

Sentencia T-414/11

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA-Improcedencia

SOLICITUD DE REVISION DE SENTENCIAS DE TUTELA ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL-
Fundamento

Referencia: Expediente T-2926671

Acción de tutela instaurada por Nelson Darío Romero Leguizamón contra el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lórica y el Juzgado Civil del Circuito de Lórica, Córdoba.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del 22 de octubre de 2010, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Sala Segunda de Decisión Civil-Familia-Laboral, dentro de la acción de tutela interpuesta por Nelson Darío Romero Leguizamón contra el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lórica y el Juzgado Civil del Circuito de Lórica, Córdoba.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 31 de enero de 2011, proferido por la Sala de Selección Número Uno y repartido a la Sala Primera de Revisión.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Nelson Romero Leguizamón, en su calidad de promotor del acuerdo de

reestructuración de pasivos del municipio de Santa Cruz de Lorica, interpuso acción de tutela, el 7 de octubre de 2010,¹ contra el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica y el Juzgado Civil del Circuito de Lorica, Córdoba, bajo la consideración de que estas autoridades judiciales al proferir las sentencias de tutela del 30 de junio de 2010 y del 3 de agosto de 2010, respectivamente, vulneraron los derechos fundamentales de defensa y al debido proceso del Ministerio de Hacienda al no haber vinculado a ésta entidad en su calidad de tercero con interés legítimo, dentro de la acción de tutela de Edison González Polo y otros contra el municipio de Lorica, Córdoba. En consecuencia, solicita dejar sin efectos los fallos mencionados. Los hechos que dieron origen a la acción de tutela se presentan a continuación.

1. Hechos relevantes

1.1. El accionante en su calidad de promotor del acuerdo de reestructuración de pasivos del Municipio Santa Cruz de Lorica, señala que el señor Edison González Polo y otros², a través de apoderado, presentaron acción de tutela contra el municipio de Lorica, Córdoba, con el fin de obtener el pago de mesadas atrasadas (más de 18 meses) y de prima de navidad, por un valor total de \$61.860.625, más la indexación y los intereses causados hasta la fecha de pago. Las sumas no han sido canceladas con el argumento de que el municipio de Lorica se encuentra bajo intervención económica (Ley 550 de 1999).

1.2. La acción de tutela fue decidida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica, mediante fallo del 30 de junio de 2010, a favor de los demandantes. El Juzgado estimó, por un lado, que el municipio de Santa Cruz de Lorica había actuado de manera negligente al no pagar los salarios y primas de navidad a que estaba obligado desde hacía varios meses, repercutiendo con tal proceder en el mínimo vital de la unidad familiar de cada uno de los accionantes que se habían desempeñado como inspectores de policía del municipio, puesto que no contaban con otros ingresos para satisfacer sus necesidades y las de sus familias; y por el otro, que los medios de defensa judicial de carácter ordinario, no eran idóneos para proteger con eficacia los derechos invocados, ante el apremio de una situación económica que puede provocar o poner en riesgo la existencia de los núcleos familiares. En consecuencia, ordenó al representante legal del municipio de Santa Cruz de Lorica proceder

a adoptar las medidas necesarias para el pago de los salarios y demás prestaciones o acreencias laborales adeudadas a los actores con sus debidos intereses e indexación, desde el momento en que se hicieron exigibles, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia.

1.3. La decisión anterior fue impugnada por el municipio de Loricá y confirmada por el Juzgado Civil del Circuito de Loricá, mediante sentencia del 3 de agosto de 2010. El Juzgado consideró que una vez analizado el material probatorio, así como el compendio normativo y jurisprudencial referente a la materia, la falta o mora en el pago de los salarios a que tienen derecho los tutelantes por parte de la entidad accionada, constituye una violación a sus derechos al mínimo vital, de manera que la decisión del juez de primera instancia resulta ajustado a derecho, y por tanto, procedió a confirmarla en todas sus partes.

1.4. El municipio de Santa Cruz de Loricá se encuentra en un acuerdo de reestructuración de pasivos conforme a la Ley 550 de 1999 y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Resolución 852 del 3 de abril de 2009³, nombró inicialmente al señor Diego López Correal como promotor del municipio de Loricá, y luego por medio de la Resolución 2198 del 3 de agosto de 2010⁴ designó en su reemplazo al señor Nelson Darío Romero Leguizamón.

1.5. A pesar de que el accionante en sus hechos manifiesta que el municipio de Loricá se encuentra en proceso de reestructuración de pasivos, y el municipio así lo reconoció en el escrito de contestación de la acción de tutela, ni en primera ni en segunda instancia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue vinculado como parte, siendo un tercero con un interés legítimo, razón por la cual los jueces tanto en primera como en segunda instancia, incurrieron en una flagrante violación del derecho fundamental al debido proceso por vía de hecho, puesto que no se permitió el ejercicio del derecho de defensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.6. Mediante escrito del 9 de septiembre de 2010⁵ el actor solicitó la nulidad de todo lo actuado ante el Juzgado Civil del Circuito de Loricá, por no haberse vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la acción de tutela en su calidad de tercero con interés legítimo, de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 5 del Decreto 0306 del 2002. El actor afirma que el Juzgado Civil del Circuito de Loricá decidió no pronunciarse de fondo, en tanto el fallo de segunda instancia se encontraba ejecutoriado.⁶

1. Sentencia de tutela objeto de revisión

En la sentencia del 22 de octubre de 2010, la Sala Segunda de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, concedió la tutela con fundamento en un precedente de la Sala Primera de Decisión del mismo Tribunal,⁷ en los siguientes términos:

“En el caso Sub-examine, la legitimación del promotor se visualiza al abrigo de la Resolución No. 2198 de agosto 03 de 2010, f.9.

6. Así las cosas y como quiera que de conformidad a las pruebas obrantes, y reseñadas anteriormente, no se demostró que el accionante halla (sic) sido vinculado al proceso de acción de tutela promovida por EDINSON GONZÁLEZ POLO Y OTROS contra el Municipio de Santa Cruz de Iorica, y como quiera que este debió ser incluido en la misma como tercero con interés legítimo, es evidente para la Sala que se debe declarar la nulidad desde el auto admisorio de la acción de tutela antes indicada, a fin de que se vincule al señor NELSON ROMERO LEGUIZAMÓN como tercero con interés legítimo, se le notifique la misma y se le de la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, por lo cual se le concederá un término de 48 horas, contados a partir de la notificación del presente fallo”.⁸

I. CONSIDERACIONES y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el artículo 241, numeral 9, de la Constitución Política.

1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala, en esta oportunidad, establecer si resulta procedente interponer una acción de tutela contra una sentencia de tutela, con fundamento en que la providencia cuestionada ha incurrido en una vía de hecho al no haber vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su calidad de tercero con interés legítimo, y en que no ha sido revisada, ni se ha descartado su selección por parte de la Corte Constitucional. A efectos de resolver éste problema, la Sala reiterará la doctrina jurisprudencial en la materia y con base en ella resolverá el caso concreto.

1. La improcedencia de la acción de tutela contra decisiones que se adoptan en un proceso de tutela. Reiteración de jurisprudencia

El tema de la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias de tutela ha sido objeto de estudio en innumerables ocasiones por parte de la Corte Constitucional.⁹ La respuesta que la jurisprudencia le ha dado a esta cuestión es categórica; de acuerdo con la decisión de la Sala Plena de la Corte, 'no procede la acción de tutela contra fallos de tutela'.¹⁰

La Corte ha admitido en el pasado la posibilidad de interponer acciones de tutela contra las actuaciones judiciales arbitrarias, incluso de los jueces de tutela, pero no respecto de sentencias de tutela. En efecto, en sentencia T-162 de 1997,¹¹ la Corporación concedió una tutela contra la actuación de un juez de tutela consistente en negarse a conceder la impugnación del fallo de tutela de primera instancia con el argumento de que el poder presentado para impugnar no era auténtico, pese a que el Decreto 2591 de 1991 establece al respecto una presunción de autenticidad que no fue desvirtuada en el proceso. Por otra parte, en sentencia T-1009 de 1999,¹² se concedió una acción de tutela contra la actuación de un juez de tutela consistente en no vincular al correspondiente proceso a un tercero potencialmente afectado por la decisión. En ese caso, la Corte declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la acción de tutela. En la sentencia T-533 de 2003¹³ no se estudió una acción de tutela interpuesta contra una sentencia de tutela, sino contra 'la decisión del trámite incidental por desacato',¹⁴ caso en el cual "opera la misma regla general de la improcedencia de la acción de tutela contra tutela, salvo que en el trámite de ellas se presente una vía de hecho, que afecte derechos constitucionalmente protegidos."

La Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia SU-1219 de 2001,¹⁵ unificó su posición

frente a la materia, señalando que las sentencias de tutela, y en general las decisiones que se adopten en el trámite de estos procesos, no pueden ser objeto de controversia constitucional a través de la formulación de una nueva solicitud de amparo, pues tal proceder, además de transmutar la naturaleza jurídica del amparo constitucional, haría que los conflictos jurídicos que se discuten por esa vía, tuvieran un carácter indefinido, lo cual no sólo atenta contra los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, sino que además también ocasiona un grave perjuicio al goce efectivo y real de los derechos constitucionales, frente a los cuales, la tutela está llamada a constituirse en una garantía cierta y oportuna.

En esa misma oportunidad, la Corte señaló que si bien los jueces de tutela no son infalibles en sus decisiones y actuaciones ni tampoco inmunes a las reclamaciones por violación de derechos fundamentales, este hecho no conducía a la procedencia de la tutela contra sentencias de tutela. No obstante la Corte precisó, que “frente a esta posibilidad la persona no debe quedar inerte. En este evento, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido un mecanismo de control para evitar la vulneración de los derechos fundamentales mediante sentencias de tutela, en nombre de la defensa de los mismos. (...) El mecanismo constitucional diseñado para controlar las sentencias de tutela de los jueces constitucionales que conocen y deciden sobre las acciones de tutela, por decisión del propio Constituyente, es el de la revisión por parte de la Corte Constitucional. Esta regulación, no sólo busca unificar la interpretación constitucional en materia de derechos fundamentales sino erigir a la Corte Constitucional como máximo tribunal de derechos constitucionales y como órgano de cierre de las controversias sobre el alcance de los mismos. Además, excluye la posibilidad de impugnar las sentencias de tutela mediante una nueva acción de tutela - bajo la modalidad de presuntas vías de hecho - porque la Constitución definió directamente las etapas básicas del procedimiento de tutela y previó que los errores de los jueces de instancia, o inclusive sus interpretaciones de los derechos constitucionales, siempre pudieran ser conocidos y corregidos por un órgano creado por él - la Corte Constitucional - y por un medio establecido también por él - la revisión.”

Así como el legislador no previó un recurso de casación contra las sentencias de casación de la Corte Suprema de Justicia, ni un recurso de nulidad y restablecimiento del derecho contra las decisiones de esa misma naturaleza adoptadas por el Consejo de Estado, la intención del legislador colombiano, cuando reguló el procedimiento de la acción de tutela en el Decreto 2591 de 1991, fue excluir la posibilidad de interponer acciones de tutela contra decisiones de

tutela.

Esta prohibición cumple al menos dos funciones fundamentales, tal como se resaltó en la mencionada sentencia SU-1219 de 200:16 (i) evitar que la resolución del conflicto se prolongue “indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales,” y (ii) “brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. (...) Ahora bien, la importancia de evitar que toda sentencia de tutela pueda impugnarse, a su vez, mediante una nueva tutela, con lo que la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales, radica en la necesidad de brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. De allí la perentoriedad de los plazos para decidir, la informalidad del procedimiento y el mecanismo de cierre encomendado a la propia Corte Constitucional, v.gr. el trámite procesal de la revisión eventual, con miras a garantizar la unificación de criterios y la supremacía constitucional. Todo ello por decisión del Constituyente, que optó por regular de manera directa la acción de tutela y no siguió la técnica tradicional de deferir al legislador estos aspectos de orden procedimental.”

En esta misma providencia, la Corte también distinguió entre lo que sucede con las actuaciones de los jueces ordinarios y las actuaciones de los jueces de tutela que justifican la existencia de mecanismos diferentes para la protección de los derechos fundamentales ante un error judicial, para mostrar porque no era viable aplicar la misma lógica de las vías de hecho a la interposición de acciones de tutela contra decisiones de la misma naturaleza. “En efecto, las actuaciones judiciales de los jueces ordinarios al decidir, principalmente, sobre asuntos de orden legal eventualmente pueden representar un desconocimiento absoluto de los derechos constitucionales fundamentales y constituir en situaciones extremas vías de hecho susceptibles de impugnación mediante la acción de tutela. Tal conclusión se impone por la necesidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales -que no son el referente usual e inmediato de los jueces ordinarios- y de acompasar la jurisprudencia y la legislación a la Constitución. La razón de esta exigencia de unidad y coherencia es obvia: el ordenamiento jurídico es uno sólo y la legislación debe interpretarse y aplicarse de conformidad con la Constitución. // En el proceso de tutela se aplica de manera directa la Constitución al análisis de las acciones u omisiones de autoridades públicas o de ciertos

particulares. La principal característica de la acción de tutela, su rasgo definitorio, es su especificidad: la acción de tutela es un mecanismo cuya función esencial es asegurar el respeto y el goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales y, en ese sentido, su razón de ser específica es lograr la aplicación directa de los derechos constitucionales, no de las leyes, sin que ello signifique que las leyes sean irrelevantes en el análisis constitucional de cada caso concreto.”

En la mencionada sentencia de unificación la Corte examinó las razones por las cuales el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 fue declarado inexecutable en la sentencia C-543 de 1992,¹⁷ al considerar la Corporación que la tutela contra providencias judiciales era contraria a la Constitución, y mostró cómo la inexecutable del párrafo que prohibía la presentación de acciones de tutela contra fallos de tutela resultó de la integración normativa que en la sentencia C-543 de 1992¹⁸ efectuó la Corte, “en ningún caso hubo un estudio de fondo sobre este punto preciso ni juzgó que sí debería proceder la tutela contra fallos de tutela.” Sobre el tema agregó la Corte lo siguiente:

“ (...)”

7.2 La Corte Constitucional, como intérprete autorizado y supremo de la Constitución, define la opción más compatible con la Constitución dentro de las alternativas concebibles, opción que precisamente queda fijada en la doctrina constitucional y en la *ratio decidendi* que concretan el alcance de la propia Constitución.

La jurisprudencia ha distinguido entre *obiter dicta* y *ratio decidendi*, para sostener que el carácter vinculante se refiere a esta última y no a la primera. La *ratio decidendi* abarca el criterio jurídico determinante así como las razones inescindiblemente relacionadas con el *decisum* y sin las cuales la decisión del caso no sería comprensible o carecería de fundamento. El *obiter dicta*, lo que se dice de paso, carece del carácter vinculante de la *ratio decidendi*. La doctrina constitucional reúne tanto dicho criterio determinante de la decisión adoptada como las razones específicas para justificarla y aplicarla en un caso concreto. Es un concepto más amplio que el de *ratio decidendi* puesto que comprende las consideraciones que justifican la decisión y lo resuelto.

La *ratio decidendi* surge de la propia lectura autorizada de la Constitución por parte del órgano constitucional encargado de velar por su interpretación y aplicación integrales.

Exhibe un grado mayor de abstracción que el *decisum*, el cual surte efectos en el caso concreto. La *ratio decidendi* se proyecta – en virtud del principio de igualdad, de la seguridad jurídica, del principio de confianza legítima, y de la supremacía de la Constitución– más allá del caso concreto y tiene la fuerza y el valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones. Una vez fijado con autoridad, por el órgano competente y siguiendo el procedimiento constitucional para ese fin, el significado de la norma constitucional, éste se integra a ella y adquiere fuerza vinculante al ser parte del derecho a cuyo imperio están sometidas todas las autoridades en un Estado Social de Derecho. El artículo 230 de la Constitución establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley, concepto que no abarca exclusivamente las leyes en sentido formal, sino que comprende obviamente la Constitución y, en un sentido amplio, el derecho dentro del cual la *ratio* de las sentencias ocupa un lugar primordial puesto que le confieren efectividad a las normas, al concretar sus alcances. Además, de lo contrario – es decir, de escindirse la norma de la *ratio* que le fija su significado para asegurar su aplicación efectiva y la concreta para precisar sus alcances – se rompería la unidad del ordenamiento jurídico y se resquebrajaría su coherencia en desmedro de la seguridad jurídica, de la aplicación igual de las normas a casos iguales y de la confianza legítima de los habitantes en que el derecho será aplicado de manera consistente y predecible.

La Corte, advierte que los jueces son independientes y autónomos. Subraya, también, que su independencia es para aplicar las normas, no para dejar de aplicar la Constitución (artículo 230 de la C.P.). Un juez no puede invocar su independencia para eludir el imperio de la ley, y mucho menos, para dejar de aplicar la ley de leyes, la norma suprema que es la Constitución. La alternativa, inaceptable en una democracia constitucional, es que el significado de la Constitución cambie según el parecer de cada juez. Entonces, será vinculante no la norma constitucional objetiva, sino la opinión de cada funcionario judicial que puede variar de despacho en despacho y cambiar de tiempo en tiempo, según evolucionen las tesis de cada juez. Nada más contrario al concepto mismo de derecho. Nada más lesivo para la efectividad de un Estado Social de Derecho. Nada que le reste más vigencia y eficacia a la Constitución.

Estas consideraciones son aún más imperiosas en el contexto de los derechos constitucionales, primero, porque las normas constitucionales, por su generalidad y textura abierta, permiten al juez un mayor margen de interpretación y, segundo, porque una persona puede escoger ante qué órgano judicial presentará la acción de tutela para exigir el amparo

de sus derechos fundamentales. Aceptar que los alcances de la tutela y de cada derecho fundamental depende de la opinión de cada juez aisladamente considerado, equivale a restarle toda fuerza normativa a la Constitución, cuyo contenido será distinto en cada despacho y vinculante sólo si coincide con las tesis del juez acerca de la necesidad de brindarle amparo al tutelante. Por eso, la Corte Constitucional ha explicado y reiterado en muchas sentencias el valor y la fuerza de los precedentes, respetando claro está el ámbito de independencia de los jueces para decidir cada caso, no según su opinión, sino aplicando el derecho constitucional.¹⁹

7.3 La ratio decidendi en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión.²⁰ En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.).

Además, de aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela ésta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan sólo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos fundamentales, lo cual haría inocua ésta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos

que la efectividad de todos los derechos constitucionales, la cual quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincida con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer.

Con base en estos razonamientos, en el fallo de unificación la Corte precisó que, cuando la Corporación, a través de sus distintas Salas de Selección o de Revisión pone fin a un proceso de tutela, ya sea dictando la correspondiente sentencia o excluyéndolo de revisión mediante Auto, tal determinación hace tránsito a cosa juzgada constitucional y se torna inmutable, sin que sea posible que sobre tal controversia pueda reabrirse un nuevo debate. En el caso de los procesos que no son seleccionados para revisión, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional recae directamente sobre la sentencia de única o de segunda instancia, según el caso, quedando ésta formal y materialmente ejecutoriada. Por el contrario, cuando el proceso de tutela es seleccionado para revisión y el mismo es decidido por la Corte mediante sentencia, es sobre la sentencia de la Corte que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En relación con esto último, es necesario precisar que, con carácter excepcional y restrictivo, y previo el cumplimiento de precisos requisitos -de contenido formal y material-, se pueden promover incidentes de nulidad contra las decisiones adoptadas por la Corte, siempre y cuando se establezca que, por su intermedio, se incurrió en irregularidades que implican violación del derecho fundamental al debido proceso. Dicho incidente se tramita directamente ante la propia Corte Constitucional, y constituye el mecanismo judicial a través del cual, eventualmente, se le permite a la Corporación “revisar sus propias actuaciones, de manera que le sea posible establecer si, frente a un caso concreto y en una situación específica, ha desconocido grave e incorregiblemente alguna de las garantías procesales previstas en la Constitución y las leyes”.²¹

En esos términos, es claro que resulta jurídicamente inadmisibles promover otra acción de tutela en relación con hechos que de una u otra forma ya han sido decididos en ese mismo escenario de la tutela, pues respecto de ellos opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, y el juez de amparo carece de competencia funcional para resolver sobre esa nueva tutela.

Conforme con lo expuesto, pasa la Sala al análisis del caso concreto.

1. El mecanismo que debió emplear el actor para atacar la decisión que considera violatoria del derecho de defensa y del debido proceso era solicitar su revisión ante la Corte Constitucional y no la interposición de una nueva acción de tutela

En el asunto bajo revisión, el accionante interpuso una acción de tutela contra las providencias que resolvían en primera y segunda instancia una acción de tutela interpuesta contra el municipio de Lorica por algunos ex trabajadores con el objeto de lograr el pago de unas mesadas y primas de navidad atrasadas.

El accionante sostiene que solicitó la nulidad de todo lo actuado, toda vez que no se vinculó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proceso de tutela en su calidad de tercero con interés legítimo, tal y como lo establecen los artículos 16 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 2002, pero que el Juzgado Civil del Circuito de Lorica se abstuvo de pronunciarse sobre la nulidad solicitada con el argumento de que el fallo de segunda instancia se encontraba ejecutoriado, situación que en concepto del actor vulnera el derecho fundamental al debido proceso del Ministerio. En efecto, en el expediente reposa la solicitud de nulidad²² suscrita por el señor Nelson Darío Romero Leguizamón, en su calidad de promotor del acuerdo de reestructuración de pasivos del municipio de Santa Cruz de Lorica, con fecha de radicación 9 de septiembre de 2010. La sentencia de segunda instancia del 3 de agosto de 2010, fue notificada al Alcalde del municipio de Lorica el 6 de agosto de 2010.

A pesar de la prohibición de interponer tutela contra fallos de la misma naturaleza, el accionante interpuso una acción de tutela contra la decisión del Juzgado Civil del Circuito de Lorica del 3 de agosto de 2010, aduciendo la violación de los derechos de defensa y debido proceso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al no haber sido vinculado al proceso de tutela inicial, el promotor designado por tal entidad, dentro del proceso de reestructuración de pasivos que se estaba efectuando, de conformidad con la Ley 550 de 1999.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Sala Segunda de Decisión Civil-Familia-Laboral, mediante fallo del 22 de octubre de 2010, tuteló los derechos invocados por el señor Nelson Romero Leguizamón, en su calidad de promotor del acuerdo de reestructuración de

pasivos del municipio de Lorica, contra los Juzgados Primero Promiscuo Municipal y Civil del Circuito de Lorica, con fundamento en un precedente jurisprudencial de ese mismo Tribunal. Según éste precedente, se configura la excepción que hace viable el amparo, cuando se trata de un accionante que en su calidad de litisconsorte necesario debió ser vinculado en primera instancia, de manera que le corresponde al superior decretar la nulidad de la sentencia impugnada con miras a que el juez de conocimiento incluya el sujeto pasivo y luego asuma una decisión que no vulnere sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

Resulta evidente para la Sala, en el presente caso, (i) que al haberse declarado la improcedencia del recurso de nulidad mediante Auto del 26 de julio de 2010 emitido por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica,²³ el accionante mediante la acción de tutela contra tutela pretende reabrir el debate constitucional; (ii) que conforme con la jurisprudencia constitucional la acción de tutela contra sentencias de tutela, resulta del todo improcedente; (iii) que el mecanismo que debió emplear el actor para atacar la decisión que considera violatoria del derecho de defensa y del debido proceso era solicitar su eventual revisión ante la Corte Constitucional; (iv) que por medio de la Resolución 654 de 2001, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispuso que el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos contra las entidades territoriales que se encuentran en proceso de reestructuración de pasivos de que trata la Ley 550 de 1999 es obligatorio²⁴ y no requiere autorización previa y escrita del Ministerio ni del promotor ni del nominador del promotor;²⁵ (v) que la Corte mediante Auto del 22 de septiembre de 2010 decidió no seleccionar el fallo cuestionado, sin que el actor, el Defensor del Pueblo o un magistrado de la Corte Constitucional, hubieren insistido oportunamente en su selección para revisión por parte de la Corporación; y (vi) que una vez terminado el proceso de selección para revisión y precluido el lapso establecido para insistir en la selección de un proceso de tutela para revisión, opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional,²⁶ de manera que al quedar definitivamente en firme la sentencia de tutela por decisión judicial de esta Corte, no hay lugar a reabrir el debate sobre lo decidido.

La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone de esta manera término al debate, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de las personas, para garantizar su protección oportuna y efectiva.

Por lo anterior, la Sala revocará la sentencia del 22 de octubre de 2010, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Sala Segunda de Decisión Civil-Familia-Laboral, y declarará

improcedente la acción de tutela interpuesta contra las sentencias de tutela del 3 de agosto de 2010 del Juzgado Civil del Circuito de Loricá, Córdoba, y del 30 de junio de 2010 del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Loricá, providencias que quedaron en firme cuando esta Corporación decidió mediante Auto del 22 de septiembre de 2010 no seleccionárlas para revisión.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia del 22 de octubre de 2010, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Sala Segunda de Decisión Civil-Familia-Laboral, y DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta contra la sentencia de tutela del 3 de agosto de 2010 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Loricá, Córdoba, que a su vez confirmó la providencia del 30 de junio de 2010 adoptada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Loricá.

Segundo.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

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

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La acción de tutela fue admitida mediante auto del 11 de octubre de 2010. Ver folio 259 del cuaderno No.1 del expediente. En adelante, siempre que se haga mención a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno No. 1 a menos que se diga expresamente otra cosa.

2 Leandro Llorente Hernández, Jenavis María Peña Burgos, Elfris Miguel Sánchez, Frey Luis Ramírez Pedroza, Adalberto Doria Ortiz, Luis Manuel Ramos Ramos, Enor Benítez Hernández, Jaime Luis Méndez Hernández, Daniel Antonio Montes Doria, Eduardo Tordecilla Cantero, Eder Jesús Bulasco Guzmán, Álvaro Luis Ortega Hernández, Rodis Manuel Tordecilla Tordecilla y Reyes Prieto Villadiego, interpusieron acción de tutela por vulneración de los derechos al trabajo, al mínimo vital y a la dignidad humana. Folios 13 a 27 del expediente.

3 Cuaderno No. 2 del expediente, folio 29.

4 Cuaderno No. 2 del expediente, folio 28.

5 Folios 238 a 244 del expediente.

6 Folio 2 del expediente.

7 Tribunal Superior de Montería, Sala Civil-Familia-Laboral. Sala Primera de Decisión. MP. Lucrecia Gamboa Rojas, Acta No. 483, agosto 20 de 2010. Ver: folios 246 a 256 del expediente. En esta providencia el Tribunal sostuvo que "(...) Retomando el planteamiento inicial, es imperioso traer a colación la línea jurisprudencial sentada por la Corte Constitucional (sic) en sentencia de octubre 29 de 2008. MP. Arturo Solarte Rodríguez, sígase la lectura: // 5. Y aunque en principio no procede acción de tutela contra sentencias dictadas en procesos de la misma naturaleza, se exceptúa el evento en que, como ocurrió en el asunto que se escruta, se haya desconocido el debido proceso o el derecho de defensa. // 6. Bajo esos parámetros, la Sala concluye que el proceso para el que se pide protección constitucional se adelantó a espaldas de la accionante, a quien no se vinculó como era obligatorio hacerlo, con más razón cuando a pesar de haberse ordenado allí mismo no se hizo, en razón de los cual deberá concederse el amparo por ella formulado. // El precedente

avala la acción de tutela, con miras a proteger el derecho de defensa o debido proceso de quien debió ser citado al proceso, y en esa línea de pensamiento, habrá de examinarse sí en el sub examen, se configura ésta hipótesis, esto es, si el accionante debió ser citado como parte, previo a ello, se destacará en estrictez lo suscitado en la acción tutelar incoada por los señores Eduardo Zabaleta y Nicolás Torres (...).”

8 Folio 277 del expediente.

10 En la sentencia SU-1219 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Clara Inés Vargas Hernández), la corporación ha sostenido que “(...) en la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela la Corte ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 C.P.) y actúa como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional de tutela mediante la unificación de la jurisprudencia constitucional. En esta tarea la Corte debe fijar, como intérprete autorizado de la Constitución, las reglas constitucionales que sirvan para ilustrar la Constitución en casos dudosos y asegurar su fuerza normativa (art. 4° C.P.). Por su parte, los jueces al estar sujetos al imperio de la ley (art. 230 C.P.), lo están a su vez a la Constitución y a su interpretación autorizada. // (...) La Corte Constitucional, como intérprete autorizado y supremo de la Constitución, define la opción más compatible con la Constitución dentro de las alternativas concebibles, opción que precisamente queda fijada en la doctrina constitucional y en la ratio decidendi que concretan el alcance de la propia Constitución. // (...) La ratio decidendi en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión. En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la

persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.). // Además, de aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela ésta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan sólo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos fundamentales, lo cual haría inócua ésta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos que la efectividad de todos los derechos constitucionales, la cual quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincidiera con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer.” En esta providencia, la Corte resolvió revocar la sentencia de segunda instancia, proferida por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia en el proceso de tutela promovido por la Caja de Compensación Familiar de Cartagena -Comfamiliar- contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena y otro, confirmar la sentencia de primera instancia, que había sido proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala de Decisión Civil-Familia en aquel proceso y, en consecuencia, dejar en firme la sentencia de segunda instancia, proferida en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, en el proceso de tutela de Humberto Fortich Vásquez contra la Caja de Compensación Familiar de Cartagena. La Corte consideró al respecto que “(...) No podía otro juez de tutela revivir lo ya debatido y fallado en el proceso de tutela anterior, e imponer un criterio contrario, según el cual la acción de tutela inicialmente concedida era improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial. (...) De aceptarse que un segundo juez de tutela puede revocar sentencias de tutela con el argumento de que la acción era improcedente, el sistema constitucional de protección de derechos fundamentales colapsaría por quedar supeditado a una cadena ilimitada de tutelas contra sentencias de tutela dirigidas a reducir el ámbito de esta acción y a restarle efectividad, lo cual contraría claramente la decisión del constituyente de establecer un procedimiento rápido y oportuno para la protección de los derechos fundamentales. // Adicionalmente, tampoco es atendible el segundo argumento esgrimido por el

ad quem, según el cual se viola el derecho de defensa de la entidad condenada por no poder ésta impugnar los fundamentos de la decisión de segunda instancia. No obstante, en el caso de las sentencias de tutela en segunda instancia, éste no es el caso, ya que aún es posible en sede de revisión la revocatoria del fallo adverso. Siendo el mecanismo de revisión eventual el procedimiento establecido por la propia Constitución para el trámite de las controversias por posibles arbitrariedades en el fallo de una tutela, la única alternativa procesal que le quedaba a la entidad condenada en el primer proceso de tutela era solicitar la selección de la sentencia de tutela objeto de su inconformidad por parte de la Corte Constitucional para su revisión.”

11 MP. Carlos Gaviria Díaz.

12 MP. Alejandro Martínez Caballero.

13 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

14 La Corte reiteró que según su jurisprudencia “(...) no hay tutela contra sentencias de tutela, por las razones que se analizaron ampliamente en la sentencia SU-1219 de 2001, sin embargo, subsiste la pregunta sobre si las mismas razones se pueden extender para que, como regla general, también se considere la improcedencia de la acción de tutela contra la decisión del trámite incidental por desacato de tutela.” Corte Constitucional, sentencia T-533 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra). En este caso la Corte resolvió confirmar la sentencia de segunda instancia -Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal-, “(...) porque es improcedente la acción de tutela contra una decisión de desacato y tampoco se configuró la vía de hecho alegada por la demandante.”

15 MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Clara Inés Vargas Hernández.

16 Ibídem.

17 MP. José Gregorio Hernández Galindo. SV. Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero.

18 Ibídem.

19 Ver en especial las sentencias C-083 de 1995 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Eduardo

Cifuentes Muñoz); SU-047 de 1999 (MM.PP. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SV. Hernando Herrera Vergara y SV. Eduardo Cifuentes Muñoz); y C-674 de 1999 (MM.PP. Alejandro Martínez Caballero y Álvaro Tafur Galvis. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis).

20 Artículo 86 de la Constitución, y artículos 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991. Además, la sentencia C-1716 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

21 Auto 127A de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil), mediante el cual se resuelve una solicitud de nulidad contra la Sentencia T-076 de 2003 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

22 Folios 238 a 244 del expediente. El actor afirma en la acción de tutela que la solicitud de nulidad fue decidida mediante Auto del 26 de julio de 2010 por el Juzgado Civil del Circuito de Lorica, no obstante, en el expediente reposa el escrito de solicitud de nulidad con fecha de radicación 9 de septiembre de 2010. Evidentemente hay un error en la fecha suministrada por el actor, puesto que la decisión del juzgado no pudo ser anterior a la solicitud de nulidad.

23 Folio 275 del cuaderno principal.

24 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resolución 654 de del 11 de abril de 2001. “Artículo 1°. Señalar que el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos contra las entidades territoriales que se encuentran en proceso de acuerdo de reestructuración de pasivos de que trata la Ley 550 de 1.999 es obligatorio.”

25 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resolución 654 de del 11 de abril de 2001. “Artículo 2°. Señalar que en el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos contra las entidades territoriales que se encuentran en proceso de acuerdo de reestructuración de pasivos de que trata la Ley 550 de 1.999 no requiere de autorización previa y escrita del Ministerio de hacienda y Crédito Público, ni del Promotor ni del Nominador del Promotor.”

26 Artículo 243, numeral 1, de la Constitución.