

Sentencia T-587/07

ACCION DE TUTELA-Inmediatez/ACCION DE TUTELA-Término razonable de presentación

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no cumplir con requisito de la inmediatez

En el presente caso la acción de tutela se incoó después de transcurrir más de un año y medio desde la fecha en que cobró ejecutoria la sentencia aquí cuestionada, lo que evidentemente resulta excesivo y conduciría a la improcedencia de la tutela. Se concluye que la demora resulta injustificada, pues por la misma naturaleza de sus funciones, tanto constitucionales (art. 277) como legales, la Procuraduría General de la Nación es una entidad atenta al ejercicio de la acción de tutela, su procedencia y requisitos, conocedora de la jurisprudencia de esta corporación en torno al tema y con amplia disponibilidad de medios logísticos y profesionales, para ejercer de manera oportuna las acciones que estime pertinentes, en defensa del orden jurídico y de los derechos fundamentales.

Referencia: expediente T-1549.979

Peticionario: Procuraduría General de la Nación

Procedencia: Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil siete (2007).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Catalina Botero Marino, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo proferido por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 13 de diciembre de 2006, confirmatorio del dictado en la Sección Primera de la misma corporación el 21 de septiembre de 2006, dentro de la acción de tutela incoada

mediante apoderada por la Procuraduría General de la Nación contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Tribunal de Descongestión - Sección Segunda - Subsección D.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número cuatro ordenó revisarlo, mediante auto de 25 de abril de 2007.

I. HECHOS Y NARRACIÓN EFECTUADA POR LA ENTIDAD DEMANDANTE

La Procuraduría General de la Nación interpuso el 30 de agosto de 2006 acción de tutela contra una Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que esa corporación ha vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa y a la igualdad, por las razones que pueden ser resumidas como sigue:

1. Al término de un proceso disciplinario adelantado por su despacho, mediante decisión adoptada el 18 de noviembre de 2002, el Procurador General de la Nación impuso sanción principal de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de un año, al señor Libardo González Villamil.

2. El afectado por esta decisión interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante providencia del 13 de diciembre de 2002, confirmándose íntegramente la decisión recurrida.

3. Contra los anteriores actos administrativos el ya citado González Villamil ejerció acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Mediante sentencia proferida el 14 de octubre de 2004, esa corporación judicial resolvió declarar nulos los actos administrativos demandados.

4. La razón fundamental que condujo a la anulación de estos actos administrativos radica en que entre la fecha de ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria (17 y 30 de diciembre de 1997) y aquella en que se produjo la notificación al afectado de la última de tales decisiones (9 de enero de 2003) transcurrieron más de cinco

(5) años, por lo cual habría operado la prescripción de la acción disciplinaria.

5. En criterio de la entidad accionante, el Tribunal demandado habría incurrido en una vía de hecho al proferir su sentencia arriba citada, al aplicar al caso concreto un pronunciamiento de esta corporación (sentencia C-1076 de 2002), que por disposición de la misma Corte no producía aún efectos para la fecha en que ocurrieron los hechos debatidos.

6. Resalta que contra esta decisión no procede ningún otro medio de defensa judicial, ya que los recursos de apelación interpuestos por la Procuraduría y por otros sujetos procesales fueron negados por el Tribunal accionado mediante auto de 28 de enero de 2005, al considerar que, en razón a su cuantía, se trataba de un proceso de única instancia.

7. Alega la representante de la Procuraduría que, en razón a lo explicado en el punto anterior, el fallo del Tribunal accionado calendarado el 14 de octubre de 2004 viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima, así como el debido proceso de la entidad accionante y la igualdad de trato ante la administración de justicia.

II. PRETENSIONES DE LA ACCIONANTE

La representante de la Procuraduría solicita que el juez de tutela ampare los derechos fundamentales de dicha entidad al debido proceso y a la igualdad, “adoptando las medidas correctivas que se estimen pertinentes y que apunten a dejar sin efecto la decisión” (se refiere a la sentencia proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 14 de octubre de 2004).

III. TRÁMITE JUDICIAL

Mediante auto de 4 de septiembre de 2006, la Sección Primera del Consejo de Estado admitió la acción de tutela interpuesta y ordenó notificar al Tribunal accionado. Igualmente, dispuso informar a las demás personas con interés directo en los resultados de esta acción, de una parte, el señor Libardo González Villamil, accionante dentro del proceso contencioso administrativo que concluyó con la sentencia cuestionada, y de otra, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, establecimiento público al servicio del cual laboraba el señor González Villamil al momento de ser destituido.

1. Respuesta del SENA:

Mediante comunicación de fecha 15 de septiembre de 2006 (fs. 52 y 53) el apoderado del SENA explica que, pese a ser esa la entidad a la cual el señor González Villamil prestaba sus servicios, la actuación disciplinaria en su contra fue adelantada desde su inicio por la Procuraduría General de la Nación, habiéndose limitado el SENA a hacer efectiva la sanción disciplinaria de destitución en cumplimiento de lo decidido por el Procurador General, y posteriormente a disponer su reintegro, en acatamiento a la decisión judicial adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En lo que implicaría coadyuvancia a las pretensiones de la Procuraduría, agregó el representante del SENA que evidentemente la sentencia atacada se profirió antes de la publicación de la sentencia C-1076 de 2002 de la Corte Constitucional, y que a su entender, esa dependencia no cuenta con otro medio de defensa judicial que le permita controvertir la aludida sentencia.

2. Respuesta de la entidad accionada

En escrito presentado el 15 de septiembre de 2006 (folio 78), el Magistrado Ilvar Nelson Arévalo Perico, miembro de la Sección Segunda del Tribunal accionado, informó al Juez de tutela que a la fecha ya no existe la Sala de Descongestión que profirió la sentencia cuestionada y que ninguno de quienes fueron sus integrantes labora ya al servicio de ese tribunal, por lo cual se abstienen de pronunciarse en relación con los hechos que dieron lugar a la presente acción.

3. Sentencia de primera instancia

El 21 de septiembre de 2006, la Sección Primera del Consejo de Estado negó la tutela instaurada por la Procuraduría General de la Nación.

Para hacerlo, el a quo reiteró su postura, que según reafirma ha sido invariable desde el pronunciamiento adoptado el 9 de julio de 2004, en el sentido de que la acción de tutela no procede “contra decisiones judiciales definitivas como la aquí controvertida, dictadas en procesos judiciales en el que se brindó a las partes la plena posibilidad de hacer valer todos los derechos que les asisten”.

4. Intervención del señor Libardo González Villamil

En la misma fecha de aprobación de la sentencia de instancia, pero con posterioridad a ella, se recibió en el Consejo de Estado una comunicación (fs. 92 a 94) suscrita por quien en su calidad de persona afectada fue demandante de los actos administrativos expedidos por la Procuraduría, que fueron anulados por la sentencia que ahora se intenta controvertir en sede de tutela.

En su escrito el señor González Villamil relata incidencias de la actuación disciplinaria que concluyó con la expedición de los mencionados actos administrativos, afirmando que durante aquélla se le violó el derecho al debido proceso. Además adjunta copia del recurso de reposición que en su momento presentó contra la decisión del Procurador General. De otra parte, relieves el acierto de la sentencia dictada en su caso por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en consecuencia, pide al juez de tutela no acceder a lo pedido por la Procuraduría.

5. Impugnación de la entidad demandada

Inconforme con la decisión de primera instancia, la representante de la Procuraduría la impugnó de manera oportuna, mediante memorial presentado el 11 de octubre de 2006 (fs. 121 y 122), buscando desvirtuar los fundamentos de la decisión recurrida.

La entidad accionante reitera los planteamientos hechos en la demanda de tutela, destacándose especialmente lo relativo a la existencia, en la sentencia atacada, de una vía de hecho, consistente en haberse apartado, sin argumentar debidamente, de un precedente aplicable al asunto concreto, que para el caso sería el efecto diferido hasta la fecha de su publicación, que por disposición de la propia Corte debería tener la sentencia C-1076 de 2002, por la cual se declaró condicionalmente exequible el artículo 119 de la Ley 734 de 2002.

6. Sentencia de segunda instancia

Concedida la impugnación, el 13 de diciembre de 2006 la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la sentencia impugnada, indicando que por regla general la tutela es improcedente contra decisiones judiciales, a propósito de lo cual se refirió a la sentencia C-543 de 1992 de esta corporación, destacando que dicho pronunciamiento tiene efectos de cosa juzgada. Agregó que la tutela sólo procede en estos

casos cuando se trate de evitar un perjuicio irremediable, lo que a su entender no ocurre en este caso.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La competencia.

2. El asunto que se debate.

En el presente caso la accionante es la Procuraduría General de la Nación, entidad que se queja de la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad, como consecuencia de una sentencia emitida el 14 de octubre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se anularon dos resoluciones sancionatorias expedidas por ese organismo de control.

La vulneración denunciada sería el resultado de haberse considerado prescrita en este caso la acción disciplinaria, por haber transcurrido el término de cinco (5) años previsto en la ley, antes de la fecha en que el acto administrativo definitivo fue notificado a la persona afectada. Aduce la entidad accionante que en esa decisión se dio aplicación anticipada a la sentencia de esta corporación C-1076 de diciembre 5 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), por cuya expresa manifestación sólo debería ser tenida en cuenta al aplicar la norma declarada constitucionalmente exequible¹, a partir de la notificación de dicha sentencia.

El Tribunal accionado no se pronunció sobre el tema, explicando que no existe ya la Sala de Descongestión que profirió la sentencia discutida y tampoco labora al servicio del Tribunal ninguno de los magistrados que la conformaban. Por su parte el SENA, entidad en la que el disciplinado por la Procuraduría trabajaba al momento de ser destituido, informó que no fue parte en la actuación disciplinaria que dio origen al proceso judicial cumplido ante el Tribunal accionado, por lo que se limitó a ejecutar las decisiones adoptadas por las entidades competentes, inicialmente la Procuraduría General de la Nación y posteriormente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Siendo este el tema que la Corte habría de acometer, resulta necesario esclarecer primero si en el presente caso se cumplen de manera satisfactoria los requisitos de los cuales depende

la procedencia de la acción de tutela.

3. Doctrina de la Corte Constitucional con respecto al principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela.

Previamente a asumir la solución del problema jurídico planteado en este caso, la Sala estima procedente hacer algunas consideraciones en torno al principio de inmediatez, referente al tiempo dentro del cual debe ejercerse la acción de tutela, para que pueda abordarse la concesión del amparo solicitado. Estas consideraciones resultan relevantes para determinar la procedencia o no de la acción de tutela, al punto de que, de no resultar cumplido este requisito, resulta superfluo analizar las demás circunstancias de las que dependería la prosperidad de la acción de tutela frente al caso concreto.

Sobre este tema, la Corte tiene establecida una doctrina conforme a la cual, si bien la acción de tutela puede ejercerse en cualquier tiempo, ello no significa que el amparo proceda con completa independencia de la fecha de presentación de la solicitud de protección². Concretamente, ha sostenido la Corte que la tutela resulta improcedente cuando la demanda se interpone después de transcurrido un lapso considerable, desde la fecha en que sucedieron los hechos o viene presentándose la omisión que hipotéticamente afecta los derechos fundamentales del peticionario.

Entre múltiples pronunciamientos³, es especialmente ilustrativo volver sobre lo que al respecto se planteó en la sentencia SU-961 de 1999 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), en la cual se hizo un recuento y unificación de la jurisprudencia hasta entonces existente en torno a este tema, para determinar:

“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.”

Repetidamente, la Corte ha llamado la atención sobre el hecho de que, por disposición de la norma constitucional que la establece (art. 86), la acción de tutela tiene por objeto procurar

“la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (no está en negrilla en el texto original). Es decir, que en vista de la gravedad del problema que se quiere afrontar (la vulneración de derechos constitucionales fundamentales de las personas), se ofrece una respuesta cuya potencialidad es considerablemente superior a la de otros medios de defensa judicial, la misma que la norma constitucional ha definido de manera sencilla pero meridianamente clara como protección inmediata.

Dentro del mismo contexto en que se justifica esta reflexión, es palmario que si entre la ocurrencia del problema (la alegada vulneración de derechos fundamentales) y la búsqueda de la solución (presentación de la acción de tutela) transcurre un lapso considerable, ello es indicativo de la menor gravedad de la vulneración alegada o de la poca importancia que tendría el perjuicio que ella causa, por lo cual no sería razonable brindar ante esos hechos la protección que caracteriza a la acción de tutela, que ya sería inmediata sino inoportuna.

A esta reflexión la Corte ha añadido otras no menos importantes, como son las relacionadas con la seguridad jurídica, que reclama la pronta resolución definitiva de las situaciones litigiosas y el interés de terceros cuya situación podría verse súbita e injustamente afectada por el otorgamiento tardío de la protección constitucional al tutelante, cuando éste no la reclamó dentro de un término razonable.

Es por ello que, en la misma providencia arriba citada y a continuación del párrafo atrás transcrito, expresó también la Corte:

“Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.”

Concordante con el hecho de que corresponda al juez evaluar dentro de qué tiempo es razonable ejercer la acción de tutela en cada caso concreto, la Corte ha señalado que corresponde igualmente a aquél valorar las circunstancias por las cuales el solicitante en una acción de tutela pudiera haberse demorado para interponer la acción por un tiempo superior al que abstractamente parezca apropiado, de acuerdo con los hechos de que se trate. Así, de

manera excepcional, la tutela ha procedido en algunos casos en los que ella se interpuso tardíamente, cuando el juez, frente a las circunstancias del caso concreto, encuentra justificada la demora⁴.

Queda establecido entonces que, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela resulta improcedente cuando se interpone de manera extemporánea, esto es, después de haber pasado un lapso razonable desde la ocurrencia de los hechos que dan lugar a la solicitud de protección, siempre que no medien razones que, frente a las circunstancias del caso concreto, constituyan explicación sustentada de tal demora. Por ello, y tratándose de un requisito sine qua non de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala pasa a continuación a evaluar el adecuado cumplimiento de este requisito.

4. En el presente caso no se cumple el presupuesto de la inmediatez en la interposición de la acción de tutela.

Como se ha mencionado, la sentencia del tribunal accionado que en sentir de la Procuraduría vulnera sus derechos fundamentales fue dictada en el mes de octubre de 2004, quedando clara la improcedencia de la eventual apelación de este fallo desde enero del año 2005. A continuación, la acción de tutela que pretende reparar los derechos fundamentales afectados por aquella providencia se propuso en el mes de agosto de 2006.

Observa, pues, la Corte, que en el presente caso la acción de tutela se incoó después de transcurrir más de un año y medio desde la fecha en que cobró ejecutoria la sentencia aquí cuestionada, lo que evidentemente resulta excesivo y conduciría a la improcedencia de la tutela.

Sin embargo, en desarrollo de la línea jurisprudencial antes reseñada, es pertinente examinar si en este asunto concurren circunstancias que justifiquen la demora de la entidad accionante para acudir al amparo constitucional que estimó procedente ante la alegada vulneración de sus derechos fundamentales, para lo cual el juez constitucional debe considerar, entre otros aspectos, la importancia de los derechos alegados, las circunstancias particulares del accionante, su mayor o menor conocimiento de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales, así como la facilidad con que el interesado pueda hacer uso efectivo de estos mecanismos.

Efectuado lo antedicho, se concluye sin dubitación que la demora resulta injustificada, pues por la misma naturaleza de sus funciones, tanto constitucionales (art. 277) como legales, la Procuraduría General de la Nación es una entidad atenta al ejercicio de la acción de tutela, su procedencia y requisitos, conocedora de la jurisprudencia de esta corporación en torno al tema y con amplia disponibilidad de medios logísticos y profesionales, para ejercer de manera oportuna las acciones que estime pertinentes, en defensa del orden jurídico y de los derechos fundamentales.

No siendo razonable el lapso trascendido entre la situación que presuntamente afectó derechos fundamentales de la Procuraduría y la presentación de la demanda para defenderlos, el amparo solicitado es claramente improcedente.

5. Conclusión

De conformidad con lo analizado en precedencia, habiéndose determinado que en el caso de autos la entidad actora no actuó de manera consecuente, frente al criterio de inmediatez en la interposición de la demanda de tutela, la Corte debe confirmar lo decidido en las instancias, pero en cuanto a la improcedencia de la acción tardíamente instaurada, circunstancia que impide efectuar cualquier consideración adicional.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR, bajo las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta providencia y en el sentido de declarar la improcedencia de la acción de tutela incoada por la Procuraduría General de la Nación, la sentencia dictada por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 13 de diciembre de 2006, que a su turno confirmó la proferida por la Sección Primera de la misma corporación el 21 de septiembre de 2006.

Segundo: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Tercero: Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Art. 119 (inciso 2º) L. 734 de 2002, que mediante la citada sentencia fue declarado exequible, “siempre y cuando se entienda que los efectos jurídicos de surten a partir de la notificación de las providencias” (numerales 17 de la parte motiva y 24 de la parte resolutive).

2 Ver a este respecto la sentencia C-543 de 1992, por la cual se declaró inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991.

3 Sobre este tema, para citar sólo lo decidido durante los dos últimos años, cfr. las sentencias T-016, T-158, T-203, T-206, T-222, T-232, T-268, T-304, T-539, T-541, T-588, T-613A y T-654 de 2006 y T-001, T-116, T-123, T-185, T-204, T-231, T-307, T-331, T-335, T-364, T-372 y T-387 de 2007.

4 Ver como ejemplos de esta situación las sentencias T-726 y T-1167 de 2005 y T-206, T-468 y T-654 de 2006.