

Sentencia T-386/10

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA-Protección de derechos fundamentales por acción u omisión de cualquier autoridad pública

CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Obligación del Estado de proveer recurso efectivo para protección de derechos

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos formales y materiales

CORTE CONSTITUCIONAL-Asegura principio de igualdad, cosa juzgada y justicia material

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Defecto procedimental como vía de hecho

DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Desconocimiento de las formas del juicio establecidas/EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Juzgador obstaculiza efectividad de derechos fundamentales o los sacrifica por aplicación irrestricta de las formas del proceso

DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Facultad y libertad de valoración de pruebas

DEFECTO FACTICO-Existencia de problemas de hecho y apreciación de pruebas

DEFECTO PROCEDIMENTAL DE ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS JUDICIALES-Elementos para que proceda

PRINCIPIO DE PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL EN ACTIVIDADES JUDICIALES-Relevancia constitucional

DEMANDA DE REPARACION DIRECTA CONTRA EL INPEC-Ausencia de prueba de parentesco entre accionante, hijo y causante por aportar fotocopias simples

DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración a pesar de

allegar registros civiles y extemporáneamente fotocopias auténticas

DEMANDA DE REPARACION DIRECTA CONTRA EL INPEC-Juez no verifico hechos alegados por las partes para evitar nulidad y providencia inhibitoria

EXCESO RITUAL MANIFIESTO Y DERECHO SUSTANCIAL-Ponente podrá en cualquier instancia decretar de oficio pruebas que considere necesarias para esclarecer la verdad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Legitimidad por activa de demandante e hijo menor de edad en demanda de reparación directa contra el INPEC

Referencia: expediente T-2515836

Acción de tutela incoada por Omaira Rivera Acevedo contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, y el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá.

Procedencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá D. C., veintiuno (21) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales profiere la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo de tutela adoptado el 21 de octubre de 2009 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que revocó el dictado el 14 de agosto del mismo año por la Sección Segunda, Subsección A, del máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada a nombre propio y de un hijo menor de edad por Omaira Rivera Acevedo, contra las providencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, proferida el 3 de junio de 2009, y del Juzgado

34 Administrativo del Circuito de Bogotá, emitida el 15 de julio de 2008, dentro del proceso radicado 25000232600020040072201.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión de la Secretaría General del Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado en los artículos 86 inciso 2° de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991, con insistencia de revisión del Defensor del Pueblo, conforme a lo previsto en el artículo 33 de dicho decreto, siendo escogido para revisión por la Sala de Selección N° 2 de esta corporación, el 26 de Febrero de 2010.

I. ANTECEDENTES.

El 8 de julio de 2009, la señora Omaira Rivera Acevedo, obrando a nombre propio y en representación de su hijo menor de edad, Andrés Felipe Ramírez Rivera, elevó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, y el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá, por estimar que vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la supremacía del derecho sustantivo sobre lo adjetivo, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, con base en los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos relevantes y narración realizada en la demanda.

La señora Omaira Rivera Acevedo, a través de apoderado, interpuso acción de reparación directa contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, por causa de la muerte violenta de su compañero permanente Mauricio Armando Ramírez Palacios, quien en vida desempeñó el cargo de dragoneante para dicha entidad.

Manifiesta que con el fin de demostrar el parentesco y la legitimidad en la acción contencioso administrativa, aportó con la demanda los registros civiles de defunción y nacimiento de su compañero permanente, del hijo menor de edad, de los hermanos del causante y el registro de matrimonio de los padres de aquel, los cuales fueron nuevamente allegados en copia autenticada con la adición de la demanda y el recurso de apelación interpuesto contra el fallo desfavorable del Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, confirmado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Afirma que el Juzgado y el Tribunal administrativos “hicieron caso omiso” de tales registros,

al anotar que por ser aportados en copia simple no reunían la exigencia contenida en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, puesto que se allegaron en fotocopias autenticadas y, de otra parte, con la admisión de la demanda y en posteriores actuaciones procesales, se determinó su idoneidad probatoria y consecuente legitimidad de los reclamantes.

Finalmente indica que las mencionadas autoridades contencioso administrativas omitieron cumplir los deberes y obligaciones de los jueces y actuar con equilibrio e imparcialidad, “para garantizar el debido proceso, el derecho a probar, la igualdad ante la ley, presunción de buena fe, el interés del reclamante que es un niño, la supremacía del derecho sustantivo sobre lo adjetivo, la finalidad y objetivo de la administración de justicia, la economía procesal, el poder de saneamiento del proceso, etc.”.

B. Pretensiones.

La demandante solicita se amparen los derechos constitucionales al debido proceso, a la supremacía del derecho sustantivo sobre lo adjetivo, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de las acciones y omisiones de los despachos judiciales accionados y que, en consecuencia, (i) se invaliden la actuación desde el auto que decretó el vencimiento del período probatorio y las sentencias proferidas por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, y (ii) se ordene que otro juez administrativo conozca del proceso adelantado, reponga las copias autenticadas de los registros de defunción, nacimiento y matrimonio e insista en la obtención de respuesta de las pruebas solicitadas por oficio.

C. Decisiones judiciales.

1. Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá.

En providencia de julio 15 de 2008 este despacho judicial, en primera instancia denegó las pretensiones invocadas por la actora dentro del proceso N° 25000232600020040072201, por encontrar que no se acreditó la “legitimación material en la causa por activa”.

Previas consideraciones acerca de los presupuestos procesales de la demanda, consideró que el atinente a la legitimación en la causa no llegó a configurarse por cuanto las “pruebas

para acreditar tanto el parentesco de los demandantes con el señor MAURICIO RAMIREZ PALACIOS como su condición de damnificados con el hecho de su muerte fueron aportadas en copia simple las cuales carecen de valor probatorio, ya que en tratándose de copias, para que puedan ser aducidas o apreciadas como prueba dentro de un proceso judicial, deben reunir las exigencias contenidas en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil¹, entre las cuales se encuentra la diligencia de autenticación”.

Agregó por último que los documentos en copias simples no son medios de convicción que tengan el mérito de constatar o demostrar los hechos ante la jurisdicción, por cuanto la ausencia de autenticación impide la valoración probatoria en términos de la norma procesal mencionada, cuya aplicación genera seguridad al juzgador frente a su producción.

2. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

Mediante sentencia de junio 3 de 2009, el tribunal de lo contencioso administrativo, al resolver el recurso de alzada, confirmó la providencia del a-quo. Advirtió la corporación que las copias simples de los documentos aportados por la parte demandante para demostrar la legitimación por activa, no arrojaban el mismo valor probatorio de los originales, al carecer de los requisitos previstos en el artículo 254 de Código de Procedimiento Civil, aplicable a los juicios contenciosos administrativos por disposición expresa del precepto 68 del Código Contencioso Administrativo.

En relación con la norma descrita, y para insistir que la decisión adoptada resultó ajustada a derecho, hizo énfasis en pronunciamiento de esta Corte, vertido en sentencia C-023 de febrero 11 de 1998 (M. P. Jorge Arango Mejía), según la cual, “la exigencia del numeral 2 del artículo 254 es razonable, y no vulnera el artículo 83 de la Constitución, como tampoco el 228. En este caso la autenticación de la copia para reconocerle ‘el mismo valor probatorio del original’ es un precepto que rige para todas las partes en el proceso, y que no tiene otra finalidad que rodear de garantías de certeza la demostración de los hechos, fundamento del reconocimiento de los derechos.... Las normas acusadas versan sobre las copias. Un principio elemental que siempre ha regido en los ordenamientos procesales es el que de las copias, para que tengan valor probatorio tienen que ser auténticas. De otra parte, la certeza de los hechos que se trata de demostrar con prueba documental, y en particular, con copias de documentos, está en relación directa con la autenticidad de tales copias. Tal certeza es el

fundamento de la eficacia de la administración de justicia, y en últimas, constituye una garantía de la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial”.

De otra parte, agregó que aportadas las pruebas en la oportunidad procesal correspondiente, habiéndoles dado el juez administrativo “el valor que la ley les otorga”, tal actuación judicial en modo alguno implicó la valoración de idoneidad o de certeza acerca de los hechos, toda vez que ésta debió cumplirse – como en efecto de hizo – al momento de decidir de fondo la litis. A este respecto destacó que “la ausencia de las pruebas que el fallo de primera instancia extraña en relación con la legitimación en la causa por activa, tuvo lugar como consecuencia de la conducta de la actora, a quien correspondía la carga probatoria de conformidad con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil”.

Finalmente, indicó el Tribunal que las copias auténticas de los registros civiles, allegadas en la etapa de alegatos de conclusión en segunda instancia, no podían estimarse dentro de los supuestos del artículo 214 del Código Contencioso Administrativo, siendo entonces improcedente su decreto a petición de parte y la posibilidad oficiosa, reservada a eventos de duda sobre determinado hecho, circunstancia no acaecida en el presente caso.

D. Actuaciones en el trámite de la acción de tutela.

1. Contestación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

El Magistrado ponente de la providencia que confirmó el fallo proferido por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, al realizar el análisis previo de la jurisprudencia constitucional en materia de acción de tutela contra las sentencias judiciales C-543 de 1992 y C-778 de 2005, manifestó que el caso objeto de revisión no plantea la vulneración de los derechos fundamentales alegados por la actora, por vía de hecho o falta al debido proceso, por cuanto “la decisión se tomó en aplicación de disposiciones legales vigentes en la época de los hechos y luego de una valoración probatoria de los supuestos fácticos del proceso, lo cual se hizo en pleno ejercicio de las competencias constitucionales que garantizan la independencia y autonomía del juez, quien sólo está atado al imperio de la ley, de conformidad con el artículo 230 Superior”.

Concluye su intervención con apartes de la sentencia emitida, referidos a las actuaciones

procesales desde la admisión de la demanda de reparación directa y los pronunciamientos realizados acerca de los registros civiles obrantes en el expediente y las pruebas solicitadas, ordenadas y evacuadas, para insistir que la ilegitimidad de la causa por activa obedeció al incumplimiento de los requisitos legales y las obligaciones de la parte actora previstas en los artículos 254 y 177 del Código de Procedimiento Civil, respectivamente.

2. Contestación del Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá.

La titular de este despacho judicial informó al juez constitucional que la sentencia proferida, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda de reparación directa, tuvo lugar “no porque se hubieran omitido las pruebas”, sino debido a que la actora aportó fotocopias de copias auténticas de los registros civiles, sin llenar los requisitos legales establecidos para ello.

Previa descripción y calificación de cada una de las etapas procesales, según los hechos expuestos por la actora, consideró que el “pronunciamiento desestimatorio de las pretensiones” se produjo porque no se acreditó la legitimación material de la causa por activa de ninguno de los demandantes.

Por último, en relación con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, advirtió acerca de (i) la improcedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, salvo por vía de hecho, no acaecida por haberse producido el fallo con arreglo al debido proceso; (ii) el valor probatorio asignado por la ley a los documentos aportados por las partes; (iii) la afirmación infundada de la parte actora sobre la calidad de los registros civiles; y (iv) la inoperancia de la solicitud de revocatoria de la decisión judicial por encontrarse debidamente justificada.

3. Contestación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

El jefe de la oficina jurídica de la entidad pública, luego de explicar que a favor del excompañero permanente de la demandante, se cancelaron auxilios, seguros y emolumentos adeudados por motivo de su fallecimiento, estimó improcedente e ilegal que por vía de tutela se pretenda la ordenación de un nuevo fallo contencioso administrativo, puesto que vulnera y amenaza “no sólo el debido proceso, sino la autonomía con que cuentan las autoridades judiciales acorde con sus competencias”, agregando que, como consecuencia de ello, “se

pretende desconocer un fallo o decisión judicial, para que por vía tutelar se active una segunda o tercera instancia de manera irregular y se obtenga el resultado querido”.

Indica adicionalmente que la tutela no fue instituida como mecanismo para atacar los fallos judiciales debidamente ejecutoriados, habida cuenta que, según lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia, en fallo de tutela de julio 10 de 2002 (T-7943), “la acción prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, no es un mecanismo abierto y de aplicación universal para combatir las providencias de linaje judicial, criterio que no constituye una opinión caprichosa de la Corporación, sino que se fundamenta en la interpretación que de la Constitución de 1991 hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992, en la cual se declaró inexecutable los artículos 11,12 y 40 del Decreto 2591 de 1991”.

Finalmente señala que la acción de tutela pretendida por la actora “se torna improcedente, en consideración a lo expuesto por la Jurisprudencia Nacional, que al respecto ha señalado la no operancia de esta acción contra providencias judiciales debidamente ejecutoriadas y otras providencias que han puesto fin al proceso judicial, excepción hecha respecto de estas últimas, en aquellos casos en que sea indispensable reaccionar ante las denominadas ‘vías de hecho’” (sentencias T-117 de 1993 y C-543 de 1992).

4. Sentencia de primera instancia en la acción de tutela.

La Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante providencia de agosto 14 de 2009, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la señora Omaira Rivera Acevedo, quien actúa a nombre propio y en representación de su hijo menor Andrés Felipe Ramírez Rivera, ordenando, en consecuencia, (i) dejar sin efecto las sentencias de julio 15 de 2008 proferida por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, y de junio 3 de 2009, emanada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, dentro del proceso de reparación directa iniciado por la hoy tutelante contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y (ii) emitir un nuevo pronunciamiento de fondo de acuerdo con las consideraciones allí expuestas y las pruebas allegadas al expediente.

Previo estudio doctrinario de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, del derecho al debido proceso, de la prevalencia del derecho sustancial y del poder oficioso del juez por virtud de la ley, el máximo tribunal de lo

contencioso administrativo se apartó de las argumentaciones de los falladores de instancia, por considerar que como directores del proceso pudieron haber hecho uso de las facultades oficiosas previstas en los artículos 169 del Código Contencioso Administrativo, 37, 179 y 401 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que el acervo aportado “se trata no de un simple requisito formal del proceso, sino de un elemento inherente a la titularidad del derecho de acción y contradicción, como es, la legitimación en la causa por activa”.

En este sentido, consideró que la omisión de practicar la prueba documental solicitada por la actora en primera instancia y, de otra parte, no valorar ni cotejar los registros civiles aportados en copia auténtica en el trámite de alzada, constituyó de parte de los jueces administrativos una negativa a abordar el fondo del litigio, lo que a su turno desconoció el acceso a la administración de justicia y el debido proceso, cuando aparece claro que entre las tareas del juez de la causa está aquella de “agotar todas las herramientas procesales que tenga a su alcance a fin de buscar la verdad real”.

Indicó que no obstante aceptar la Sala el hecho de que las reglas consagradas en las leyes de procedimiento “deben observarse ineludiblemente por las partes en litigio”, el problema planteado “alude al alcance o aplicación de las normas que regulan el recaudo de pruebas y el valor dado por la ley a algunos medios de prueba; pero además se refiere al aspecto material del proceso, fundado en la necesidad de remover obstáculos para dar prevalencia al derecho sustancial y garantizar el acceso a la administración de justicia, a partir de los procedimientos legalmente establecidos”, de donde es dable recordar que “el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos, frente a lo cual la norma procesal no puede observarse con tal sigilo que permee los derechos fundamentales de las partes”.

Por último, concluyó que los operadores jurídicos “debieron decretar de oficio las pruebas que resultaban imprescindibles para adoptar un fallo ajustado a la realidad a partir de la comprobación de elementos aportados al proceso”, con el fin de efectivizar el acceso a la administración de justicia, derecho fundamental que, según pronunciamientos de esta Corte, “comporta la garantía de la obtención de una respuesta de fondo por parte de los jueces, quienes a su vez, se hallan obligados a evitar a toda costa fallos que, basados en obstáculos formales impidan la vigencia del derecho material o de los derechos subjetivos” (sentencia T-134 de 2004).

5. Impugnación.

La decisión adoptada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, fue objeto de reparos por parte de los magistrados integrantes de la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de la Juez 34 Administrativo del Circuito de Bogotá.

5.1. Los magistrados del tribunal manifestaron que la tutela interpuesta era improcedente por atacar providencia que decidió de manera definitiva la acción de reparación directa incoada por la señora Omaira Rivera Acevedo, lo cual pugna “con el principio de cosa juzgada, la seguridad jurídica y la independencia y la autonomía de los jueces naturales de cada causa”, conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1992, mediante la cual se declararon inexecutable los artículos 1º, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que permitían el ejercicio de la acción contra providencias judiciales y señalaban un término para su interposición.

Por otro lado, indicaron que las causales excepcionales de procedibilidad de la acción de tutela, cuando la decisión judicial compromete derechos fundamentales de las partes en litigio, referidas a la existencia de los defectos orgánico, procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución, no se presentaron en el trámite del expediente 2004-00722.

Finalmente, en punto a los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, advirtieron que: (i) Las actuaciones de los jueces de instancia se desarrollaron conforme a la Constitución y la ley, sin que la hoy demandante las cuestionara durante el trámite o hubiera presentado impugnación de aquellas que dieron impulso al proceso. (ii) La actora pretendió acreditar su interés para demandar mediante copias informales de registros civiles, las cuales carecen de valor probatorio a luces del artículo 254 del Código de Procedimiento Civil. (iii) Contrario a lo que reprocha el juez constitucional, la actora en la adición de la demanda no solicitó el decreto y la aportación de nuevas pruebas sino tener como tales las allegadas con el escrito, por lo que se ordenó darles el valor que la ley les otorga. (iv) Al no obrar prueba que permitiera establecer el carácter de los demandantes, se imponía denegar las pretensiones sin necesidad de realizar un juicio de fondo sobre ellas. (v) Las copias auténticas de los registros civiles, allegadas en la etapa de

alegatos de conclusión de segunda instancia, se estimaron improcedentes y extemporáneas por no adecuarse a los supuestos probatorios contemplados en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo. (vi) Siendo carga del demandante demostrar su condición y la titularidad sobre los derechos lesionados, no era dable trasladarla al juzgador a través de la facultad oficiosa prevista en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo cuando no se plantean puntos oscuros o dudosos a esclarecer. Por lo anterior, consideraron que la jurisdicción contenciosa administrativa no incurrió en omisión al resolver la controversia planteada.

5.2. La Juez administrativa manifestó su inconformidad fundada en el principio de la carga de la prueba y las facultades oficiosas del fallador. Al respecto señaló el deber del demandante de probar los presupuestos de hecho y de derecho que interesan a la controversia, y al juez garantizar la igualdad material de las partes pero sin pretender subsanar o suplir su inactividad procesal.

Agregó que aun cuando el juez debe adoptar las medidas necesarias para lograr el esclarecimiento de los hechos, eliminar los obstáculos que le impidan llegar a decisiones de fondo y decretar las pruebas de oficio, le está vedado asumir la posición de las partes, lo que significa un límite a sus facultades oficiosas en aras del equilibrio procesal.

Observó además que “bajo el supuesto que la parte actora hubiera solicitado las copias auténticas de los registros civiles aportados con la demanda y su adición en copia simple, debió haber interpuesto los correspondientes recursos contra el auto de pruebas para que así se hubieran decretado, o contra el que corrió traslado para alegar, lo que no ocurrió. Además había podido insistir en la prueba pedida dentro del trámite de la etapa probatoria que duró casi dos años (de abril de 2005 a marzo de 2007); sin embargo, ello tampoco se presentó”.

Por último, afirmó que no hubo vulneración al debido proceso y al acceso a la administración de justicia por cuanto la parte actora no hizo uso de las oportunidades procesales para insistir en la práctica de la prueba que pretendía hacer valer y, de otro lado, en la demanda como en su adición, “no se registra que se hubiera ‘solicitado’ el aporte de dichos documentos en copia auténtica”.

6. Sentencia de segunda instancia en la acción de tutela.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en providencia dictada en octubre 21 de 2009, al resolver la impugnación presentada por los magistrados de la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Juez 34 Administrativa de Bogotá, revocó el fallo de agosto 14 de 2009, emanado de la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, que amparó los derechos fundamentales invocados por la demandante, al considerar que no es admisible la acción de tutela contra providencias judiciales y, en consecuencia, rechazó por improcedente la acción constitucional incoada.

Estimó que caracterizada la acción de tutela por ser personal, preferencial y sumaria, se erige “como mecanismo para inmediata garantía del derecho, no como restablecimiento del mismo, para lo cual existen otras acciones” y, de otra parte, si la protección solicitada por el interesado “tiene que ver con hechos o situaciones cumplidas, consumadas e irreversibles, la acción procedente no es la de tutela sino la de reparación por la vía ordinaria, si a ésta hubiere lugar”.

Conforme a los anteriores supuestos, advirtió que “no es admisible ni lógica ni jurídicamente que por un procedimiento sumario como el de esta acción se invaliden actuaciones surtidas en un proceso diseñado precisamente para garantizar los derechos constitucionales y legales de las partes, pues ello significaría que en aras de la protección de un derecho fundamental, se vulneren otros de igual rango como el del debido proceso”.

Agregó que aceptar la posibilidad de que el juez de tutela invalide providencias de otros jueces con competencias expresamente asignadas, constituye “un claro quebranto al principio democrático de autonomía e independencia del juzgador” lo que, a su turno, apareja el desconocimiento de los postulados de la cosa juzgada, la seguridad jurídica y la desconcentración de la administración de justicia, consagrados en el artículo 228 de la Constitución.

Desde otra óptica, con alusión a la legislación y la jurisprudencia sobre el derecho de amparo en México, observó que, contrario a lo que ocurre en esa nación, en Colombia la acción de tutela no se concibió contra decisiones judiciales puesto que, según la carta política, “los jueces están en la obligación de aplicar los preceptos constitucionales y, desde luego, de proteger los derechos fundamentales en los asuntos sometidos a su decisión. Así las cosas, carece de sentido pensar en una doble jurisdicción para el mismo fin”.

Destacó adicionalmente como la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 1992, para fundamentar su decisión de declaratoria de inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, sostuvo que “en nuestro sistema pugna con el concepto mismo de esta acción la idea de aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos mecanismos pensados cabalmente para la guarda de los derechos, es decir, constituyen por definición ‘otros medios de defensa judicial’ que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, excluyen por regla general la acción de tutela”.

Adujo que no obstante haber dispuesto esta corporación, en sentencia C-590 de 2005, la posibilidad excepcional de interponer acción de tutela contra providencias judiciales cuando sobrevengan hechos que vulneren o amenacen derechos fundamentales, “tal postura no es aceptable por cuanto rompe la estructura política del Estado, conforme a lo cual corresponde privativamente al legislador -no a los jueces- con sujeción a la Constitución Política, establecer las normas que reglamenten la procedencia de la tutela”.

Finalmente, insistió el alto tribunal en “dejar sentado que la procedencia de la acción de tutela respecto de decisiones judiciales, requiere de la existencia de norma o precepto constitucional expreso y previo y supone una regulación normativa concreta, específica y singular, lo cual no acaece en Colombia, por lo que el ejercicio de esta acción constitucional contra providencias judiciales, en las actuales circunstancias no es admisible, por injurídica, impertinente y extraña a nuestro ordenamiento jurídico. Así lo imponen postulados que protegen el interés general público, común y social, la imprescindible certeza jurídica, la confianza en las instituciones, la preservación de la existencia, organización y funcionamiento del servicio público inherente al derecho constitucional fundamental de acceso a la administración de justicia, su prestación regular, y la autonomía e independencia de los jueces”.

II. DECISIONES Y ESCRITOS A ANALIZAR.

Para decidir, serán estudiados, entre otros, los documentos allegados con la demanda, las respuestas de los magistrados de la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de la Juez 34 Administrativa de Bogotá, y los fallos

dictados por dichos Juzgado y Tribunal administrativos y por las Secciones Segunda y Cuarta del Consejo de Estado.

1. Competencia.

La Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. El problema jurídico a resolver.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la acción de tutela interpuesta resulta procedente para controvertir las decisiones judiciales emitidas por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, dentro del proceso de reparación directa N° 2004-0722, en cuanto resultaren violatorias de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial, reclamados por la accionante Omaira Rivera Acevedo, quien actúa a nombre propio y en representación de su hijo menor de edad Andrés Felipe Ramírez Rivera. En el Consejo de Estado, la Sección Segunda, Subsección A, había concedido la tutela mediante sentencia de agosto 14 de 2009, pero ésta fue revocada en octubre 21 del mismo año por la Sección Cuarta de la misma corporación, que estimó improcedente, para el caso, el amparo constitucional.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Corte procederá a dilucidar (i) la jurisprudencia concerniente a la acción de tutela contra providencias judiciales que pongan fin a un proceso; (ii) el defecto procedimental constitutivo de vía de hecho, generador de una causal especial de procedibilidad de la acción de amparo frente a decisiones judiciales y, finalmente, (iii) realizará el análisis del caso concreto.

3. La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

Con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, el cual prescribe que la acción de tutela se orienta a proteger los derechos fundamentales que “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” y, de otra parte, en la preceptiva 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece la obligación del

Estado de proveer un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos², la Corte Constitucional ha desarrollado una doctrina acerca de la procedencia excepcional de la acción constitucional contra providencias judiciales, “basada en la búsqueda de un equilibrio adecuado entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial -pilares de todo estado democrático de derecho- y la prevalencia y efectividad de los derechos constitucionales -razón de ser primordial del estado constitucional y democrático de derecho-”³, equilibrio que se logra mediante determinados supuestos decantados por la jurisprudencia de esta corporación.⁴

De ese modo, si una providencia judicial, de manera ilegítima y grave, amenaza o vulnera derechos fundamentales, la acción de tutela constituye el mecanismo procedente y expedito para solicitar su protección. Refiriéndose al tema⁵, la Corte ha expresado:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha sido constante en reconocer la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales... en procura de la protección efectiva de los derechos de los asociados y ante la importancia de obtener decisiones armónicas con los parámetros constitucionales.⁶

Al respecto conviene recordar, una vez más, que aquellos conceptos de la parte motiva de una sentencia que guardan unidad de sentido con la parte dispositiva de la misma, esto es, la ratio decidendi, forman parte integrante de la cosa juzgada y en consecuencia son de obligatorio cumplimiento, si se quiere como una expresión de la figura de la cosa juzgada implícita⁷. Ello no sólo responde a criterios de hermenéutica jurídica, sino también a la función de la Corte como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución...⁸

Ahora bien, siguiendo lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, la Corte ha desarrollado una extensa línea que permite determinar en qué eventos procede la tutela contra providencias judiciales⁹. Debido al carácter subsidiario de este mecanismo, su utilización resulta en verdad excepcional y sujeta al cumplimiento de algunos requisitos, tanto de carácter formal como de contenido material”.

Adicionalmente, según lo dispuesto en la citada sentencia C-590 de 2005 y en ocasiones con salvamento o aclaración de voto, según el caso, del Magistrado que en esta oportunidad funge como sustanciador, en relación con los requisitos formales y materiales para la procedencia de la acción, esta corporación ha reiterado¹⁰ la necesidad de materialización de

éstos, bajo las siguientes circunstancias:

“1.7.1 Requisitos formales (o de procedibilidad)¹¹: (i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional¹²; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela¹³; (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 que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible; (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela¹⁴.

1.7.2 Requisitos sustanciales o de procedencia material del amparo: que se presente alguna de las causales genéricas de procedibilidad, ampliamente elaboradas por la jurisprudencia constitucional: defecto orgánico¹⁵ sustantivo¹⁶, procedimental¹⁷ o fáctico¹⁸; error inducido¹⁹; decisión sin motivación²⁰; desconocimiento del precedente constitucional²¹; y violación directa a la constitución²².

En relación con las causales genéricas de procedencia, ha manifestado la Corte que no existe un límite indivisible entre estas, pues resulta evidente que la aplicación de una norma inconstitucional o el desconocimiento del precedente constitucional pueden derivar en un irrespeto por los procedimientos legales; o, que la falta de apreciación de una prueba, puede producir una aplicación indebida o la falta de aplicación de disposiciones normativas relevantes para la solución de un caso específico²³.

1.8²⁴.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, para determinar la procedencia de la acción de tutela en contra de una sentencia judicial, es preciso que concurren tres situaciones: (i) el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad, (ii) la existencia de alguna o algunas de las causales genéricas establecidas por la Corporación para hacer procedente el amparo material y, (iii) el requisito sine que non, consistente en la necesidad de intervención del juez de tutela, para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental²⁵.”

En este sentido, como órgano de cierre de la jurisdicción y entidad unificadora de la jurisprudencia constitucional, esta Corte cumple la tarea de asegurar la vigencia del principio de igualdad en aplicación de las normas atinentes a la preservación de los derechos constitucionales, al igual que de la cosa juzgada, y ante todo, que los jueces cumplan con la obligación de velar por la vigencia de la justicia material cuando pueda verse afectada en el proceso de aplicación de la ley²⁶. Al respecto, ha precisado:²⁷

“1.5 En la preservación de estos principios adquieren un papel protagónico los requisitos generales de procedencia formal de la acción, subsidiariedad e inmediatez. El primero, asegura la independencia y autonomía judicial pues el peticionario sólo puede acudir a la tutela una vez haya agotado los mecanismos previstos por el sistema jurídico; el segundo, por su parte, evita que se dé una erosión muy acentuada de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, pues preserva la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas, toda vez que, transcurrido un tiempo razonable no es posible que sean cuestionadas por un supuesto desconocimiento de derechos fundamentales. Por ello, se afirma que la cosa juzgada adquiere una dimensión sustancial: las sentencias se protegen en la medida en que aseguran no solo seguridad jurídica, sino un mínimo de justicia material.

1.6 En cuanto a la autonomía e independencia judicial y los eventuales problemas ocasionados por la intervención del juez constitucional en pronunciamientos de otras jurisdicciones, una sencilla consideración sobre la composición de la jurisdicción constitucional permite demostrar que se trata de temores infundados.

De acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales, la Corte ha distinguido entre la jurisdicción constitucional en sentido orgánico y en sentido funcional²⁸. Desde el primer punto de vista, el único órgano que hace parte de la jurisdicción constitucional es la Corte Constitucional; sin embargo, desde el punto de vista funcional, todos los jueces de la república, individuales y colegiados, hacen parte de la jurisdicción constitucional cuando conocen de acciones de tutela, o cuando ejercen el control de constitucionalidad mediante la aplicación preferente de la Carta (excepción de inconstitucionalidad) en virtud del artículo 4º Superior.

La objeción según la cual la tutela contra sentencias afecta el orden jurídico por desconocer la posición de los tribunales de cierre de las jurisdicciones ordinaria y administrativa, y la

independencia y autonomía del juez natural de cada proceso, se desvanece una vez se repara en el sentido funcional de la jurisdicción constitucional. La intervención de la Corte ante la eventual afectación de derechos constitucionales en los procesos judiciales adquiere pleno sentido si, por una parte, se asume su posición como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional pero, por otra, se entiende que su competencia se restringe a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos mencionados y no -se enfatiza- a problemas de carácter legal.

Por ello, está vedada al juez de tutela cualquier intromisión en asuntos puramente litigiosos, en la escogencia de interpretaciones legales constitucionalmente válidas; o, finalmente, en las amplias atribuciones del juez para la valoración del material probatorio, mientras su ejercicio se ajuste a la efectividad de los derechos constitucionales.”

4. El defecto procedimental como vía de hecho.

Esta corporación³⁰, de acuerdo con lo precedente, ha dispuesto:

“El derecho de acceso a la administración de justicia aparece, ciertamente, como el derecho formal a acceder a la justicia, pero además a acceder a una justicia que busque, en la mayor medida posible, proveer una decisión de fondo para el asunto presentado.³¹ Así, una violación del derecho a acceder a la administración de justicia se presenta no sólo cuando al actor se le dificulta o imposibilita tal acceso, sino también cuando la administración de justicia le permite acceder, pero no evalúa sus pretensiones o las evalúa tan sólo en apariencia, pues acaba tomando en realidad una decisión con base en consideraciones superficiales o de carácter excesivamente formal, que no tienen valor instrumental en la garantía de otros derechos fundamentales, en un caso en que es posible adoptar una decisión diferente con fundamento en una interpretación orientada a la protección efectiva de los derechos fundamentales³².”

No obstante que, como regla general, la causal mencionada tiene ocurrencia por el desconocimiento de las formas del juicio regularmente establecidas (defecto procedimental absoluto), esta Corte³³ ha encontrado que también puede producirse cuando el juzgador obstaculiza la efectividad de los derechos fundamentales, o los sacrifica por la aplicación irrestricta de las formas del proceso (exceso ritual manifiesto):

“3.1.1 El defecto procedimental absoluto se produce cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido en el trámite de un asunto específico porque (i) sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto³⁴), o (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento legalmente establecido³⁵ afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso.

3.1.2. Por otra parte, a partir del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, y de la obligación de dar prevalencia al derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución), la Corte ha encontrado que puede producirse un defecto procedimental en una sentencia cuando el funcionario judicial, por un apego excesivo a las formas, se aparta de sus obligaciones de impartir justicia, buscar que las sentencias se basen en una verdad judicial que se acerque lo más posible a la verdad real, garantizar la efectividad de los derechos constitucionales y evitar pronunciamientos inhibitorios que trunquen la eficacia de las actuaciones de la Administración de Justicia³⁶ y de los derechos materiales, pues los procedimientos judiciales son medios para alcanzar la efectividad del derecho y no fines en sí mismos.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se presenta cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.

... ..

Al margen de la posición que tengamos sobre la procedencia de la tutela contra órganos judiciales de cierre, que no constituye el thema decidendum, es pertinente evocar que a partir de esa oportunidad, la Corte se ha referido al defecto por exceso ritual en eventos en los cuales el juzgador incurre en una vulneración del mandato de dar prevalencia al derecho sustancial, o del derecho al acceso a la administración de justicia por (i) dejar de inaplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva, aunque en determinadas circunstancias puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; o (iii), incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas³⁷.”

En cuanto al ámbito probatorio del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, esta corporación en sentencia T-973 de 2004, tras reiterar la ratio decidendi de la sentencia T-1306 de 200138, consideró que la facultad y la libertad de valoración de las pruebas por parte de los jueces, según la sana crítica, no constituye elemento suficiente ni válido si llega a desconocer la justicia material; de donde, una correcta administración de justicia supone: “(1º) Que en la aplicación del sistema probatorio de libre apreciación no se incurra, (i) ni en exceso ritual manifiesto, (ii) ni en una falta de valoración de las pruebas desconociendo la obligación legal y constitucional de apreciarlas en su conjunto, verbi gracia, (a) ignorando la existencia de alguna, (b) omitiendo su valoración o (c) no dando por probado un hecho o circunstancia que del material probatorio emerge clara y objetivamente. (2º) Que en el desarrollo de la sana crítica el juez se sujete a los contenidos, postulados y principios constitucionales de forzosa aplicación, por ejemplo, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.”

Por otra parte, interesa recordar que la causal de procedibilidad en estudio se suele presentar, de acuerdo con el criterio mayoritario de la Corte Constitucional, en relación con el denominado “defecto fáctico”, que refiere a la existencia de problemas de hecho y de apreciación de pruebas:39

“El defecto fáctico, según ha estipulado la jurisprudencia de la Corte, es un error relacionado con asuntos probatorios, que tiene dos dimensiones. Una dimensión negativa, que se produce por omisiones del juez, como por ejemplo, (i) por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso;40 (ii) por decidir sin el “apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión”;41 (iii) por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo.42 Y una dimensión positiva, que tiene lugar por actuaciones positivas del juez, en la que se incurre ya sea (iv) por valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión;43 o (v) por decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia44.”

En consecuencia, para que proceda la acción de tutela contra sentencias judiciales por defecto procedimental, deberán concurrir los siguientes elementos45: “(i) (Q)ue no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter

subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales⁴⁶; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico⁴⁷; y (iv) que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales⁴⁸.”

5. Caso concreto.

La Sala analizará la acción impetrada por la señora Omaira Rivera Acevedo en nombre propio y en representación de su hijo menor Andrés Felipe Ramírez Rivera, estudiando, en primer término, el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad de la acción y, en segundo lugar, la conducencia del amparo perseguido.

5.1. Análisis de procedibilidad de la acción.

5.1.1. Relevancia constitucional: El asunto planteado a esta Sala de Revisión comporta la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, relacionados íntimamente con el principio de prevalencia del derecho sustancial en las actividades judiciales, aspectos de relevancia constitucional por el respeto y la correcta aplicación de los preceptos superiores que así lo consagran y, consecuentemente, por la trascendencia de la tarea del juez en el estado social de derecho.

5.1.2. El agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios: De acuerdo con los antecedentes reseñados en este fallo, la actora presentó ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo demanda de reparación directa contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, por la muerte de su compañero permanente y padre del menor representado, produciéndose fallo desfavorable en primera instancia (Juzgado 34 Administrativo de Bogotá) el cual, previo agotamiento de recurso de apelación, fue confirmado por la autoridad judicial de alzada (Tribunal Administrativo de Cundinamarca).

En ambas decisiones se desestimaron las pruebas aportadas para la acreditación de la legitimación por activa, al no satisfacerse los requisitos previstos en los artículos 254 del Código de Procedimiento Civil, 168 y 214 del Código Contencioso Administrativo.

Precisa la Sala que el recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 185 del

Código Contencioso Administrativo⁴⁹, resultaba inviable para la actora al no encontrarse la decisión judicial adversa dentro de las causales explícitas de interposición (artículo 188, *ibídem*) lo que, en conjunto, lleva a concluir que el requisito de procedibilidad de agotar los recursos judiciales disponibles, se encuentra cumplido.

5.1.3. El principio de inmediatez: Advierte esta corporación que el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue proferido en junio 3 de 2009 y la acción de tutela se interpuso en julio 8 del mismo año, un mes después de la decisión judicial que confirmó el fallo del *a-quo*, tiempo que resulta razonable y excluye cualquier apariencia de desinterés frente a la correspondiente situación jurídica⁵⁰.

5.1.4. Que, en caso de tratarse de una irregularidad procesal, ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneradora de los derechos fundamentales: Afirma la accionante que las autoridades judiciales omitieron su deber de garantizar el debido proceso, los fines de la administración de justicia, la supremacía del derecho sustancial, la igualdad de las partes, el derecho a probar y la presunción de buena fe. Los fallos acusados se fundamentaron en la “falta de legitimación en la causa por activa”, al estimarse no cumplidas las exigencias previstas en los artículos 254 del Código de Procedimiento Civil, 168 y 214 del Código Contencioso Administrativo. Observa la Corte que de tener sustento lo pedido, las decisiones judiciales perderían su valor, razón suficiente para considerar acreditado este requisito de procedibilidad.

5.1.5. Que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que ésta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible: Mediante la acción de tutela se cuestionan las irregularidades en que incurrieron el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, al desconocer los registros civiles de nacimiento, matrimonio y defunción aportados en varias oportunidades al proceso de reparación directa, con el propósito de demostrar el parentesco, la legitimación y la reclamación de perjuicios, lo que en sentir de la demandante vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, el acceso a la administración de justicia y el principio de prevalencia del derecho sustancial.

De acuerdo con lo expuesto en el fallo de segunda instancia, la parte afectada alegó en apelación (i) la existencia de los registros civiles en el plenario y (ii) la valoración que de ellos

debió realizar el juez al decidir sobre la competencia territorial y admitir la demanda por reunir los requisitos legales, sin manifestar luego oposición alguna.

5.1.6. Que el fallo controvertido no sea una sentencia de tutela: Los pronunciamientos judiciales, que a juicio de la accionante vulneraron los derechos fundamentales invocados, se produjeron en un proceso ordinario de reparación directa propio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Acreditados todos los requisitos formales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, la Sala abordará el estudio de fondo.

5.2. La procedencia del amparo.

La peticionaria obrando en causa propia y en representación de su hijo menor de edad, estimó que las sentencias proferidas por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, desconocieron los registros civiles aportados al proceso de reparación directa, y en consecuencia, por omisión, se abstuvieron de darles el valor probatorio que corresponde según la ley y la Constitución, lo que condujo a denegar las pretensiones por no aparecer acreditada la legitimación material por activa. Agrega que con este comportamiento, opuesto a los deberes del juez, tales autoridades judiciales incurrieron en la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al principio de prevalencia del derecho sustancial.

Reitera la Sala, como se indicó en el numeral 4° del acápite III de esta providencia, que las causales de procedibilidad de la tutela atinentes a los defectos fáctico y procedimental, suelen relacionarse íntimamente entre sí por lo que, como todas las demás causales, no es posible establecer barreras infranqueables entre éstas.

En el caso que se decide, tal relación es evidente puesto que el problema planteado se centra, de un lado, en la prueba aportada y el valor dado por la ley y, de otro, en la necesidad de superar obstáculos, limitaciones o restricciones de carácter procedimental, para dar cabida a la prevalencia del derecho sustancial, de manera que se garantice real y efectivamente el acceso a la administración de justicia.

Precisa la Corte que la interrelación de las causales de procedibilidad arriba mencionadas, “obedece a que el tema probatorio es, de un lado, una parte del derecho procesal así que su manejo se relaciona con el respeto por los procedimientos legales y con la vigencia del debido proceso; pero, de otro lado, cuando la ley establece el valor de un medio probatorio, proscribire la utilización de otro, establece presunciones, consagra principios y reglas para la valoración de las pruebas, su recaudo, etc., tal regulación le transmite un carácter legal al manejo de la prueba, al punto que, en sistemas cerrados de tarifa legal, los problemas probatorios son en realidad problemas de interpretación y aplicación del derecho”⁵¹.

Ahora bien, bajo el entendimiento de que la acción de tutela se rige por el principio de informalidad, ajeno a complejas exigencias técnicas, la Sala acometerá el estudio del asunto de la forma más cercana a las irregularidades planteadas por la peticionaria. Se procederá, entonces, a analizar las facultades del juez en el decreto de pruebas de oficio, desde el punto de vista del exceso ritual manifiesto, la prevalencia del derecho sustancial y el derecho al acceso a la administración de justicia.

Para esta corporación el problema presentado a su consideración puede formularse de la siguiente manera: ¿Incurrieron los jueces administrativos en un defecto procedimental al no valorar la prueba de los registros civiles aportados durante las instancias del proceso de reparación directa, o por no decretar de oficio la prueba requerida que, de acuerdo con el material aportado por la demandante, resultaba imprescindible para la adopción de un fallo de fondo?

Aun cuando el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, encontró que las pruebas aportadas por la accionada no satisfacían formalmente la acreditación de la legitimación, al consistir en fotocopias simples que se alejaban de los presupuestos contemplados el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, situación “suficiente” para desestimar sus pretensiones, advierte esta corporación que la decisión tomada obedeció propiamente al entendimiento de “ausencia” de prueba de parentesco entre ella, su hijo y el causante Mauricio Armando Ramírez Palacios, bajo el rigor de la norma citada. Además recabó el juzgador en la carga de la prueba, conforme a la preceptiva 177, ibídem, no obstante que la documentación allegada cumplía esta exigencia para la correspondiente apreciación y ponderada valoración.

La decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en segunda instancia, al

confirmar el fallo del a-quo, puso en evidencia el mantenimiento del ritual procesal que describen las disposiciones mencionadas y, bajo este mismo sentido, los límites que los jueces tienen alrededor de la prueba oficiosa y de la ordenación de pruebas por mandato de los artículos 169 y 214 del Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, es claro que el fallo confirmatorio, proferido por la Sección Tercera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no se fundamentó en el problema material de la falta de legitimación de la demandante, planteado por el a-quo al manifestar y concluir la ausencia de su acreditación, sino en un problema probatorio que bien pudo ser corregido en las instancias correspondientes, comenzando desde el auto admisorio o inadmisorio de la demanda, momento procesal en el que se exige al juez un análisis cuidadoso de los requisitos (artículos 137 y 143 C. C. A.).

A pesar de que durante el proceso la parte actora allegó en varias oportunidades los registros civiles y, de manera extemporánea, aportó fotocopias auténticas de éstos con los alegatos de conclusión en instancia de alzada, el despacho respectivo no adelantó ningún tipo de comparación o evaluación sobre la realidad documental existente en el expediente, que ponía de manifiesto elementos definitorios de la verdad requerida, de aquello que se estimó formalmente insuficiente, por lo que la sentencia así proferida se tradujo en una vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia de la peticionaria, y en un desconocimiento de la obligación de dar prevalencia al derecho sustancial con el fin de evitar fallos inicuos.

Considera esta corporación que el tribunal contencioso administrativo no dio cabal cumplimiento al artículo 37 del Código de Procedimiento Civil, según el cual, es deber del juez “emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias”, y se abstuvo de aplicar la amplia facultad oficiosa en materia probatoria que contempla la preceptiva 169 del Código Contencioso Administrativo: “En cualquiera de las instancias el ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad.” Sin duda, la actuación desplegada estuvo marcada por un exceso ritual manifiesto, al mostrarse indiferente al derecho sustancial.

Eventos similares han llevado a la Corte Constitucional a pronunciarse sobre el apego

excesivo a las formas procesales (véase numeral 4 del acápite II de esta providencia), y a la producción de fallos opuestos, sea en forma manifiesta o de manera implícita, al deber de resolver de fondo las controversias planteadas, lo que desencadena una denegación de justicia que impide la vigencia y la prevalencia del derecho material.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, bajo el manto de una sentencia definitiva pero ratificadora de la denegación decretada por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá a raíz de la supuesta ilegitimidad para actuar de parte de la demandante, confirmó el desinterés por acercarse al derecho material y a la verdad real, teniendo a su disposición amplias y eficaces herramientas para garantizar el acceso a la justicia.

Ese pronunciamiento constituye vía de hecho al contrariar lo dispuesto en el artículo 228 superior, que instituye al máximo nivel la prevalencia del derecho sustancial y exige al juzgador la adopción de las medidas conducentes y necesarias para arribar a una justa decisión de fondo.

Razón tuvo la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en su revocada sentencia de agosto 14 de 2009, cuyas consideraciones 2 y 3 deben ser releídas con especial atención, particularmente en los análisis específicos sobre el “derecho al debido proceso”, la “prevalencia del derecho sustancial”, el “poder oficioso del juez administrativo” y la “situación fáctica del proceso de reparación directa”, camino expedito que otrora podía transitarse con la plena tranquilidad que emanaba de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, excluido del ordenamiento jurídico por la precitada sentencia C-543 de 1992, al ser, como en este asunto, el superior jerárquico quien decide sobre una tutela contra decisión judicial que le pusiese fin a un proceso.

Por ende, con el fin de preservar la prevalencia del derecho sustancial y garantizar el acceso a la administración de justicia de la señora Omaira Rivera Acevedo y de su hijo menor de edad Andrés Felipe Ramírez Rivera, esta Sala de Revisión revocará el fallo dictado en octubre 21 de 2009 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En su lugar, se adoptará una decisión similar a la que había expedido en agosto 14 de 2009 la Sección Segunda, Subsección A del máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyos argumentos se asumen para conceder la tutela impetrada por la señora Omaira Rivera

Acevedo, a nombre propio y en representación de su hijo menor de edad Andrés Felipe Ramírez Rivera.

En tal sentido, constatada como ha sido la legitimidad por activa de dicha demandante, se ordenará al Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Tercera, que en un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, emita un fallo de fondo, una vez constate y valore, como juez del proceso y dando prevalencia al derecho sustancial, la totalidad de los elementos de convicción acopiados.

IV. DECISIÓN.

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,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido en octubre 21 de 2009 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que revocó el dictado en agosto 14 del mismo año por la Sección Segunda, Subsección A, de esa misma corporación. En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, invocados por la señora Omaira Rivera Acevedo a nombre propio y en representación de su hijo menor de edad Andrés Felipe Ramírez Rivera.

Segundo.- ORDENAR al Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Tercera, que en un término máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, emita un fallo de fondo, dando prevalencia al derecho sustancial y apreciando la totalidad de los elementos de comprobación allegados.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “El artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el D. E. 2289/89, Artículo 1°, num.117 indica cuál es el valor probatorio de las copias, señalando que tienen el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos: // Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada. // Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente. // Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.”

2 Cfr. C-590/05 (junio 8), M. P. Jaime Córdoba Triviño.

3 T-264/09 (abril 3), M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

4 Ibidem. “Ver sentencias T-006 de 1992, C-543 de 1992, T-079 de 1993 T-231 de 1994 relativas a la doctrina de la vía de hecho judicial; posteriormente, las sentencias SU-014 de 2001 (vía de hecho por consecuencia o error inducido) y T-1180 de 2001 (desconocimiento del precedente) llevaron a plantear la posibilidad de que se produjeran fallos judiciales que, sin ser arbitrarios y caprichosos llevaran a la vulneración de derechos fundamentales; finalmente, la doctrina de las causales genéricas de procedencia se establecieron los fallos T-441 de 2003, T-462 de 2003, T-771 de 2003 y T-949 de 2003, T-701 de 2004, doctrina que fue sistematizada por la sentencia de Sala Plena C-590 de 2005, que en esta ocasión se

reitera”

5 T-1112/03 (noviembre 21,), T- 088/03 (febrero 7), T- 598/03 (julio 23) y T-382/03 (mayo 9), en todas M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

6 “Cfr. Sentencia C-543 de 1992. La Corte declaró la inexecutable de los artículos 11,12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, y la executable de los artículos 25 del mismo estatuto. La importancia de dicha providencia estriba en la introducción de la figura de las actuaciones de hecho como susceptibles de ser controvertidas mediante tutela.”

7“Cfr. Sentencias SU-047 de 1999, C-131 de 1993 y C-037 de 1996, entre otras.”

8 “Sentencia T- 088, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.”

9 “Al respecto pueden consultarse las sentencias T-001 de 1992, C-543 de 1992, T-079 de 1993. T-231 de 1994, T-329 de 1996, T-483 de 1997, T-008 de 1998, T-567 de 1998, T-458 de 1998. SU-047 de 1999, T-1031 de 2001, SU-622 de 2001, SU-1299 de 2001, SU-159 de 2002. T-108 de 2003, T-088 de 2003, T-116 de 2003, T-201 de 2003, T-382 de 2003 y T-441 de 2003, entre muchas otras.”

10 T-264/09 (abril 3), M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

11 “Siempre, siguiendo la exposición de la Sentencia C-590 de 2005.”

12 “Ver sentencias T-173 de 1993 y C-590 de 2005.”

13“Sobre el agotamiento de recursos o principio de residualidad y su relación con el principio de subsidiariedad cuando se ejerce la acción de tutela para controvertir un fallo judicial, ver sentencia T-1049 de 2008.”

14“Esta regla se desprende de la función unificadora de la Corte Constitucional, ejercida a través de sus Salas de Selección. Así, debe entenderse que si un proceso no fue seleccionado por la Corte para su revisión, se encuentra acorde con los derechos fundamentales.”

15“Hace referencia a la carencia absoluta de competencia por parte del funcionario que dicta la sentencia.”

16 “Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o en los fallos que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (Ver, Sentencia C-590 de 2005); igualmente, los fallos T-008 de 1998 y T-079 de 1993.”

17 “El defecto procedimental absoluto se presenta cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido. Al respecto, ver sentencias T-008 de 1998, SU-159 de 2002, T-196 de 2006, T-996 de 2003, T-937 de 2001.”

18 “Referido a la producción, validez o apreciación del material probatorio. En razón a la independencia judicial, el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es supremamente restringido.”

19 “También conocido como vía de hecho por consecuencia, hace referencia al evento en el cual, a pesar de una actuación razonable y ajustada a derecho por parte del funcionario judicial, se produce una decisión violatoria de derechos fundamentales, bien sea porque el funcionario es víctima de engaño, por fallas estructurales de la Administración de Justicia o por ausencia de colaboración entre los órganos del poder público. Ver, principalmente, sentencias SU-014 de 2001, T-1180 de 2001 y SU-846 de 2000.”

20 “En tanto la motivación es un deber de los funcionarios judiciales, así como su fuente de legitimidad en un ordenamiento democrático. Ver T-114 de 2002.”

21 “(se presenta cuando) la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance”. Ver sentencias SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999.”

22 “Cuando el juez da un alcance a una disposición normativa abiertamente contrario a la constitución, sentencias SU-1184 de 2001, T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001, o cuando no se aplica la excepción de inconstitucionalidad, a pesar de ser evidente y haber sido solicitada por alguna de las partes en el proceso. Ver, sentencia T-522 de 2001.”

23 “Ver Sentencia T-701 de 2004.”

25 “Sentencia C-590 de 2005 y T-701 de 2004.”

26 Véanse C-018/93 (enero 25), M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-566/98 (octubre 7), M.

P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-836/01 (agosto 9), M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-292/06 (abril 6), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; A-034/96 (agosto 1º), M. P. José Gregorio Hernández Galindo; y A-220/01 (junio 7), Eduardo Montealegre Lynett.

27 T-264/09 (abril 3), M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

28 “Ver, sentencias C-560 de 1999 y C-1290 de 2001.”

29 T-264/09, citada.

30 T-654/09 (septiembre 14), M. P. María Victoria Calle Correa.

31 “Sentencia T-134 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.”

32 “Sentencia T-264 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En ella al resolver una tutela contra sentencia, la Corte manifestó que ‘el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia comporta la garantía de la obtención de una respuesta de fondo por parte de los jueces, quienes, a su vez, se hallan obligados a evitar a toda costa fallos que, basados en obstáculos formales, impidan la vigencia del derecho material o de los derechos subjetivos. Esto ocurre tanto en los fallos que son inhibitorios de forma manifiesta como en aquellos que lo son de forma implícita, es decir, bajo la apariencia de un pronunciamiento de mérito’.”

33 T-264/09 citada.

34 “Ver sentencia T-996 de 2003.”

35 “Cfr. Sentencias T-996 de 2003 y SU-159 de 2002. “(se pretermiten etapas) señaladas en la ley para asegurar el ejercicio de todas las garantías que se le reconocen a los sujetos procesales de forma tal que, por ejemplo, (i) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario –, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas”. (Tomado de la SU-159 de 2002).”

36 “La Corte ha señalado que el derecho al acceso de la administración de justicia, supone la garantía de obtener respuestas definitivas a las controversias planteadas, así que los jueces se encuentran obligados adoptar todas las medidas pertinentes para evitar los pronunciamientos inhibitorios, bien sea de forma manifiesta, o de forma implícita, cuando una decisión es solo en apariencia de mérito. Cfr. Sentencias T-134 de 2004 y T-1017 de 1999.”

37 “Los pronunciamientos más relevantes sobre el exceso ritual manifiesto, aparte de la mencionada sentencia T-1306 de 2001 y de la 973 de 2004, que será referida en el cuerpo de la sentencias son: la sentencia T-1323 de 2002, en la cual la Corte conoció de un caso en el cual el abogado de 500 ciudadanos que se encontraban reclamando el derecho a la pensión, dirigió por error la demanda a los jueces civiles del circuito. El juez del circuito al que le correspondió en reparto la demanda la envió a los jueces laborales del circuito, por competencia. El juez laboral del circuito a quien correspondió el caso ordenó la corrección de la demanda y de 500 poderes incorporados en ella, en el término de cinco días. El abogado corrigió la demanda, pero solicitó un plazo adicional para anexar los 500 poderes, pues no todos sus mandantes se encontraban en la misma región del país. La Corte consideró que la exigencia impuesta por un juez laboral del circuito en un término de cinco días, y su negativa a la ampliación del término, se encontraban enmarcadas en el supuesto del exceso ritual manifiesto. Tras reparar en que se hallaba de por medio el derecho a la pensión de un amplio número de ciudadanos, esta Corporación indicó que, con el fin de dar prevalencia al derecho sustancial, el juez debió inaplicar las normas sobre términos legales para la corrección de los poderes, o bien, dar valor a la inequívoca expresión de voluntad contenida en los poderes rechazados; la sentencia T-289 de 2005 fallo en que la Corte se pronunció sobre la petición de amparo de un ciudadano que había interpuesto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante un Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa. La autoridad judicial rechazó la acción argumentando la caducidad de la misma, decisión que el afectado impugnó mediante recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del auto de rechazo. El Tribunal rechazó nuevamente el recurso por considerar que, de acuerdo con la normativa del proceso contencioso, el único recurso procedente era el de súplica. La Corte consideró que el juez administrativo incurrió en defecto procedimental por exceso ritual, dado que en la medida en que los recursos tenían el mismo objeto, y el término para interponerlos era el mismo, el juez debió obviar el encabezado y dar trámite al recurso procedente; la sentencia T-950 de 2003, pronunciamiento en el que la Corte consideró que

un juez civil incurrió en un defecto procedimental al decretar la perención de un proceso de responsabilidad extracontractual debido a la inasistencia del demandante, pues el funcionario judicial no tuvo en cuenta que este se encontraba interno en la cárcel La Picota de Bogotá, y fue notificado de la audiencia, a realizarse en Valledupar, un día antes de su celebración. Para la Corte, la actuación del juez civil fue por completo irrazonable y desproporcionada, especialmente porque conocía plenamente la situación del peticionario.”

38 Se fundamentó a su vez en la sentencia C-029 de 1995, (M. P. Jorge Arango Mejía), relativa a la prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones judiciales.

39 T-654/09 (septiembre 17), M. P. María Victoria Calle Correa.

40 “En la Sentencia T-442 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte concedió la tutela contra una sentencia, porque en ella el juez “ignoró, sin motivo serio alguno, la realidad probatoria objetiva que mostraba el proceso”, siendo que, de haberla tenido en cuenta, razonablemente se habría tenido que tomar una decisión diferente.”

41 “Véase la citada Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Se refiere específicamente a fallar sin las pruebas suficientes.”

42 “La Corte en la Sentencia T-417 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, tuteló los derechos fundamentales de la peticionaria, que habían sido violados por providencias judiciales que omitieron decretar de oficio una prueba pericial, en un supuesto en que estaban habilitados por la ley.”

43 “En la Sentencia SU-159 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte no concedió la tutela contra una sentencia penal, porque la prueba ilícitamente obtenida no era la única muestra de culpabilidad del condenado. Pero consideró que había un defecto fáctico cuando el juez ‘aprecia pruebas que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C.P.)’.”

44 “En la Sentencia T-1082 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto prosperó una tutela contra providencia judicial, porque había declarado la existencia de un contrato de arrendamiento partiendo de una prueba que no era aceptada por la ley como conducente para esos efectos.”

45 T-264/09, citada.

46 "Ibídem."

47 "Sentencia C-590 de 2005."

48 "Ver, entre muchas otras, las sentencias SU-159 de 2002, C-590 de 2005 y T-737 de 2007."

49 Mediante sentencia C-520 de 4 de agosto de 2009 (M. P. María Victoria Calle), la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte "dictadas por las secciones y subsecciones de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado y por los tribunales administrativos, en única o segunda instancia".

50 T- 264/09, citada. En esta providencia se indicó: "En efecto, la disposición que establecía un término para la interposición de la acción de tutela (artículo 11 decreto 2591 de 1991), fue declarada inexecutable en la sentencia C-543 de 1992. Esta disposición, en efecto, prescribía que la Acción debía interponerse dentro de los dos meses siguientes a la expedición del fallo, y la Corte consideró que el término no resultaba ajustado a la protección de los derechos constitucionales, de forma que corresponde al juez de tutela apreciar si la acción se interpuso dentro de un término razonable. Si bien la Corte ha señalado que la inmediatez no se debe observar desde criterios objetivos sino a partir de las particularidades del caso, el término de dos meses parece a todas luces prudente."

51 T-264/09, citada.