

Sentencia T-493-09

Referencia: expediente T-2.210.477

Acción de tutela interpuesta por Martha Cecilia Pérez Rodríguez contra el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal y el Tribunal Contencioso Administrativo del Casanare.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil nueve (2009).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de revisión de los fallos proferidos por la Sección Quinta y la Sección Primera del Consejo de Estado, que resolvieron la acción de tutela impetrada por Martha Cecilia Pérez Rodríguez contra el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal y el Tribunal Contencioso Administrativo del Casanare.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes y acción de tutela interpuesta

1.1. En sesión de la Comisión Escrutadora del municipio de Nunchía (Casanare) del 30 de octubre de 2007, se declaró electo como Alcalde de ese ente territorial a Germán Romero Prieto, conforme a la votación efectuada el 28 de octubre del mismo año. Contra esa decisión, la ciudadana Pérez Rodríguez, candidata al cargo, formuló acción electoral al considerar que la elección había incurrido en diversas irregularidades, entre ellas (i) la utilización en varias mesas de votación de la misma cédula de ciudadanía por más de un votante; (ii) el sufragio por parte de personas que no hacían

parte del censo electoral del municipio o que estaban inhabilitadas para ejercer ese derecho político; (iii) la omisión de los requisitos previstos en la ley para el sufragio de los ciudadanos que no sabían firmar; y (iv) la suplantación de la voluntad de algunos electores por parte de sus acompañantes a las mesas de votación. Con base en estas falencias, la actora pretendía en su demanda que se declarara la nulidad de la elección.

1.2. Mediante sentencia del 10 de julio de 2008, el Juzgado Primero Administrativo de Yopal (Casanare), adoptó fallo inhibitorio en razón de la prosperidad de la excepción de Inepta demanda por falta de requisitos esenciales, formulada por el Alcalde electo. Consideró que la demanda solicitó la nulidad del Acta General de Escrutinio Municipal, en cuanto declaró la elección como Alcalde de Nunchía a Germán Romero Prieto, circunstancia que desconocía lo previsto en el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo, según el cual para obtener la nulidad de una elección o de un registro electoral o acta de escrutinio, debe demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara.

Para el funcionario judicial, los artículos 162 y 170 del Código Electoral diferencian entre dos actos que expresan los resultados del escrutinio: las actas parciales y las actas generales. De acuerdo con los criterios planteados por la Sección Quinta del Consejo de Estado,¹ el juez administrativo concluyó que el acto que debía demandarse era el acto parcial de escrutinio, denominado E-26 AL. y no el Acta General, identificada con la nomenclatura R-49, como erróneamente lo hizo la demandante. Al respecto, la sentencia indicó lo siguiente:

“ ... de lo hasta aquí referido, se tiene que los actos parciales reflejan en forma separada los resultados de cada elección que se haya realizado en el respectivo municipio o distrito y, luego, conjuntamente se concretan en una sola, el acta general de escrutinio municipal o distrital.

Igualmente es predicable, en grado de certeza, que el acto parcial de escrutinio es el acto llamado a demandar por ser de contenido autónomo e independiente de las cuestiones que se planteen en el acta general que suscriben todos los que conforman la comisión escrutadora en el municipio.

Es de resaltar que si bien en el acta general de escrutinio, que aquí se demanda, se

hace una manifestación de declaración de elección de los diferentes dignatarios de las corporaciones de la municipalidad, tal acto en nada enerva el contenido de las parciales que por cada corporación se hayan elevado, sólo sería una ratificación de esa decisión adoptada, amén de no contener datos estadísticos que sí contienen aquellas; por todo, y en gracia de discusión si se llegase a borrar del mundo jurídico el acta R-49, seguiría gozando de presunción de legalidad y teniendo plenos efectos.

(...)

Así las cosas, como quiera que en el presente caso únicamente se dirigió la reclamación de nulidad frente al acta de escrutinio general, y no se señaló, ni se aportó con la demanda el acta parcial de escrutinio, formulario E-26 AL, fijado por la Registraduría Nacional en este caso para declarar la elección de Alcalde de municipio y que sería el verdadero acto demandable, el Despacho declarará probada la excepción de “Inepta demanda por falta de requisitos esenciales”, cuyo fundamento lo hizo consistir en que “el acta de escrutinio municipal es un procedimiento preparatorio o de trámite que no es judicialable mediante la acción electoral”, toda vez que éste documento no declaró la elección del señor Germán Moreno Prieto, por ende, inhibido (sic) para pronunciarse de fondo sobre el asunto.

1.3. La actora apeló la decisión de primer grado, con el argumento que el Acta General de Escrutinio hacía una expresión específica que declaraba elegido al ciudadano Romero Prieto como Alcalde municipal de Nunchía, razón por la cual esa actuación cumplía con las condiciones previstas en el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo. Agregó que varias decisiones del Consejo de Estado establecían que al tener la acción electoral naturaleza pública, no podía someterse a requisitos estrictos de procedibilidad y que, en cualquier caso, la parte demandada había adjuntado al alegato de conclusión copia del formulario E-26 AL. En consecuencia, resultaba procedente que la jurisdicción contenciosa profiriera un fallo de fondo sobre la materia.

A reglón seguido, el Tribunal estableció que aunque resultaba indebido que los escrutadores hubieran declarado la elección en el Acta General de Escrutinio, este error no podía pretermitir las reglas fijadas por la organización electoral, las cuales establecen que dicho acto debe consignarse en el formulario E-26, el cual individualiza los resultados

de la votación para cada cargo de elección popular en específico. Agrega que en caso de que se aceptara la procedencia de la nulidad contra el Acta General, se estaría ante una actuación “antitécnica”, pues “en el evento de prosperar una nulidad afectaría todos los resultados electorales de esa contienda; considera la Sala que por esa razón es que se diseñó el formulario que contiene el acta parcial (E 26), a fin de individualizar cada una de las elecciones conforme a los resultados obtenidos en el conteo general.” Adicionalmente, puso de presente que aunque la parte demandada hubiera aportado copia del citado formulario, esta no fue autenticada, ni había sido objeto de debate durante el trámite del proceso, por lo que dicha circunstancia no subsanaba la falencia de la demanda.

Por último, en considerandos que el Tribunal calificó expresamente como obiter dicta, se expresaron varios argumentos relacionados con la eficacia del voto ante la anulación de sufragios, en especial respecto de corporaciones públicas. Empero, puso de presente que esas razones tenían un propósito eminentemente ilustrativo, pues lo expuesto en precedencia era suficiente para confirmar el fallo de primera instancia.

1.4. La ciudadana Pérez Rodríguez, interpuso el 2 de septiembre de 2008 acción de tutela contra las anteriores autoridades judiciales, al considerar que las decisiones que declararon probada la excepción de inepta demanda, vulneran sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Sostiene, en síntesis, que las reglas fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-332/06 llevan a concluir, a su juicio, que el juez administrativo se encuentra obligado a tramitar la acción electoral, cuando esté posibilitado para identificar el acto que declara la elección. Para el caso propuesto, durante el trámite judicial existía claridad de que la pretensión de la demanda era obtener la nulidad de la elección del ciudadano Romero Prieto como Alcalde municipal de Nunchía, elección que había sido efectivamente declarada en el Acta General de Escrutinio, decisión popular que también es expresada en el formulario E-26, el cual fue aportado al proceso por la parte demandada. Por ende, aceptar que la demanda es inepta porque no se atacó este último acto, contradeciría el mandato de prevalencia del derecho sustancial que prevé el artículo 228 de la Constitución.

Para la actora, las sentencias cuestionadas desconocen el deber del funcionario judicial

de interpretar la demanda en la acción pública electoral, a fin de determinar cuál es la naturaleza de la litis. En el presente asunto, los jueces optaron por imponer un rigor procesal extremo contra la demandante, cuando existía certeza acerca del acto administrativo cuestionado. Esto, además, en contradicción con la jurisprudencia del Consejo de Estado que prevé la posibilidad que el juez interprete la demanda, en aras de garantizar la supremacía del derecho sustancial. En criterio de la actora, el artículo 166 del Código Electoral es imperativo en afirmar que a la Comisión Escrutadora Municipal le corresponde declarar la elección, lo cual se hace a través de las actas general y parcial de escrutinio. Así, como el artículo 229 C.C.A. no establece una diferenciación al respecto, el acto que declara la elección será alguno de los anteriormente citados. Además, considerar que la nulidad del acto general afectaría todas las elecciones resulta erróneo, desconocería el principio de legalidad del acto administrativo, en razón de que la demanda se circunscribe a la elección del Alcalde municipal, lo que salvaguardaría los demás actos.

2. Respuesta del Tribunal accionado

2.1. Los magistrados del Tribunal Administrativo del Casanare, Jorge Enrique García Pedraza y Néstor Trujillo González, quienes suscribieron el fallo atacado, señalaron que la acción de tutela carecía de fundamento, en tanto los argumentos planteados en la decisión, que sustentaron la decisión inhibitoria, no se basaron en “la ausencia de copia auténtica de un acto que debía acusarse, sino haber omitido la individualización del que correspondía demandar, el cual habría quedado subsistente si los efectos del fallo se contrajeran a la declaración general de elección, dejando de lado lo demás.” Así, a juicio de los demandados el fallo no podía calificarse en modo alguno como fruto de la arbitrariedad o de una actividad irrazonable por parte de la jurisdicción.

A pesar de notificársele la admisión de la acción de tutela en debida forma, el Juzgado Primero Administrativo de Yopal guardó silencio durante el término de traslado.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Primera instancia

Mediante sentencia del 6 de octubre de 2008, la Sección Quinta de la Sala de lo

Contencioso Administrativo del Consejo de Estado rechazó por improcedente la acción de tutela promovida por la ciudadana Pérez Rodríguez. Consideró que conforme a las reglas previstas en la sentencia C-543/92, que declaró la inexecutable parcial de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591/91, la acción de tutela era improcedente en cualquier evento. Recordó que posteriormente la Corte Constitucional desarrolló su jurisprudencia con el objeto de aceptar la acción de tutela contra sentencia, exclusivamente en aquellos casos en que el juez incurriera en una “vía de hecho”, esto es, “la violación flagrante y grosera de la Constitución”, estructurada a partir de la comprobación de defectos de índole fáctica, sustantiva, procedimental y orgánica.

A pesar de la comprobación sobre este desarrollo, la Sección Quinta del Consejo de Estado estima que el efecto de cosa juzgada que cobija a la sentencia C-543/92 obliga a concluir que, conforme lo ha considerado la Sala Plena de esa corporación, la procedencia de la tutela contra sentencias es incompatible con los principios de la cosa juzgada constitucional, la autonomía e independencia de las autoridades judiciales en la definición de sus procesos y la seguridad jurídica.

3.2. Segunda instancia

A través de fallo proferido el 29 de enero de 2009, la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia. Para ello, reiteró la posición adoptada por el Alto Tribunal respecto a la improcedencia general de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Agregó que esta afirmación solo resultaba exceptuada en el caso que se hubiera afectado el derecho de acceso a la administración de justicia; circunstancia que no ocurría en el asunto objeto de análisis, habida cuenta que la actora hizo uso dentro del proceso judicial contencioso de los recursos y demás oportunidades de defensa que prevé el ordenamiento jurídico.

4. Actuación ante la Corte Constitucional

La Sala de Selección número cuatro, a través de auto del 23 de abril de 2009, escogió para revisión los fallos anteriormente reseñados. Luego del sorteo correspondiente, el asunto fue repartido a la presente Sala de Revisión.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Problema jurídico y metodología de la decisión

1. La ciudadana Pérez Rodríguez considera que las decisiones adoptadas por la jurisdicción contenciosa, en tanto se inhibieron de adoptar un fallo de fondo en razón de la prosperidad de la excepción de inepta demanda, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia. Ello debido a que, en su criterio, restringir la declaración de elección del Alcalde municipal de Nunchía al Acta Parcial de Escrutinio desconocía la competencia que el Código Electoral le confiere a la Comisión Escrutadora Municipal para declarar dicha elección. Además, advierte que la aplicación del principio de supremacía del derecho sustancial obligaba a los jueces a realizar una interpretación adecuada de la demanda, la cual ofrecía los elementos de juicio suficientes para identificar con claridad la naturaleza de la pretensión y el acto administrativo atacado.

El Tribunal accionado expuso que su decisión inhibitoria estaba debidamente soportada en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que ha considerado uniformemente que el acto que declara la elección es el Acta Parcial de Escrutinio -formulario E26-. En ese sentido, ante la ausencia de individualización del acto acusado, se incumplía con lo preceptuado en el artículo 229 C.C.A. y, por ende, se carecía de los presupuestos necesarios para adoptar una decisión de fondo sobre la nulidad de las actuaciones electorales.

Los jueces de tutela, a su turno, negaron la protección de los derechos invocados, bajo el argumento de la improcedencia general de la acción de tutela contra decisiones judiciales.

2. Con base en estas consideraciones, corresponde a la Sala dilucidar el siguiente problema jurídico: ¿incurren en causal de procedibilidad de la tutela contra sentencias, las decisiones de la justicia contenciosa que se inhiben de adoptar un fallo de fondo cuando, ante la nulidad de una elección, advierten que el acto demandado no corresponde al Acta Parcial de Escrutinio?

Para resolver esta controversia, la Corte adoptará la metodología siguiente: en primer lugar, reiterará los aspectos centrales de la doctrina constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, a fin de dar respuesta a los cuestionamientos planteados por los jueces instancia. Habida consideración de la

materia analizada, la Sala enfatizará sobre el contenido y alcance de las causales de procedibilidad de defecto sustantivo y defecto procedimental. Luego, se realizará un análisis acerca de las normas que regulan la identificación del acto que declara la elección en corporaciones públicas, etapa en la que se tendrá en cuenta la interpretación autorizada que sobre esas disposiciones ha llevado a cabo el Consejo de Estado, en tanto tribunal límite de la jurisdicción contenciosa administrativa. Finalmente, con sustento en las reglas que se deriven del estudio anterior, la Sala resolverá el caso concreto.

Reglas jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales

3. La Corte Constitucional ha establecido una doctrina consolidada y uniforme sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, doctrina que suministra un grupo de reglas definidas, las cuales permiten establecer en qué eventos, en cualquier caso excepcionales, una sentencia contradice la Carta Política. Recientemente,² esta Sala de Revisión sintetizó los aspectos estructurales de esta doctrina, estudio que se recapitulará en este proveído, como se expone a continuación.

3.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece la acción de tutela como mecanismo para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Esta disposición de la Carta permite inferir válidamente que el amparo constitucional procede contra las decisiones judiciales, en tanto actuaciones adelantadas por servidores públicos que ejercen la facultad jurisdiccional. Sin embargo, la procedencia de la acción de tutela contra sentencias es un asunto complejo, puesto que la adecuada protección de los principios y valores constitucionales implica un ejercicio de ponderación entre la eficacia de la mencionada acción -presupuesto del Estado Social y Democrático de Derecho-, y la vigencia de la autonomía e independencia judicial, el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica.

3.2. Los procesos judiciales ordinarios son escenarios en los que, habida consideración del principio de supremacía constitucional (Art. 4 C.P.), debe primar el reconocimiento, protección y garantía de los derechos fundamentales. Las normas de la Carta Política y, en

especial, aquellas que prevén tales derechos, constituyen parámetros ineludibles para la decisión judicial. En consecuencia, la actuación judicial devendrá legítima cuando (i) el procedimiento surtido para adoptar una decisión ha protegido las garantías propias del debido proceso, de la que son titulares las partes que han sometido la controversia al conocimiento de la jurisdicción; y (ii) la decisión judicial es compatible con el plexo de valores, principios y derechos previstos por la Constitución. Ello en la medida en que tales preceptos tienen valor normativo y superioridad jerárquica dentro del grupo de fuentes de derecho que debe tener en cuenta el funcionario judicial - individual o colegiado - al momento de adoptar sentencia. Por ende, en los casos en que se acredite con suficiencia que la decisión judicial incumple estos requisitos axiales, la necesidad de preservar la eficacia de los preceptos constitucionales obliga a contar con un instrumento que permita restituir la vigencia de las normas constitucionales en el caso concreto.

Bajo esta perspectiva, concurren las herramientas teóricas y hermenéuticas que resuelven la tensión expuesta anteriormente. La acción de tutela contra sentencias judiciales es un instrumento excepcional, dirigido a resolver aquellas situaciones en que lo decidido por el juez incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, las cuales tornan la decisión incompatible con la Carta Política. La acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales. Esto se opone a que la acción de tutela ejerza una labor de corrección del fallo o que sirva como nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado que dieron lugar al mismo. En cambio, la tutela se circunscribe a detectar aquellos casos excepcionales en que la juridicidad de la sentencia judicial resulte afectada, debido a que desconoció el contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Los funcionarios judiciales, en su calidad de servidores públicos, deben ejercer sus competencias dentro del preciso marco fijado por la Constitución y la ley. Ello implica que sus actuaciones, cuando desconocen esos límites, se tornan arbitrarias y, en consecuencia, el sistema jurídico debe ofrecer alternativas para eliminar esa arbitrariedad y restituir los derechos reconocidos por la Carta. En estos casos, resulta inadmisibles sostener que la vigencia de la autonomía judicial o la seguridad jurídica otorgan inmunidad a las decisiones de los jueces. Esto debido a que una afirmación de esa naturaleza significaría

que tales valores tiene un estatus superior a la de los preceptos de la Constitución, lo que es del todo incoherente con el principio de supremacía consagrado en el artículo 4º C.P.

3.3. Sin embargo, debe insistirse en que los instrumentos por excelencia para hacer frente a las sentencias incompatibles con la Carta son, precisamente, los recursos judiciales –ordinarios y extraordinarios–, que permiten someter al conocimiento del mismo juez que profirió la decisión o al de su superior jerárquico, las afectaciones de garantías constitucionales. Esto en el entendido que el proceso judicial es un escenario estrictamente reglado, cuya función principal es la garantía de los derechos, por lo que está revestido de instancias que permiten la autorrestricción de la actividad jurisdiccional en los casos que las decisiones contradigan esa función esencial de la administración de justicia. Empero, pueden subsistir casos en que agotados esos mecanismos internos de control a la arbitrariedad judicial, esta perviva. En aquellos eventos, conforme al principio de subsidiariedad, la acción de tutela será el mecanismo idóneo para garantizar la eficacia normativa de la Constitución al interior del proceso judicial.

3.4. No obstante los anteriores argumentos, que en buena medida responden a los fundamentos expuestos por el Consejo de Estado en los fallos de instancia, debe la Corte analizar un último tópico, relacionado con los efectos de la sentencia C-543/92 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la cual declaró la inexecutable de algunos apartados del Decreto 2591/91, que regulan el procedimiento de la acción de tutela contra sentencias. Al respecto, decisiones posteriores de la Corte han establecido las razones que hacen compatible dicha decisión y la existencia de causales de procedencia excepcional de la tutela contra sentencias judiciales. Así, en el fallo C-590/05 M.P. Jaime Córdoba Triviño), declaró inexecutable la expresión “ni acción”, contenida en el artículo 185 de la Ley 906/04, relacionado con la sentencia de casación penal y que compiló la doctrina sobre la materia, se expresó lo siguiente:

“27. Se ha sostenido que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-593-92, declaró la inexecutable de varias disposiciones legales que permitían la tutela contra sentencias. Con base en esa referencia se afirma que el amparo constitucional de los derechos fundamentales no procede contra decisiones judiciales porque así lo estableció esta Corporación en un fallo de constitucionalidad; fallo que, a diferencia de las decisiones

proferidas con ocasión de la revisión de las sentencias de tutela, tiene efectos erga omnes.

Este argumento, como pasa a indicarse, parte de una premisa equivocada y, además, desconoce la doctrina constitucional. Por ello no suministra fundamento alguno para, contra lo que la Constitución ordena, restringir el ámbito de procedencia de la acción de tutela.

28. Así, por una parte, hay que indicar que a través de la sentencia C-543/92 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, disposiciones que consagraban la acción de tutela contra decisiones judiciales. No obstante, en esa oportunidad la Corte indicó de manera expresa que la acción de tutela sí podía proceder contra omisiones injustificadas o actuaciones de hecho de los funcionarios judiciales, cuando quiera que las mismas vulneraran los derechos fundamentales. Al respecto señaló:

De conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo, que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe contra los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual si está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente. En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia³.

De este modo, no es cierto que la Corte, en el fallo citado, haya descartado, de manera

absoluta, la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Lo que hizo en esa oportunidad fue excluir del ordenamiento jurídico unos preceptos normativos que afirmaban la procedencia de ese mecanismo contra las sentencias como regla general y no como excepción. De allí que la Corte, en la motivación de ese pronunciamiento, haya delineado genéricamente los supuestos en los que de manera excepcional procedía la acción de tutela contra tales decisiones.

29. Por otra parte, la postura que se comenta desconoce la doctrina constitucional pues esta Corporación no sólo ha realizado una interpretación autorizada de la Sentencia C-593-92, sino que, como se indicó en precedencia, ha construido una uniforme línea jurisprudencial que desarrolla los supuestos excepcionales de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales. (...).

30. Entonces, no es cierto que la Corte, en un fallo de constitucionalidad, haya excluido la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, pues tanto de la motivación de ese pronunciamiento como de la interpretación que la misma Corte ha hecho del mismo y del desarrollo de su jurisprudencia se infiere que la acción de tutela procede contra decisiones judiciales en los supuestos que la misma Corte ha indicado.”

Con base en lo expuesto, se concluye que la doctrina constitucional sobre la procedencia de la tutela contra sentencias está basada en considerar que (i) los fallos de los jueces, considerados como expresiones del poder jurisdiccional del Estado, se encuadran dentro del concepto de acción de autoridad pública de que trata el artículo 86 C.P.; (ii) la procedencia de la acción de tutela resuelve una tensión entre el derecho constitucional a un recurso judicial efectivo⁴ en contra de las decisiones que afectan derechos fundamentales y la protección de otros bienes con relevancia constitucional, como la cosa juzgada y la autonomía e independencia de los jueces. Por ello, dicha procedencia solo puede tener carácter excepcional, lo que implica la inconstitucionalidad de normas que prevean esa posibilidad como regla general; y (iii) dicha naturaleza excepcional conlleva igualmente la necesidad de definir claramente las causales de procedencia, a fin de evitar que la actividad del juez constitucional sustituya el ejercicio de las competencias constitucionales y legales de los jueces ordinarios.

4. Con base en estas premisas la jurisprudencia constitucional ha establecido las reglas sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Esta doctrina ha redefinido la concepción tradicional de la “vía de hecho” judicial, para establecer un grupo sistematizado de condiciones estrictas, de naturaleza sustancial y procedimental, las cuales deben acreditarse en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos fundamentales afectados por la sentencia. El precedente vigente sobre la materia fue expuesto de manera unánime por la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-590/05, antes reseñada. En consecuencia, la presente decisión adoptará la metodología y las reglas fijadas por la Corte en esa oportunidad, a fin de resolver el caso propuesto.

5. La jurisprudencia distingue entre requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Los primeros están relacionados con condiciones fácticas y de procedimiento, las cuales buscan hacer compatible dicha procedencia con la eficacia de valores de estirpe constitucional y legal, relacionados con la seguridad jurídica, los efectos de la cosa juzgada, la independencia y autonomía del juez, al igual que la distribución jerárquica de competencias al interior de la rama jurisdiccional. Los segundos, se refieren a la descripción de los defectos en que puede incurrir una decisión judicial y que la hacen incompatible con la Constitución.

6. Los requisitos generales de la acción de tutela contra sentencias, según lo expuso la sentencia C-590/05, son los siguientes:

6.1. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Para la Corte, el juez constitucional no puede estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.⁵ En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

6.2. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios-, de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable⁶. De allí que sea un

deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

6.3. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración⁷. De lo contrario, esto es, permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, comportaría sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

6.4. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.⁸ No obstante, si la irregularidad comporta grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio correspondiente.⁹

6.5. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.¹⁰ Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

6.6. Que no se trate de sentencias de tutela.¹¹ Esto por cuanto los debates sobre la

protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la Sala respectiva, se tornan definitivas.

7. Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en virtud de su gravedad, hacen que el mismo sea incompatible con los preceptos constitucionales. Estos defectos son los siguientes, haciéndose énfasis en las implicaciones de los defectos sustantivo y procedimental absoluto, en razón de que tienen una relación intrínseca con el debate jurídico materia de la presente decisión:

7.1. Defecto orgánico, el cual se origina cuando el juez que adoptó la decisión carecía absolutamente de competencia para hacerlo. Como se observa, la estructuración de la causal tiene carácter calificado, pues no basta con que la competencia del funcionario judicial sea un asunto sometido a debate, sino que debe estar en un escenario en el que, a la luz de las normas jurídicas aplicables, resulte manifiestamente irrazonable considerar que el juez estaba investido de la potestad de administrar justicia en el evento objeto de análisis. A este respecto, la Corte ha enfatizado que "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico."¹²

7.2. Defecto procedimental absoluto, falencia que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. Igual que en el caso anterior, la concurrencia del defecto fáctico tiene naturaleza calificada, pues se exige que se esté ante un trámite judicial que se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial y, en consecuencia, desconoce el derecho fundamental al debido proceso. Sobre el

particular, la Corte ha insistido en que el defecto procedimental se acredita cuando "...el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones y actúa de forma arbitraria y caprichosa, con fundamento en su sola voluntad, se configura el defecto procedimental. El defecto procedimental se erige en una violación al debido proceso cuando el juez da un cauce que no corresponde al asunto sometido a su competencia, o cuando pretermite las etapas propias del juicio, como por ejemplo, omite la notificación de un acto que requiera de esta formalidad según la ley, o cuando pasa por alto realizar el debate probatorio, natural a todo proceso, vulnerando el derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales al no permitirles sustentar o comprobar los hechos de la demanda o su contestación, con la consecuente negación de sus pretensiones en la decisión de fondo y la violación a los derechos fundamentales."13 .

En relación con esta materia, debe insistirse en que la irregularidad procesal debe ser de tal magnitud que sus consecuencias resulten materialmente lesivas de los derechos fundamentales, en especial el debido proceso. Por ende, si a pesar de existir una irregularidad, carece de los efectos estudiados, en tanto no interfiere en el contenido y alcance de ese derecho, no podrá predicarse la estructuración del defecto fáctico. Por ejemplo, la ausencia de una notificación configurará defecto sustantivo solo en el caso que impida materialmente al afectado el conocimiento de la decisión y, en consecuencia, enerve la posibilidad de ejercer los recursos correspondientes. Cuando, a pesar del error los sujetos procesales tuvieron oportunidad de conocer la decisión por otros medios reconocidos por el ordenamiento, no se estructura la causal en comento.

La jurisprudencia constitucional ha resaltado, en este mismo sentido, que la comprobación del defecto procedimental absoluto tiene una relación necesaria con la arbitrariedad judicial. De esta manera, tal falencia se comprueba cuando el juez individual o colegiado se aparta radicalmente del trámite previsto en el ordenamiento y, sin ninguna justificación, otorga al proceso judicial un curso distinto. Esto implica que no toda falta de concordancia entre la regla procesal y el trámite efectivamente impartido configura el defecto mencionado. Al respecto, la Corte ha señalado que ""si bien existe un sistema de normas que establece las formalidades y etapas a seguir en los diferentes asuntos litigiosos que deben ser respetadas por los jueces o particulares que administren

justicia, no todo desconocimiento de éstas permite la procedencia de la tutela. Sólo cuando quien administre justicia haya actuado completamente por fuera del procedimiento establecido se configura una vía de hecho de carácter procedimental”¹⁴

7.3. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Al respecto, debe recalcar que este es uno de los supuestos más exigentes para su comprobación como causal de procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Ello debido a que la valoración de las pruebas en el proceso es uno de los campos en que se expresa, en mayor medida, el ejercicio de la autonomía e independencia judicial. El ejercicio epistemológico que precede al fallo es una tarea que involucra, no solo la consideración acerca de las consecuencias jurídicas que, en materia probatoria, impone el ordenamiento jurídico positivo, sino también la valoración que de los hechos del caso realice el funcionario judicial, a partir de su propia experiencia y de su conocimiento sobre el área del derecho correspondiente, tópicos que suelen reunirse bajo el concepto de sana crítica.

7.4. Defecto material o sustantivo, que se presenta cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o que claramente inaplicables al caso concreto. Esta misma falencia concurre cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Así, el defecto material o sustantivo apela a la necesidad de que la sentencia judicial tenga un soporte racional argumentativo mínimo, esto es, que (i) se soporte en las normas constitucionales y legales que resulten aplicables; (ii) acredite consonancia entre la motivación, que da cuenta del reconocimiento de esos preceptos de derecho positivo y su contraste con el material probatorio legal y debidamente recaudado durante el trámite, y la decisión que adopta el juez del conocimiento.

A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha previsto que el defecto material o sustantivo “... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su

aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador”.¹⁵

Sobre el mismo particular, se ha considerado que la indebida aplicación de las normas también hace parte de esta tipología de defecto,¹⁶ cuando pese al amplio margen interpretativo que la Constitución reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada). Para sustentar esta conclusión, la jurisprudencia insiste en que “...el procedimiento de tutela no puede utilizarse para obtener que un juez diferente al que conoce del proceso ordinario intervenga inopinadamente para modificar el rumbo del mismo con base en una interpretación diversa, la suya, pretendiendo que, por haber entendido las normas pertinentes de una determinada manera, incurrió el primero en una vía de hecho. || La vía de hecho —excepcional, como se ha dicho— no puede configurarse sino a partir de una ruptura flagrante, ostensible y grave de la normatividad constitucional o legal que rige en la materia a la que se refiere el fallo. Por tanto, mientras se apliquen las disposiciones pertinentes, independientemente de si otros jueces comparten o no la interpretación acogida por el fallador, no existe la vía de hecho, sino una vía de derecho distinta, en sí misma respetable si no carece de razonabilidad. Esta, así como el contenido y alcances de la sentencia proferida con ese apoyo, deben ser escrutados por la misma jurisdicción y por los procedimientos ordinarios, a través de los recursos que la ley establece y no, por regla general, a través de la acción de tutela.|| Diferente es el caso de la ostensible aplicación indebida de una norma, en cuya virtud se pretende lograr que los hechos quepan en ella, aun contra toda evidencia. Allí puede darse la vía de hecho, como lo ha admitido esta Corte, si por haberse forzado arbitrariamente el ordenamiento jurídico se han quebrantado o se amenazan derechos constitucionales fundamentales”¹⁷

Con base en los anteriores argumentos, se concluye que la sentencia judicial incurre en defecto fáctico cuando su motivación contradice, de manera abierta y ostensible, el

régimen jurídico que debe aplicar. La actividad del juez de tutela, en este orden de ideas, está limitada a verificar esa ruptura con el ordenamiento constitucional o legal. Así, la acción de tutela no puede constituirse en un escenario para la evaluación acerca del grado de convencimiento que ofrecen los razonamientos elaborados por el juez ordinario, sino que se restringe a identificar la incompatibilidad entre estos y las normas jurídicas que regulan la materia debatida en sede jurisdiccional.

7.5. Error inducido, tradicionalmente denominado como “vía de hecho por consecuencia” que se presenta cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. A este respecto, la Corte ha establecido que “Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”¹⁸

Así, la jurisprudencia ha identificado los dos presupuestos que deben cumplirse para que exista el error inducido. En primer lugar, debe demostrarse en el caso concreto que la decisión judicial se ha basado en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas, en cuya determinación los órganos competentes hayan violado derechos constitucionales. En segundo término, debe demostrarse que esa violación significa un perjuicio iusfundamental para las partes que intervienen en el proceso judicial.¹⁹

7.6. Sentencia sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, pues

precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. Este tipo de falencia se distingue del defecto fáctico, en cuanto no se estructura a partir de la disconformidad entre la motivación de la sentencia y su parte resolutive, sino en la ausencia de razonamientos que sustenten lo decidido. Es evidente que una exigencia de racionalidad mínima de toda actuación judicial es que exprese los argumentos que hacen inferir la decisión correspondiente. Cuando este ineludible presupuesto no puede verificarse, la sentencia contradice aspectos que hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso.

7.7. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.²⁰

7.8. Violación directa de la Constitución, causal de procedencia de la acción de tutela que se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política. A este respecto, debe insistirse en que el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares. Por ende, resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados.

La determinación del acto objeto de nulidad para el caso de los cargos de elección popular.

8. La actora considera que la afectación de sus derechos fundamentales se centra en que la demanda del Acta General de Escrutinio de las elecciones celebradas en el municipio de Nunchía, resultaba suficiente para que la jurisdicción contenciosa identificara claramente el acto objeto de demanda, que no era otro que aquel que declaró la elección del Alcalde del municipio de Nunchía. Para ello, expone tres tipos de argumentos: (i) el Acta General de Escrutinio estableció una declaración de la elección a

favor del ciudadano Romero Prieto; (ii) la parte demandada dentro del proceso, en cualquier caso, aportó copia del Acta Parcial de Escrutinio; (iii) el juez estaba investido de las facultades para interpretar el contenido de la demanda y, de esta forma, dilucidar con precisión el acto electoral objeto de censura; y (iv) adoptar una decisión inhibitoria en el caso planteado, desconocería la regla de decisión fijada por la Corte en la sentencia T-332/06.

9. Como se indicó, el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo establece que para “obtener la nulidad de una elección o de un registro electoral o acta de escrutinio deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara, y no los cómputos o escrutinios intermedios, aunque el vicio de nulidad afecte a estos”. Esta norma está intrínsecamente relacionada con lo previsto en el artículo 138 ejusdem, que prevé que “Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión”, esto es, impone el deber al demandante de individualizar las pretensiones.

Lo anterior lleva a la cuestión relacionada con la identificación el acto que declara la elección. Al respecto, resulta pertinente lo dispuesto en los artículos 169 y 170 del Código Electoral. La primera de estas normas establece que los “resultados de los escrutinios distritales y municipales se harán constar en actas parciales, que expresarán en letras y números los votos obtenidos por cada lista o candidato y las demás circunstancias determinadas en el modelo oficial.” La segunda prevé que de “todos los actos del escrutinio distrital o municipal se extenderá un acta general que será firmada por los miembros de la comisión y por el respectivo registrador.” Con base en estas normas se infiere que existen dos modalidades de actas de escrutinio. Una de carácter parcial, que hace constar los resultados obtenidos por cada lista o candidato; y otra de naturaleza general que contiene todos los actos del escrutinio distrital o municipal. Esta diferenciación llevaría a concluir que el acto de la comisión escrutadora que declara la elección es el de carácter parcial, pues es este el que prevé los resultados para cada lista o candidato individualmente considerado.

Esta afirmación concuerda con la determinación que del contenido y alcance de los anteriores preceptos ha realizado el Consejo de Estado, en su condición de intérprete autorizado de las normas de índole electoral (Art. 237-1 C.P.). Así por ejemplo, en la

sentencia del 17 de febrero de 2005, Rad. : 41001-23-31-000-2003-01243-01(3438), (M.P. Darío Quiñónez Pinilla), la Sección Quinta del Consejo de Estado estudió en segunda instancia un fallo del Tribunal Administrativo del Huila que había declarado la nulidad de la elección de un concejal del municipio de La Argentina. La parte demandada expresó dentro de sus excepciones de fondo a la solicitud de nulidad, que el libelo formulado era inepto, pues se había restringido a demandar el acta parcial de escrutinio (formato E-26), sin que hubiera formulado idéntica pretensión en contra del acta general, la cual había igualmente declarado la elección, razón por la cual se pretermitía la carga procesal prevista en el artículo 229 C.C.A. El Consejo de Estado, en contra de lo argumentado por el demandado, estableció que la interpretación de las normas electorales llevaba a concluir que el formulario E-26 es aquel en que se declara la elección. Sobre la materia, el Alto Tribunal expresó lo siguiente:

“Como se observa claramente en los antecedentes de esta sentencia, el demandante formuló como pretensión principal la nulidad del Acta Parcial de Escrutinio de los Votos para Concejo del Municipio de La Argentina -Formulario E-26-, en cuanto declaró elegido al señor Jhon Jairo Cerón como concejal del Municipio y, como pretensión subsidiaria, la nulidad de ese acto, en cuanto declaró la elección como concejal del señor José Alvear Cortés Rojas.

El artículo 229 del Código Contencioso Administrativo dispone que para obtener la nulidad de una elección deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara. Efectivamente, el demandante impugnó el acto por medio del cual se declaró la elección impugnada, puesto que el Acta Parcial de Escrutinio de los Votos -Formulario E-26- es el documento electoral diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil para registrar los datos del escrutinio final de los votos y declarar la elección de los ganadores para las respectivas corporaciones o cargos.

Aunque el Formulario E-26 se denomina Acta Parcial del Escrutinio de Votos, lo cierto es que, salvo que existan recursos o reclamaciones pendientes, ese documento contiene la información última y definitiva de la elección, para determinada corporación o cargo público, por lo que es evidente que allí se consigna el resultado final y contiene la decisión de declarar la elección de determinados candidatos. De hecho, el Formulario

E-26 es un documento declarativo de la elección que, además, contiene información sobre hechos y resultados que son previos a esa declaración y que le sirven de fundamento.

Por su parte, el Acta General del Escrutinio es un documento electoral en el que los escrutadores dejan constancia del desarrollo de los escrutinos de los votos depositados en las elecciones para las distintas corporaciones o cargos de elección popular, esto es que contiene una narración de los hechos y actuaciones que se producen durante los mismos. Pero esa acta, por regla general, no contiene el acto administrativo de la declaración de los elegidos en las distintas corporaciones y cargos, pues esas decisiones se adoptan mediante actos independientes y autónomos reflejados en las Actas Parciales del Escrutinio de Votos. Entonces, las decisiones que se adoptan por los escrutadores se encuentran reflejadas en distintos actos administrativos preparatorios -por ejemplo los que resuelven reclamaciones- y la decisión final está contenida en el Acta Parcial de Escrutinio, esto es el documento electoral que contiene el resultado final y declara la elección. En consecuencia, en este caso, el acto administrativo que contiene la elección fue correctamente señalado e impugnado.

Lo anterior descarta la exigencia de demandar el Acta General del Escrutinio Municipal, pues, contrario a lo planteado por el demandado, dicha Acta y la Parcial del Escrutinio de Votos no constituyen un acto complejo.”

Similares consideraciones fueron expresadas por el Consejo de Estado en la sentencia del 17 de noviembre de 2005, Rad. : 44001-23-31-000-2003-00878-02(3662), (M.P. María Nohemí Hernández Pinzón), fallo que analizó en segunda instancia la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de La Guajira, que se declaró inhibido para adoptar un pronunciamiento de fondo en relación con la acción de nulidad electoral formulada contra la elección del Alcalde del municipio de Urimita, en razón de su caducidad. Para adoptar esta decisión, la Sección Quinta estableció cuál era el acto que declaraba la elección, pues de ello dependía la definición del inicio del término de caducidad de la acción. Así, determinó de manera análoga al caso anterior, que el acto que declaraba ese hecho no era otro que el acta parcial de escrutinio, con base en los argumentos que se relacionan a continuación que, por su importancia, se transcriben in extenso.

Planteadas las dos posiciones en contradicción, la Sala advierte que el problema se reduce a determinar cuál fue el acto administrativo que declaró la elección del demandado. En otras palabras, si la elección demandada la declaró el formulario E-26 de 28 de octubre de 2003 o el Acta General de Escrutinios de 30 de octubre de 2003 y, definido ello, contabilizar el término de 20 días que contempla el numeral 12 del artículo 136 del C.C.A. a partir de la fecha de notificación del correspondiente acto.

Para resolver el punto, es necesario conocer el contenido de las normas que regulan (i) la caducidad de la acción electoral, (ii) el acto objeto de demanda en esta clase de procesos y (iii) la declaratoria de los resultados electorales.

En primer lugar, como se explicó con anterioridad, la caducidad es un fenómeno que opera cuando la demanda se presenta después que ha expirado el término perentorio prefijado por la ley para ejercer la correspondiente acción judicial. La definición de dicho concepto fue recordada por la Sala en reciente providencia de 27 de octubre de 2005 ; allí se manifestó que: “la caducidad constituye un aspecto que se estudia a partir de los términos previstos en la ley para cada una de las acciones que pueden ser conocidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, confrontados con el momento en que el actor efectivamente instauró la respectiva demanda.”.

En tratándose de acciones que persiguen la anulación de actos administrativos, por regla general, lo que define el punto de partida del término de caducidad es el momento de su notificación, aspecto éste que, a su vez, dependerá de la naturaleza del acto que pretenda cuestionarse.

Particularmente, al referirse a la acción electoral, el numeral doce del artículo 136 del C.C.A. establece como término de caducidad 20 días, que se cuentan a partir del día siguiente en que se notificó el acto por medio del cual se declara la elección o se hace el nombramiento o la designación. El mismo código en el artículo 229 reitera que para obtener la nulidad de una elección, un registro electoral o un acta de escrutinio, “deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara”.

Nótese que la norma últimamente mencionada identifica, de una parte, un acta de escrutinio y, de otra, al acto que declara la elección. Ello es así, porque el artículo 223 del C.C.A. prevé como objeto de anulación en los procesos electorales, las actas de

escrutinio de los jurados de votación y las de toda corporación electoral, pero, en últimas siempre será el acto que declara la elección el que debe ser demandado, a pesar de que paralelamente de los escrutinios también resulten otros actos.

Para dilucidar cuál es el acto a demandar, debe identificarse, entonces, el acto administrativo que declara la elección y la fecha en que fue notificado. Y, con el fin de establecerlo, es preciso acudir a los artículos 169 y 170 del Código Electoral, que hace referencia a dos clases de actos que reflejan los resultados de los escrutinios, a saber: las actas parciales y a las actas generales. En las primeras, constan “Los resultados de los escrutinios distritales y municipales... que expresarán en letras y números los votos obtenidos por cada lista o candidato y las demás circunstancias determinadas en el modelo oficial.”. Mientras que las segundas compendian “todos los actos del escrutinio distrital o municipal”, que “será firmada por los miembros de la comisión y por respectivo registrador.”.

Las actas parciales a que se refiere el citado artículo 169 son los formularios E-26 AG y las otras son las actas generales de escrutinio que consignan todo lo acontecido en las elecciones adelantadas en determinada circunscripción, según los cargos de elección popular por los que se haya votado; es decir, las actas parciales reflejan en forma separada los resultados de cada elección que se haya realizado en el respectivo municipio o distrito (alcaldía, concejo, gobernación, asamblea, congreso, presidente) y, luego, conjuntamente se concretan en una sola acta general de escrutinio municipal o distrital.

Es decir, todas las situaciones que se presentan desde que inicia el conteo de votos se van haciendo constar en las actas generales de escrutinio conforme van sucediendo, incluidas las elecciones que se vayan declarando parcialmente en los formularios E-26, al igual que las reclamaciones que se presenten en contra de éstos actos y las decisiones que sobre la marcha adopten los miembros de las comisiones escrutadoras, de conformidad con las causales del artículo 192 del Código Electoral.

De lo anterior se comprende que las actas generales de escrutinio por regla general no declaran las elecciones, sino que consolidan los resultados que ya habían sido declarados en las actas parciales de escrutinio que fueron levantándose conforme iban siendo

arrojados los resultados por cada elección; por consiguiente, son los formularios E-26 los actos que verdaderamente declaran la elección. Solo que el momento para contar el término de caducidad para ejercer la acción en su contra no siempre es el mismo día en que el acta parcial fue suscrita, toda vez que contra éstos actos es posible presentar alguna de las reclamaciones del artículo 192 del Código Electoral, caso en el cual sus efectos quedarán suspendidos hasta el momento en que las mismas sean resueltas en la audiencia pública en la que se levanta el acta general de escrutinios.

Es así como las actas parciales que declaran una elección (formularios E-26) y las actas generales de escrutinio, son actos independientes que quedan ejecutoriados en momentos distintos.

Por lo tanto, cuando contra las actas parciales (formularios E-26) no se interpongan reclamaciones, pueden demandarse al día siguiente en que fueron notificadas, actuación que naturalmente se surte ése mismo día en estrados porque los escrutinios se realizan en público, de acuerdo con el numeral segundo del artículo 1° del Código Electoral.

De lo contrario, es decir, en el evento en que las reclamaciones se resuelvan en un día posterior al día en que el formulario E-26 declaró la elección respectiva, ésta acta parcial no queda ejecutoriada en la fecha en que fue suscrita, sino, el día que conste en el acta general de escrutinios como fecha en que fueron resueltas las reclamaciones y se notifiquen también en estrados. Al día siguiente en que esto ocurra comenzará a correr el término de caducidad.

Pero de ninguna norma se desprende que, ante reclamaciones contra las actas parciales de escrutinio, las mismas queden ejecutoriadas cuando terminen todas las labores de la comisión escrutadora y suscriba el acta general de escrutinio. Por ende, la declaratoria de elección se define por la ejecutoria del acta parcial, lo cual, a su vez, dependerá de la fecha en que se resuelvan y notifiquen las reclamaciones que eventualmente se presenten en su contra.” (Subrayas fuera de texto).

10. Las reglas jurisprudenciales anteriormente expuestas, demuestran fehacientemente que para los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo, el acto que declara la elección es el Acta

Parcial de Escrutinio o Formulario E-26. Ello en la medida que es el documento que consigna la información particular y concreta acerca del número de votos obtenido por cada candidato o lista, según se trate de cargo de elección popular unipersonal o de corporaciones públicas.

Caso concreto

11. En cuanto al cumplimiento de los requisitos generales de procedencia, la Sala advierte que están cumplidos en el asunto de la referencia. En efecto, la actora expone un grupo de argumentos según los cuales, en su criterio, la decisión de los jueces afecta sus derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, en la medida en que se abstiene de adoptar un fallo de fondo y, a partir de razones que estima en extremo cuestionables y arbitrarias, impiden obtener un fallo de la jurisdicción que resuelva los cuestionamientos sobre la legalidad de la elección del Alcalde municipal de Nunchía. Estas materias, al estar intrínsecamente relacionadas tanto con los derechos fundamentales de la ciudadana Pérez Rodríguez como con la definición de aspectos centrales del proceso judicial, encuentran relevancia constitucional. A su vez, la accionante agotó los recursos judiciales disponibles en contra de las decisiones adoptadas por los jueces contenciosos e interpuso la acción de tutela dentro de un plazo que, amén de su brevedad de pocos días, es razonable.

12. Superada esta primera etapa de análisis, debe la Corte determinar si para el caso se estructura defecto sustantivo o procedimental en la actuación adelantada por el Juzgado Primero Administrativo de Yopal y el Tribunal Administrativo del Casanare. Como se expuso en los fundamentos jurídicos 7.2. y 7.3. de esta sentencia, las falencias mencionadas comparten su carácter cualificado. En ambos casos se trata de decisiones arbitrarias del funcionario judicial, en la que se aparta decididamente del ordenamiento jurídico, bien para desconocer el procedimiento previsto por el ordenamiento para tramitar el juicio correspondiente o por dejar de aplicar o aplicar indebidamente las normas sustanciales que regulan ese mismo proceso.

13. Sin embargo, la Sala considera pertinente analizar uno de los argumentos propuestos por la actora, relacionado con el contenido de las reglas jurisprudenciales propuestas en la sentencia T-332/06,21 que en criterio de la accionante, implican la irrazonabilidad de la

decisión que se inhibe de adoptar un fallo de fondo, en razón de la falta de individualización del acta parcial de escrutinio como acto administrativo acusado. Por lo tanto, corresponde a la Corte analizar lo dispuesto en esa sentencia, a fin de determinar si conlleva los efectos que le imputa la ciudadana Pérez Rodríguez.

En la decisión mencionada, la Corte revisó los fallos de tutela que negaron el amparo formulado por un candidato al Concejo Municipal de Cereté (Córdoba), en contra de las sentencias del Tribunal Administrativo de ese Departamento y de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declararon la nulidad de su elección. Entre los tópicos que el actor encontraba contrarios al derecho al debido proceso, estaba el hecho de que los jueces contenciosos no hubieran declarado oficiosamente la ineptitud de la demanda, puesto que no se había individualizado el acta parcial de escrutinio como acto administrativo acusado. La Corte desestimó esa acusación, al considerar que dicha irregularidad, si bien contrariaba el régimen procedimental aplicable a la acción electoral, no implicaba la configuración de una causal de procedencia de tutela contra sentencias. Sobre el particular, este Tribunal señaló lo siguiente:

1. Las instancias incurrieron en una vía de hecho al no dar aplicación al artículo 229 del C.C.A.

De la demanda de nulidad electoral y de los fallos administrativos del Tribunal y del Consejo de Estado que figuran como pruebas en el expediente de tutela y que obran a folios 2-8, 19-28 y 33-41, respectivamente, del cuaderno principal de la presente acción, se puede extraer lo siguiente:

a. En la demanda de nulidad electoral (folios 4-5 del cuaderno principal), se individualizó el acto acusado y allí se manifestó por parte de la ciudadana demandante que el acto cuya nulidad se reclama es el “acta general de escrutinio de votos de Concejales (sic) para el Municipio de Cereté, Departamento (sic), de fecha 1 de Noviembre (sic) de 2003”.

b. El Tribunal no se ocupó de analizar la individualización del acto. Simplemente dio por entendido que lo que se demandó fue la declaratoria de elección del señor Gerardo Rodríguez Llorente, lo cual se infiere del hecho de que haya declarado la nulidad del acto que declaró la elección del señor Gerardo Rodríguez Llorente (folio 24 del cuaderno principal).

c. El Consejo de Estado en la página 6 del fallo (folio 38 del cuaderno principal), manifiesta que “1.- Del contexto de la demanda, así como del poder que fue otorgado por la señora Lula Peñatez Pizarro para adelantar este proceso, resulta claro que lo que por el se persigue es la anulación del Acta por la cual se declaró la elección del señor Gerardo Rodríguez Llorente como Concejal del Municipio de Cereté, Córdoba, para el periodo 2004-2007 (folios 2, 4 y 9), y aunque en el capítulo de la demanda en la que se individualiza el acto acusado se lo identifica como “acta general”, a continuación se precisa que el acta a que se refiere es la que contiene la declaratoria de la elección del demandado como Concejal del Municipio de Cereté, firmada por los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal (folio 4 infine). 2.- Dicha Acta Parcial de escrutinio de Votos para el Concejo Municipal de Cereté, de fecha 31 de octubre de 2003, Formulario E-26, fue aportada por la demanda, en copia autenticada en debida forma, y ella consta la declaratoria de elección demandada (folios 11 a 24)”.

Respecto de este argumento, la Sala concluye que el Consejo de Estado justificó plenamente el fallo respecto de la individualización del acto acusado contenido en el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo y no se vislumbra un desconocimiento de dicho artículo, sino por el contrario, se estudió la demanda de nulidad electoral en su totalidad y se dedujo que el acto acusado se encontraba plenamente identificado aunque expresamente en el acápite de individualización del acto acusado no estuviese claro que el acto demandado era el que declaró la elección del tutelante.

1. Al no haberse declarado oficiosamente probada la excepción de inepta demanda, se desconoce el artículo 169 del C.C.A pues, ésta debió estudiarse porque se encontraba plenamente probada.

De la contestación de la demanda de nulidad electoral y de los fallos administrativos del Tribunal y del Consejo de Estado que figuran como pruebas en el expediente de tutela y que obran a folios 11-15, 19-28 y 33-41, respectivamente, del cuaderno principal de la presente acción, se puede extraer lo siguiente:

a. En la contestación de la demanda de nulidad electoral (folios 11-15 del cuaderno principal), no se propuso la excepción de inepta demanda.

b. El Tribunal no declaró la ineptitud de la demanda y se dio trámite a la declaratoria de nulidad entendiendo que se demandó fue la declaratoria de elección del señor Gerardo Rodríguez Llorente y que éste fue elegido cuando se encontraba en curso de una inhabilidad que le impedía desempeñarse como concejal de Cereté (folio 24 del cuaderno principal).

a. El Consejo de Estado en la página 6 del fallo (folio 38 del cuaderno principal), manifiesta que “3.- Como lo ha manifestado esta Sala en oportunidades anteriores, para hacer viable la solución del conflicto jurídico que se plantea a través de un proceso que está para decidir, y evitar que la decisión sea inhibitoria, como es su obligación, el juez está facultado para interpretar la demanda, observando el principio de prevalencia del derecho sustancial expresamente consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política.

Las razones anteriores impiden que se acepte el argumento del demandado de que hubo una indebida identificación del acto acusado. La imprecisión de la demanda no puede originar inepta demanda, dado que interpretada en su contexto se puede inferir sin dificultad que el acto demandado es el declaratorio de la elección del señor Gerardo Rodríguez Llorente como Concejal del municipio de Cereté, Córdoba)”

En la página 7 del fallo, (folio 39 del cuaderno principal), el mismo Consejo de Estado manifiesta que “(...)la parte demandada no propuso la excepción de inepta demanda en su contestación ni en sus alegatos de conclusión de primera instancia, aclarando sin

embargo que ello no sería óbice para declarar dicha ineptitud, en el evento de que estuviera probada, pues esta causal no es subsanable, dado que hace relación a un presupuesto procesal, de orden público, en cuya ausencia no sería viable una decisión de fondo sobre el asunto”

Respecto de este argumento, la Sala concluye que, los jueces, tal y como se enunció en el numeral 5 de esta providencia, están revestidos de autonomía en sus decisiones siempre y cuando éstas se ciñan a los parámetros legales. La interpretación que haga el juez debe estar enmarcada dentro un razonamiento jurídico coherente, como ocurre en el presente caso y por lo tanto no se hace evidente la vulneración al debido proceso al no declarar oficiosamente la ineptitud de la demanda.

En este punto, resulta igualmente claro que los jueces contenciosos dieron aplicación al artículo 228 de la Constitución Política, al dar prevalencia al derecho sustancial sobre el derecho procesal, pues interpretaron plenamente la pretensión de la ciudadana accionante y fueron más allá de la simple lectura del acápite “individualización del acto acusado”. En el caso concreto, lo que se pretendió a través de la acción de nulidad electoral fue la declaratoria de nulidad del acto que declaró la elección del señor Gerardo Rodríguez Llorente, nulidad que fue decretada por presentarse una de las causales de inhabilidad previstas por la ley electoral.

14. De la lectura del anterior aparte se colige que existen sustanciales diferencias entre la situación estudiada por la Corte en la sentencia T-332/06 y los supuestos de hecho analizados en esta oportunidad. Nótese que mientras que en el primer evento (i) la demandante aportó copia auténtica del Acta Parcial de Escrutinio como parte de su libelo; y (ii) los demandados no presentaron la excepción de ineptitud de la demanda; para el caso presente se presentaron las condiciones opuestas, pues la ciudadana Pérez Rodríguez no cumplió con la carga procesal de individualizar el acto acusado –a partir del aporte de copia auténtica²² del Acta Parcial de Escrutinio- y la citada excepción fue efectivamente formulada por el extremo pasivo de la acción electoral. Así las cosas, no es posible exigir a los órganos judiciales accionados que actuaran en idéntico sentido a como sucedió en el evento analizado en la sentencia T-332/06, pues en el presente caso la excepción fue efectivamente planteada y los jueces optaron por una decisión válida y coherente con el ordenamiento jurídico, como era reiterar la interpretación que del

artículo 229 C.C.A. habían fijado distintas decisiones del Consejo de Estado, para concluir que ante el incumplimiento del requisito de individualización del Acta Parcial de Escrutinio, se imponía declarar probada la excepción de ineptitud de la demanda electoral. Considerar, como lo hace la accionante, que la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial no dejaba a los funcionarios judiciales alternativa distinta que adoptar un fallo de fondo, implicaría (i) el desconocimiento del precedente del Consejo de Estado sobre la materia, doctrina estable y conforme a los postulados constitucionales; y (ii) imposibilitar que se diera respuesta, en legal forma, a la excepción de ineptitud del libelo, planteada por los demandados en la acción electoral.

15. En conclusión, las decisiones acusadas por la ciudadana Pérez Rodríguez no vulneraron el derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, puesto que hicieron uso de la interpretación autorizada de las normas contenciosas sobre la individualización del acto administrativo acusado, en el marco de la acción electoral. Por lo tanto, no se estructuran los defectos procedimentales y sustantivos expresados por la demandante, de manera tal que la Sala confirmará los fallos de tutela objeto de revisión, aclarándose que lo hará fundada exclusivamente en los argumentos expuestos en este fallo, conforme lo explicado en los fundamentos jurídicos 3 a 7, que establecen las razones jurídico constitucionales que sustentan la procedencia excepcional de la acción de tutela contra sentencias judiciales.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, exclusivamente por las razones expuestas en esta sentencia, el fallo del 29 de enero de 2009, proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que denegó la tutela invocada por la señora Martha Cecilia Pérez Rodríguez.

SEGUNDO: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El fallo refiere a las sentencias del 17 de febrero de 2005 (M.P. Darío Quiñónez Pinilla), del 17 de noviembre de 2005. Exp. 2003-00878-02 (3662) (M.P. María Nohemí Hernández Pinzón) y del 28 de julio de 2005. Exp. 2003-01431-01 (3410) (M.P. Filemón Jiménez Ochoa)

2 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-310-09. En esta sentencia, la Corte determinó que la decisión judicial adoptada por la Sala Civil - Familia - Laboral del Tribunal Superior de Montería, que declaró la prosperidad de las excepciones en un proceso ejecutivo hipotecario, había incurrido en errores ostensibles de índole fáctica y sustantiva, que violaban los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En consecuencia, dejó sin efectos la decisión cuestionada y ordenó al Tribunal adoptar nuevo fallo, ajustado a los preceptos de la Carta Política.

3 Sentencia C-543/92

4 Aunque la Carta Política no expresa la existencia del derecho a un recurso judicial efectivo, con tal denominación, normas del derecho internacional de los derechos humanos que integran el bloque constitucionalidad en sentido estricto (pues se trata de derechos intangibles en los estados de excepción, en los términos del artículo 93 C.P), sí prevén cláusulas específicas de esa naturaleza. Así, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa lo siguiente:

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

5 Sentencia 173/93. [cita de la sentencia C-590/05].

6 Sentencia T-504/00. [cita de la sentencia C-590/05].

7 Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05. [cita de la sentencia C-590/05].

8 Sentencias T-008/98 y SU-159/2000. [cita de la sentencia C-590/05].

9 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-591/05 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

10 Sentencia T-658-98. [cita de la sentencia C-590/05].

- 11 Sentencias T-088-99 y SU-1219-01. [cita de la sentencia C-590/05].
- 12 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- 13 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-993/03 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
- 15 Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- 16 Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-937/06 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
- 17 En este sentido, sentencias T-765 de 1998 y T-001 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 18 Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez).
- 19 Sobre estas condiciones, Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-705/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- 20 Sobre una exposición acerca del valor jurídico del precedente constitucional y su conformación como causal de tutela contra sentencias, en los casos en que es desconocido por el juez ordinario, Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- 21 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- 22 Debe resaltarse que conforme lo dispone el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, a “.. la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, si son del caso; y los documentos, contratos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en su poder.|| Se reputan copias hábiles para los efectos de este artículo, las publicadas en los medios oficiales, sin que para el efecto se requiera la autenticación.|| Cuando la publicación se haya hecho por otros medios, la copia tendrá que venir autenticada por el funcionario correspondiente.”