y ordenó remitir el proceso a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que se pronunciara al respecto.

Así las cosas, es evidente que el juez de tutela no puede inmiscuirse dentro de la órbita de competencias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, máxime cuando la decisión atacada hace referencia a la etapa de reparto de la acción de grupo, pues la autoridad referida, como juez natural de la controversia, está revisando la decisión.

Adicionalmente, la Corte encuentra que los accionantes no están desamparados en sus garantías fundamentales, ya que, en caso de que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura decida que el proceso debe ser resuelto por la jurisdicción civil, éstos, dentro del proceso de la acción de grupo, pueden ejercer su derecho de defensa y dar a conocer su inconformidad con la medida, pues es de recordarse que el asunto de la referencia se encuentra en un período inicial, el cual se compone de diferentes etapas a través de las cuales los interesados pueden hacer valer sus derechos.

Aunado a lo anterior, es evidente que por no haberse producido un pronunciamiento de

fondo en el presente proceso, están en suspenso todos los recursos jurídicos procedentes en contra de la eventual decisión que adopte el juez a quien sea remitido dicho proceso, lo que hace inocua la intervención del juez de tutela.

En consecuencia, percibe la Corte que lo pretendido por los demandantes es controvertir una decisión adversa a sus intereses, en el marco de una controversia en la que no se ha proferido ningún fallo definitivo, contando los peticionarios con otros mecanismos de defensa judicial dentro de cada etapa procesal.

3.3. CONCLUSIONES

3.3.1. La acción de tutela contra providencias judiciales es un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en las que la decisión del juez incurre en graves falencias de relevancia constitucional, las cuales tornan la decisión incompatible con la Constitución. En este sentido, la acción de tutela contra decisión judicial es concebida como un juicio de validez constitucional del fallo cuestionado, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado, que dieron origen a la controversia.

3.3.2. El concepto de providencia judicial comprende tanto las sentencias como los autos que son proferidos por las autoridades judiciales. Sin embargo, en materia de decisiones adoptadas en autos interlocutorios, la Corte ha señalado que éstas, por regla general, deben ser discutidas por medio de los recursos ordinarios que el legislador ha dispuesto para el efecto.

3.3.3. La anomalía propuesta por los accionantes es la existencia de un defecto procedimental absoluto, el cual estaría presente en la decisión del Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá al haber remitió la acción de grupo a la jurisdicción ordinaria, sin atender el mandato del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

3.3.4. Del informe presentado por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá, se desprende que esa dependencia judicial no avocó conocimiento del asunto, por considerar que la competencia recaía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; por ello, suscitó conflicto negativo de competencia, y ordenó remitir el proceso a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para que se pronunciara al

respecto.

3.3.5. El juez de tutela no puede inmiscuirse dentro de la órbita de competencias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, máxime cuando la decisión atacada hace referencia a la etapa de reparto de la acción de grupo, pues la autoridad referida, como juez natural del conflicto de competencias, ésta resolviendo la controversia.

3.3.6. En caso de que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura decida que el proceso debe ser resuelto por la jurisdicción civil, los accionantes, dentro del proceso de la acción de grupo, pueden ejercer su derecho de defensa y dar a conocer su inconformidad con la medida.

3.3.7. Aunado a lo anterior, es evidente que por no haberse producido un pronunciamiento de fondo en el presente proceso, están en suspenso todos los recursos jurídicos procedentes en contra de la eventual decisión que adopte el juez a quien sea remitido dicho proceso, lo que hace inocua la intervención del juez de tutela.

Por lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión considera que no se encuentra acreditado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, lo que impide continuar con el examen de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

En consecuencia, la Sala Séptima confirmará, por las razones antes esgrimidas, la decisión proferida el 16 de diciembre de 2013, por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó a su vez la sentencia que declaró improcedente la tutela promovida por Alfonso Jiménez Cuesta y otros, contra la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado Veintidós Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, fallo proferido el 11 de julio de 2013, por la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución Nacional.

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la decisión proferida el 16 de diciembre de 2013, por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó a su vez la sentencia proferida el 11 de julio de 2013, por la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

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

Notifíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1]Ver al respecto la sentencia T-310 del 30 de abril de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[2] “Sentencia 173/93.”

[3] “Sentencia T-504/00.”

[4] “Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05”

[5] “Sentencias T-008/98 y SU-159/2000”

[6] “Sentencia T-658-98”

[7] “Sentencias T-088-99 y SU-1219-01”

[8] Cfr. Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[9] Ver al respecto la sentencia T-310 del 30 de abril de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[10] «Sentencia T-522/01 »

[11] “Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.”

[12] Cfr. Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[13] Ver al respecto la sentencia T-489 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[14] En la sentencia T-224 del 17 de junio de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, la Corte revisó una acción de tutela promovida por un ciudadano colombiano residente en los Estados Unidos, quien alegaba que un auto interlocutorio dictado en el marco de un proceso de alimentos que le impedía abandonar el país, vulneraba su derecho fundamental al debido proceso. El tutelante alegaba que el auto era arbitrario, pues había puesto a disposición del juzgado demandado un automóvil y un inmueble para respaldar sus obligaciones. Además, alegaba que su trabajo en los Estados Unidos era su fuente de ingresos y el que le permitía pagar las cuotas de alimentos de las que era responsable. La Corte concedió la tutela, ya que consideró que los hechos ponían de presente una manifiesta y palmaria violación de los derechos fundamentales del petente. En consecuencia, la Corte ordenó a la juez demandada celebrar una audiencia especial con el objeto de examinar la situación planteada y tomar la decisión que de conformidad con la Constitución y la ley, asegurara el respeto a los derechos fundamentales de las partes.

[15] M.P. Jorge Arango Mejía.

[16] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[17] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[18]Cfr. Sentencia T-001/99 MP. José Gregorio Hernández Galindo

[19]Cfr. Sentencia SU-622/01 MP. Jaime Araújo Rentería.

[20] Sentencia T-116/03 MP. Clara Inés Vargas Hernández

[21]Cfr. Sentencias C-543/92, T-329/96, T-567/98, T-511/01, SU-622/01, T-108/03

[22]Cfr. Sentencia T-440 de 2003 MP. Manuel José Cepeda. La Corte concedió la tutela a una entidad bancaria y algunos usuarios de la misma, por considerar que en el trámite de una acción de grupo la autoridad judicial había desconocido los derechos a la intimidad y al debido proceso, al ordenar la remisión de varios documentos que implicaban la revelación de datos privados confiados a una corporación bancaria. Sobre la procedencia de la tutela la Corte señaló: “(...) En segundo lugar, la Corte también desestima la consideración según la cual existió una omisión procesal por parte de los usuarios del Banco Caja Social. Dichas personas no integraban el pasivo del proceso de acción de grupo (...). Por lo tanto, difícilmente podían los ahora tutelantes controvertir providencias judiciales que no les habían sido notificadas, y que, por demás, habían sido proferidas en el transcurso de un proceso judicial de cuya existencia no estaban enterados.” En sentido similar pueden consultarse las Sentencias T-329 de 1996 MP. José Gregorio Hernández Galindo, T-567 de 1998 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-654 de 1998 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-289 de 2003 MP. Manuel José Cepeda.

[23] Sentencia T-598 del 23 de julio de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández