

Sentencia T-705/05

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales genéricas de procedibilidad

PUBLICIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Notificación

PROCESO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Vulneración al debido proceso por inadmitir y rechazar la demanda al no haberse demostrado la negativa de la administración de expedir copias de los actos administrativos

Referencia: expediente T-1051924

Acción de tutela instaurada por el señor Marcos Darío Márquez Cardozo contra la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con citación oficiosa de la Gobernación de Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., seis (6) de julio de dos mil cinco (2005).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado, en primera instancia, y la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en segunda, en el trámite de la acción de tutela iniciada por el señor Marcos Darío Márquez Cardozo contra la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con citación oficiosa de la Gobernación de Cundinamarca

I. ANTECEDENTES

Obrando por intermedio de apoderado y mediante escrito presentado el 13 de agosto de 2004, el señor Marcos Darío Márquez Cardozo solicita el amparo transitorio de sus derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, presuntamente conculcados por la entidad demandada. Como sustento de la solicitud de amparo, el actor invoca los siguientes:

1. Hechos.

Señala el apoderado del señor Márquez Cardozo que el 19 de septiembre de 2002 presentó a la Gobernación de Cundinamarca una petición con el fin de que le fueran reconocidos unos pagos por concepto de días laborados y no pagados.

La Gobernación, al haber recibido varias solicitudes de igual naturaleza, decidió acumularlas y resolverlas a través de un solo acto administrativo. Así, el 20 de agosto de 2002, a través de la resolución 2212, negó la solicitud del actor y de otras personas.

Manifiesta el apoderado del demandante que la administración departamental, pese a que las solicitudes fueron individuales, no procedió a la correspondiente expedición de copias a cada uno de los peticionarios, entregando un solo ejemplar del acto administrativo y desconociendo de esta manera el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.

Contra la resolución 2212 de 20 de agosto de 2002, el actor interpuso recurso de reposición. Mediante resolución 5961 de 21 de noviembre de 2002 fue resuelto el recurso por parte de la Gobernación de Cundinamarca, confirmando lo dispuesto en el primer acto administrativo

El 26 de marzo de 2003 el señor Márquez Cardozo, por intermedio de apoderado, inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando al juez administrativo declarar la nulidad de las resoluciones 2212 y 5961 de 2002. Dicha demanda correspondió en reparto al magistrado Ilvar Nelson Arévalo Perico de la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

En el texto de la demanda el actor incluyó una petición previa en el sentido de que fuera enviado un oficio a la Gobernación de Cundinamarca en los términos del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo para que ésta enviara los actos administrativos demandados (Resoluciones 2212 y 5961 de 2002), debidamente autenticados y con

constancia de ejecutoria.

El 16 de mayo de 2003, la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió inadmitir la demanda presentada por el señor Márquez Cardozo.

Dicha Corporación consideró en aquel momento que no era posible dar trámite a la solicitud previa de la parte actora dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que del inciso 4º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo se desprendía que el actor debía probar que se le había negado la expedición de las copias de los actos demandados, lo que se encontraba demostrado en relación con la resolución 2212 de 2002, más no en lo que respectaba a la 5961 de 2002. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca dio un término de cinco (5) días para subsanar lo anotado.

En escrito presentado el 4 de junio de 2003, el apoderado del demandante pretendió subsanar los errores de la demanda. Para tal efecto alegó que el inciso 4º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo no preveía la prueba que el Tribunal echaba de menos, y además aportó prueba documental de la renuencia de la administración de expedir los actos demandados.

Mediante auto de 18 de julio de 2003 la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor Marcos Darío Márquez Cardozo contra el Departamento de Cundinamarca.

Consideró dicha Corporación que no se había subsanado el vicio señalado en el auto de inadmisión de 16 de mayo de 2003, por cuanto el apoderado de la parte actora demostró tan solo la solicitud de expedición de copia del primer acto administrativo (2212 de 2002), más no así del segundo acto que decidió el recurso de reposición en vía gubernativa, contenido en la resolución No. 5961 de 21 de noviembre de 2002. Señaló el Tribunal que la prueba aportada por el señor Márquez Cardozo tan solo hacía referencia a una solicitud hecha a la Gobernación de Cundinamarca en el sentido de que se produjera un acto de notificación individual para cada uno de los afectados con el contenido de los actos administrativos. Además señaló que al demandante sí le fue expedida copia de la primera resolución, la 2212.

Contra el auto de rechazo de la demanda, el actor interpuso el 1º de agosto de 2003 recurso de reposición, que fue rechazado por improcedente por el Tribunal Administrativo al considerar que, de acuerdo con el artículo 183 del Código Contencioso Administrativo y dada la naturaleza interlocutoria del auto, no procedía dicho recurso sino el de súplica.

El señor Márquez Cardozo considera que con la anterior decisión se violó su derecho fundamental al debido proceso y que se le negó el derecho al acceso a la administración de justicia, pues el Tribunal debió dar trámite a la solicitud previa contenida en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y al no hacerlo desconoció el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo.

En virtud de ello, el demandante hace la siguiente:

2. Solicitud.

El señor Marcos Darío Márquez Cardozo, a través de su apoderado, pide al juez de tutela que declare nulo todo el procedimiento a partir del auto de fecha de 18 julio de 2003 dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por él contra el Departamento de Cundinamarca.

3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de 19 de agosto de 2004, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admite la demanda de tutela presentada por Marcos Darío Márquez Cardozo contra la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y dispone informar a la demandada de la demanda que existe en su contra, para que en el término de dos (2) días rinda informe

De igual manera decide notificar al Gobernador del Departamento de Cundinamarca, por contar el departamento con interés directo en el resultado del proceso, para que éste se pronunciara sobre las pretensiones del actor dentro de un término de dos (2) días.

3.2 El 25 de agosto de 2004 la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rinde informe en relación con la demanda de tutela y solicita al Consejo de Estado declarar improcedente el amparo deprecado por el señor Márquez.

Indica en su escrito que las decisiones judiciales cuestionadas por el actor en sede de tutela no son controvertibles a través del mecanismo de la acción de tutela, de acuerdo con la sentencia de octubre de 1992 en la que la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 11,12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que preveía la procedencia de dicho mecanismo contra providencias judiciales.

Además manifiesta que no existió violación de los derechos fundamentales del actor y que éste contaba con recursos legales, diferentes del de la acción de tutela, para impugnar la decisión mediante la cual se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

3.3 El 31 de agosto de 2004 es recibido en el Consejo de Estado el informe elaborado por la Gobernación de Cundinamarca. Esta entidad se opone a la prosperidad de la demanda de tutela iniciada por el señor Marcos Darío Márquez Cardozo.

Alega en el escrito que la administración departamental no ha conculcado ningún derecho fundamental del señor Márquez Cardoso, al haber estado legitimada para resolver de manera conjunta la solicitud de éste con otras de igual contenido. Señala que no fue expedida ninguna copia del acto, pues el reclamante y su apoderado dejaron de solicitarlo.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Copia auténtica del expediente No. 2003-3463, demandante Marcos Darío Márquez Cardozo contra el Departamento de Cundinamarca. (Folios 25-49)

II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN.

1. Sentencia de primera instancia.-

En decisión tomada el 16 de septiembre de 2004, la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado rechazó por improcedente el amparo solicitado por la parte actora.

Para tal efecto la Subsección "B" reiteró las consideraciones expuestas por esa misma Corporación en una providencia del 1º de julio de 2004, en la que había señalado que la solicitud para que el juez contencioso-administrativo reclame a la administración la entrega de copia de los actos acusados está sujeta a las condiciones de que la administración haya negado dicha copia y de que así se manifestara y probara en la demanda; exigencias que no

se cumplieron en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Márquez Cardozo y que legítimamente habían originado el rechazo de ésta por parte de la sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. Impugnación.

Inconforme con la decisión anteriormente reseñada, el demandante presentó impugnación el 21 de octubre de 2004. En su escrito reiteró los argumentos presentados en la demanda.

3. Sentencia de segunda instancia.

El 2 de diciembre de 2004, la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó el fallo impugnado.

Consideró la Corporación que el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho hecha por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C" respondía a una interpretación razonable que éste hiciera del inciso 4º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, por lo que no se configuraba vía de hecho alguna.

Además señaló que, ante el rechazo de la demanda, el actor contaba con el recurso ordinario de súplica, del que no había hecho uso, por lo que, ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial de sus intereses que había desaprovechado en su ocasión, la solicitud de amparo resultaba improcedente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos de tutela dictados en la acción iniciada por el señor Marcos Darío Márquez Cardozo contra la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con citación oficiosa de la Gobernación de Cundinamarca, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en Auto de la Sala de Selección Número Tres de 18 de marzo de 2005, en virtud de la insistencia formulada por el magistrado Alfredo Beltrán Sierra para su revisión

2. Problema Jurídico.

En el presente caso la Sala debe establecer si se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Marcos Darío Márquez Cardozo, teniendo en cuenta que la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió no dar trámite a la solicitud previa que aquel hiciera en la demanda en el sentido de que el Tribunal solicitara a la Gobernación de Cundinamarca copia de los actos administrativos demandados en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, al considerar que no se encontraba probado que existiese negativa por parte de la administración de expedir las copias y por dicho motivo inadmitiera y después rechazara la demanda.

3. Acción de tutela contra las providencias de los jueces. Reiteración de Jurisprudencia.

Ha reiterado de forma constante y unánime esta Corte que el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de nuestra Constitución Política, se erige como un límite claro al ejercicio de la actividad judicial por parte de los jueces de la república.

Así pues, la autonomía de dichos funcionarios, estatuida en el artículo 230 de la Carta, debe respetar los derechos de carácter fundamental, en especial el derecho al debido proceso. En el evento en el que el juez ordinario no observe tal garantía, el juez constitucional puede intervenir por vía de tutela. De verificar que en el trámite de cualquier proceso el juez ha incurrido en una grosera y flagrante violación de los preceptos legales y constitucionales, la tutela deberá prosperar.

La Corte ha denominado a estas injustificadas arbitrariedades judiciales como "vías de hecho"¹. Con el objeto de sistematizar las posibles conductas constitutivas de vía de hecho, la Corte ha efectuado una calificación de la clase de "defectos" en los que puede estar incurso una providencia. Son estos los defectos fácticos, sustanciales, procedimentales, y orgánicos². El defecto sustantivo se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable. El defecto fáctico, cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión. El defecto orgánico se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. Por último, el defecto procedimental aparece en aquellos eventos en los que se actuó

completamente al margen del procedimiento establecido

A los anteriores defectos, históricamente reconocidos por esta Corporación, la Corte ha venido sumando nuevas calificaciones. Habrá vía de hecho cuando: a) La providencia tiene graves problemas ante una insuficiente sustentación o justificación de la decisión, o por desconocimiento del principio de igualdad. b) Existe error en el que fue inducida la autoridad judicial, lo que esta Corporación ha denominado vía de hecho por consecuencia. c) La decisión del juez se adoptó haciendo una interpretación normativa que resulta incompatible con la Carta, o cuando la autoridad judicial no aplica la excepción de inconstitucionalidad a pesar de ser manifiesta la incompatibilidad con aquella y haber sido solicitada expresamente³.

4. Caso Concreto

4.1 En el presente proceso de tutela el señor Marcos Darío Márquez Cardozo demanda a la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca porque dicha autoridad judicial incurrió presuntamente en una vía de hecho al no dar trámite a la solicitud previa que de acuerdo con el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo hiciera el actor en el sentido de que el Tribunal solicitara directamente a la Gobernación de Cundinamarca copia de los actos administrativos atacados en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. De igual manera se alega que al rechazar la demanda por la falta de copia de los actos administrativos, el Tribunal demandado violó el derecho del actor.

4.2 La Sala considera necesario aclarar, de manera previa, lo que respecta a la conducta desplegada por la Gobernación de Cundinamarca en relación con la acumulación de las solicitudes individuales para ser resueltas a través de un solo acto administrativo y, en relación con ello, lo que atañe a la notificación de dicho acto.

En este sentido es pertinente indicar que el inciso 1º del artículo 29 del Código Contencioso Administrativo dispone:

ARTICULO 29. FORMACION Y EXAMEN DE EXPEDIENTES. Cuando hubiere documentos relacionados con una misma actuación o con actuaciones que tengan el mismo efecto, se hará con todos un solo expediente al cual se acumularán, de oficio o a petición de interesado,

cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad y tengan relación íntima con él para evitar decisiones contradictorias

Es claro entonces para esta Sala que la administración departamental de Cundinamarca actuó de conformidad con la Ley y la Constitución al decidir acumular el trámite de varias solicitudes que presentaban unidad de materia, solicitudes que fueron resueltas, como se vio en el acápite de hechos de esta sentencia, mediante la expedición de la resolución 2112 de 2002.

Ahora, así como esta Sala no tiene dudas acerca de la procedencia de la acumulación, sí cuestiona la manera como la administración departamental decidió notificar los actos administrativos mediante los cuales resolvió las peticiones del demandante y de otras personas. En lo que se refiere a los actos definitivos de la administración, sin duda, el principio es que éstos, cuando son de contenido particular, deben notificarse de forma personal. Por ello señala el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo que:

ARTICULO 44. DEBER Y FORMA DE NOTIFICACION PERSONAL. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

(...)

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

(...)

Así pues, se establece con claridad en el texto transcrito, como regla general en materia de notificación de los actos administrativos definitivos, que ésta se haga de manera personal. Además, es necesario señalar que puede hacerse al interesado o a su apoderado con facultad para ello.

Según el artículo 45 del mismo Código, la notificación por edicto, que fue la que, según consta en el expediente, efectuó la administración departamental de Cundinamarca, sólo procede de manera subsidiaria. Dispone la norma que:

ARTICULO 45. NOTIFICACION POR EDICTO. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia

Este último inciso tiene una clara finalidad: la de facilitar a la persona afectada con una decisión de la administración el eventual ejercicio de la acción contencioso administrativa que es propia para controvertir los actos de contenido particular - la acción de nulidad y restablecimiento del derecho-. Ello se desprende de la exigencia que el legislador extraordinario consagró en el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo en el sentido de que con la demanda debe aportarse, entre otros, copia auténtica del acto cuya legalidad o constitucionalidad se controvierte en sede judicial.

Ahora bien, notificadas por edicto las resoluciones 2212 y 5961 de 2002, la obtención de las copias de los actos solamente era posible en el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política.

El 19 de septiembre de 2002 el apoderado del actor solicitó que, aunque ya se hubiera surtido la notificación por edicto, se efectuara el trámite de notificación personal de su representado y que, en consecuencia, se le expidiera copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión contenida en la resolución 2212 de 2002. Esta petición fue respondida por la Gobernación de Cundinamarca el 11 de octubre de 2002, de manera conjunta con otras 160 solicitudes de igual contenido. En su escrito, la administración negó la solicitud de notificar personalmente a cada una de las personas afectadas con la decisión, accediendo a expedir

una sola copia del acto administrativo sobre el que versaba la solicitud. De esta manera, 161 peticionarios disponían de una copia del acto administrativo que los afectaba. ¿A quién debía entenderse, de entre los 161 interesados, que le correspondía la única copia existente? ¿O acaso era de esperar que de esta manera, todos los peticionarios, acudieran en una sola demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se encontraban en el derecho de no hacerlo? Sin duda alguna, materialmente, expedir una sola copia de un acto que interesaba a tantos era casi tanto como no expedir copia alguna.

Luego el apoderado del señor Marcos Darío Márquez Cardozo interpuso recurso de reposición en contra de la resolución 2212 de 2002, lo que llevó a la administración a expedir la resolución 5961 de 2002. Este recurso se ejerció en un mismo escrito por el actor y otras 307 personas. Dentro de las solicitudes que se incorporaban al texto del recurso, se pidió que la resolución a la que diera lugar se notificara de manera personal a cada uno de los interesados. Frente a este último hecho, la única prueba que existe es la declaración contenida en el informe de la Gobernación de Cundinamarca dentro del trámite de esta acción de tutela en el sentido de haber sido la resolución 5961 de 2002 notificada por edicto, sin lugar a expedición de copia individual, por ende.

4.3 Ahora, lo hasta aquí planteado debe servir a la Sala como herramienta suficiente para analizar la actuación surtida ante la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En este sentido, la primera acotación que debe hacerse es que el inciso 3º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo dispone:

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el Ponente antes de la admisión de la demanda (subrayas fuera del texto original)

La Sala ve con claridad que el inciso transcrito no exige presentar prueba, siquiera sumaria, de la negativa de la entidad administrativa de entregar copia del acto. Le bastó al legislador

exigir la manifestación del demandante sobre la negativa y la solicitud - la cual se entiende hecha bajo la gravedad de juramento- para que el juez administrativo procediera a recabar de la administración el acto que se echa de menos.

La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Marcos Darío Márquez Salazar incluía, bajo el título de petición previa, la siguiente:

Solicito que previa admisión de la demanda, (sic) se oficie a la Gobernación de Cundinamarca en los términos del artículo 139 del C.C.A (...) para que allegue los Actos Administrativos demandados, debidamente autenticados y con constancia de ejecutoria.

De esta manera el actor creía cumplir con los requerimientos de la norma arriba transcrita, olvidando que allí se exige la declaración en el sentido de haber recibido negativa por parte de la entidad que expidió los actos, de entregar copia de los mismos. Así pues, legítimamente, ante la falencia anotada, le era dable al juez contencioso administrativo inadmitir la demanda, buscando que se subsanara el error formal en el que esta estaba incurso.

Sin embargo, ya desde esta temprana etapa procesal faltó la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al artículo 139 del Código Contencioso al afirmar "...deberá la parte actora, demostrar ante esta Corporación que efectuó solicitud de expedición de la copia relacionada con el acto administrativo que desata el recurso de reposición en vía gubernativa, con fecha anterior a la presentación del libelo de la demanda, o en su defecto, adjuntarla al expediente, con la constancia de su publicación, notificación o comunicación o ejecución, según el caso"(Subraya fuera del texto original)

Nótese que lo que solicitó el Tribunal al actor fue que probara la negativa de la entidad, con el objeto de subsanar la demanda, aún cuando el inciso 3º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo solamente exige la manifestación en este sentido. Estaba pues, la Subsección "C" dando una aplicación errada a la norma en comento, perfilando desde este momento la vía de hecho violatoria del debido proceso del señor Marcos Darío Márquez Cardozo.

Ahora, en escrito presentado ante la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 4 de junio de 2003, el señor Márquez Cardozo pretendió

subsana aquello que había causado la inadmisión. Si bien no aportó la prueba que el ponente estimó necesaria para la procedencia de la solicitud previa, el apoderado del demandante dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho sí incorporó en el escrito una serie de afirmaciones que merecen especial atención. En la primera de ellas se dice: “La administración procedió a acumular en un solo expediente las peticiones formuladas y no expidió copia individual y gratuita de los actos administrativos que las decidieron...”. Y con posterioridad se afirma: “Al negarse la administración a expedir actos separados con copia individual para cada peticionario y entregar un solo ejemplar del acto administrativo que decidía un número plural de peticiones, fue absolutamente imposible aportar copia del mismo –con los requisitos del artículo 139 del C.C.A- en cada una de las demandas.”

Entiende esta Sala que lo anterior cumple con el requisito previsto en el artículo 139 Código Contencioso Administrativo y que es fiel a la verdad de lo ocurrido, con toda claridad, en relación con la copia de la resolución 2212 de 2002, así como en lo que respecta a la resolución 5961 de 2002. En este sentido cabe reiterar que incluso erró el Tribunal en el auto por medio del cual inadmitió la demanda al echar de menos prueba de la solicitud de copia del acto administrativo por medio del cual se resolvía el recurso de reposición, ya que esta solicitud se incorporaba en el texto mismo por medio del cual se impugnaba la resolución 2212 de 2002, ante la misma Gobernación.

Así las cosas, hechas las afirmaciones que exige el inciso 3º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, resultaba improcedente el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y la sección Segunda, Subsección “C” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca debía proceder a admitir a trámite ésta. Por el contrario, dicha Corporación adujo, entre otras cosas, que “... se comprobó que no se efectuó la solicitud de expedición de copia del acto administrativo que desató el recurso de reposición, mediante el cual se agotó la vía gubernativa, pues, en la demanda, debió acreditarse la petición efectuada ante la entidad”, insistiendo de esta manera en la tesis, contraria al tenor mismo del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, según la cual la denegación de la copia debe ser probada y que, por ende, no basta la simple afirmación en este sentido.

¿Es cierto, como lo afirma el Consejo de Estado en segunda instancia que lo que hay presente en este caso es una simple divergencia argumentativa? Esta Sala manifiesta que no

comparte dicho criterio y que considera que con la decisión de no dar trámite a la solicitud previa hecha por el señor Márquez y con el subsiguiente rechazo, que reposan ambos en la mal llamada interpretación, existen verdaderas vías de hecho.

Lo que aquí desea precisar la Sala es que la vía de hecho también aflora cuando los jueces adicionan supuestos a la norma que alegan estar aplicando. No nos encontramos aquí, como lo entendió el juez de segunda instancia, en un evento de interpretación, donde el funcionario explica o declara el sentido y alcance de la norma, sino que por el contrario hay en este evento un verdadero trabajo de adición de la misma

Pero el reproche a la lógica de la Sección demandada no sólo puede hacerse desde el punto de vista expuesto. Aún aceptando que lo que hizo ésta no fue sino un ejercicio interpretativo de acuerdo con la autonomía consagrada en el artículo 230 de la Carta Política, es necesario recordar que toda interpretación contraria a la Constitución constituye un acto violatorio del derecho al debido proceso. Ve con claridad esta Sala de Revisión que la aplicación que la Sección Segunda, Subsección "C" de Tribunal Administrativo de Cundinamarca hace del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo es, de las posibles, la que contraría principios básicos de nuestro ordenamiento constitucional.

Debe anotar esta Sala que exigir que se pruebe la negativa de expedir copia del acto administrativo o del certificado de publicación, significa un innecesario entorpecimiento del trámite de admisión de la demanda. Es necesario tener claridad en cuanto a que lo que la norma ampliamente comentada y que origina la presente controversia busca es el eficaz acceso a la administración de justicia de los ciudadanos y prevenir que la administración "oculte" sus actos para impedir el ejercicio por parte de aquellos de las acciones que legal y constitucionalmente protegen sus derechos.

Así las cosas, en el núcleo del inciso 3º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo se consagra un mecanismo que debe ser eficaz para evitar arbitrariedades por parte de la administración, aspecto éste que se encuentra estrechamente relacionado con la razón misma de ser del Estado de Derecho. Una norma que se encuentra establecida para que el juez brinde una especial protección a la persona frente a las indebidas prácticas de la administración, no puede ser aplicada de tal manera que se invierta su propósito, haciendo más gravosa la situación para quien es su beneficiario -el ciudadano- y favoreciendo en

cambio a quien ya de por sí detenta el poder, o sea, la administración, sin que ello sea contrario a la Constitución, en especial al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta.

4.4 Igual reproche merece por parte de esta Sala la conducta asumida por la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al haberse negado a dar trámite al recurso interpuesto por el demandante en contra del auto por medio del cual se decretó el rechazo de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo primero que debe señalarse en relación con este aspecto del caso, es que la Corporación demandada tomó como fundamento para negar la solicitud de reposición del actor, el artículo 183 del Código Contencioso Administrativo, no obstante existir una norma especial sobre los recursos que se pueden interponer contra el auto por medio del cual se rechaza una demanda, es decir, el inciso 5º del artículo 143 del Código.4

Señala esa disposición que:

Contra el auto que rechace la demanda procederá el recurso de apelación cuando el auto sea dictado por el Juez o por la Sala, Sección o Subsección del Tribunal en primera instancia o, el de súplica cuando sea dictado por el ponente en asuntos de única instancia

Se observa que en este acaso el auto fue dictado por el magistrado ponente (Folio 54 del Expediente)

El argumento que utilizó la entidad demandada para declarar la improcedencia del recurso, fue que, de acuerdo con el artículo 183 del C.C.A5, al tratarse el auto de rechazo de uno de carácter interlocutorio, no era procedente el recurso de reposición sino el de súplica. Como el demandante había presentado un recurso de reposición y no de súplica, - consideró la Subsección- éste no podía tramitarse y por tanto debía ser rechazado.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional observa que no solamente la decisión se encuentra erróneamente fundamentada, sino que, tal y como tuvo oportunidad de señalar en un caso reciente⁶ la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional al conceder el amparo del derecho fundamental al debido proceso de una persona a la que se la había rechazado un recurso, por excesivo formalismo, al haber llamado su acto procesal de un

modo cuando correspondía llamarlo de otro:

En esa medida, pareciese que la actuación del Tribunal se hubiera ajustado a derecho y por tanto, no procediera la tutela. Sin embargo, para que una actuación procesal se ajuste a derecho no puede observarse de manera aislada el ordenamiento procesal ordinario, sino que se debe tener en cuenta las normas que de esta naturaleza están consagradas constitucionalmente; en el caso particular, el artículo 228 constitucional.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que los motivos y la finalidad revocatoria de la impugnación son claros y aplicando la alternativa planteada por el Tribunal, entre los recursos de reposición y súplica, que como se indicó es errada, la única diferencia, además del nombre, radica en la competencia para decidir, en cuanto el primero debe ser decidido por el mismo magistrado ponente y el segundo debe ser resuelto por la Sala de la cual aquel hace parte.

La situación del señor Márquez Cardozo es una en la que la entidad demandada, por excesivo formalismo e invocando erróneamente el sustento normativo de su decisión, niega la posibilidad de controvertir una decisión judicial, violándole al demandante, también por esta vía, el derecho fundamental al debido proceso, y especialmente el derecho de acceder a la justicia.

4.5 Para concluir, esta Sala indica que:

i) La Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en una vía de hecho al añadir supuestos normativos, gravosos para los intereses de las personas que acuden a la administración de justicia para buscar la protección frente a las actuaciones del Estado, al inciso 3º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, violando de esta manera el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del actor.

Ahora, desea resaltar esta Sala la importancia del derecho al acceso a la administración de justicia, vulnerado por la entidad demandada. Resulta pertinente señalar que el acceso de las personas a la administración de justicia ha constituido, de manera general, una de las grandes luchas sociales⁷; ante todo en materias como la presente, donde el individuo pretende obtener justicia frente a un presunto abuso de la administración. Y es que no se

puede ignorar, como se señaló ya en un pasaje anterior de esta sentencia, que el Estado detenta, por su naturaleza, un poder enorme frente a la persona y que, por consiguiente, las relaciones con esta última siempre se dan en un plano de desigualdad donde la parte más fuerte es el Estado. Solamente la garantía de un adecuado acceso a la administración de justicia y, dentro de esta, a un juez que ejecute su labor con imparcialidad, podrá igualar a la persona frente al Estado, logrando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos. La única manera que tiene un ciudadano débil, ante un Estado Todopoderoso, de ganarle y que se le reconozcan sus derechos vulnerados por el Estado Omnipotente, es llevándolo ante un Juez independiente; para que este, reestablezca la Justicia, la ponga de parte del débil y repare el daño que se le ha ocasionado en sus derechos.

ii) Los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, también fueron violados por el mismo Tribunal al aplicar un excesivo formalismo en relación con la impugnación del auto de rechazo de la demanda.

Por lo anterior, esta Sala revocará el fallo de 2ª instancia, que decidió la acción de tutela interpuesta por el señor Marcos Darío Márquez Cardozo contra la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con citación oficiosa de la Gobernación de Cundinamarca, y, en su lugar, concederá el amparo deprecado de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. Como consecuencia de ello dejará sin efecto el auto proferido por la Sección Segunda, Subsección "C", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de julio de 2002 por medio del cual rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada por Marcos Darío Márquez Cardozo contra el Departamento de Cundinamarca, para que dicho tribunal rehaga la actuación procesal, dando trámite a la solicitud previa del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo expuesto en la presente sentencia.

IV DECISIÓN

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de 2 de diciembre de 2004, por medio de la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado decidió confirmar el fallo proferido el 16 de Septiembre de 2004 por la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado, en el cual ésta negó el amparo deprecado por el señor Marcos Darío Márquez Cardozo, en la demanda de tutela que instauró contra la Sección Segunda, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En su lugar, CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del actor

Segundo.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS el auto proferido por la Sección Segunda, Subsección "C", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de julio de 2002, por medio del cual rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada por Marcos Darío Márquez Cardozo contra el Departamento de Cundinamarca

Tercero.- ORDENAR a la Sección Segunda, Subsección "C", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que rehaga la actuación procesal dentro del proceso de referencia 2003-034631, dando trámite a la solicitud previa del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo expuesto en la presente sentencia.

Cuarto.- LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Se dijo en la sentencia T-751 de 2004. M.P.: Jaime Araújo Rentería: “El nombre resulta esclarecedor frente al fenómeno que describe: el juez, quien debe fallar en derecho, opta por una vía, ya no de derecho, sino de hecho, que se aparta de los lineamientos legales y constitucionales, desbordando el marco del sistema jurídico colombiano. Es entonces cuando se aprecia con claridad que la garantía jurisdiccional de la Constitución, por intermedio de la acción de tutela, es un elemento del sistema de los medios técnicos que tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales, en general, y las funciones judiciales en particular. Por ello, en aras de salvaguardar la integridad sistémica y en amparo de la seguridad jurídica -garantía de todos los ciudadanos en relación con la administración de justicia- el juzgador constitucional deberá revelar la inconstitucionalidad de la decisión viciada por una vía de hecho, y declarar su invalidez.”

2 Ver las Sentencias T-233/05, T-751/04, T-589/03, T-418/03, T-359/03 y T- 300/03, entre otras.

3 Ver Sentencias T-598/03 y 418/03

4 Subrogado por el artículo 45 de la Ley 446 de 1998

5 Estipula el artículo 183 del Código Contencioso Administrativo: “ARTICULO 183. SUPLICA. <Modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso ordinario de súplica procederá en todas las instancias contra los autos interlocutorios proferidos por el ponente.

Este recurso deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, en escrito dirigido a la Sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo. Contra lo decidido no procederá recurso alguno.

6 T-289 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 CAPPELLETTI Mauro; Acceso a la justicia. Programa de acción reformadora y nuevo método de pensamiento; en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XVI, Número 48. Septiembre-Diciembre 1983. Pág. 799-800.