

Sentencia T-779/05

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR VIA DE HECHO-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-No vulnera los principios de seguridad jurídica y de autonomía funcional del juez

RECURSO DE SUPLICA-Declarado desierto por no sustentación

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no haber agotado recursos ordinarios

Referencia: expediente T-1120461

Acción de tutela instaurada por Transportes Colectivos y Taxis - COLTAX - S.A. contra el Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil cinco (2005)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, dentro de la acción de tutela instaurada por Transportes Colectivos y Taxis - COLTAX - S.A. contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 13 de junio de 2005,

expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de esta Corporación.

## I. ANTECEDENTES

1. Con en base en las facultades que le otorgó el Decreto 366 del 17 de septiembre de 1999 proferido por el Alcalde Municipal de Dosquebradas (Risaralda), la Dirección del Instituto Municipal de Tránsito y Transporte de Dosquebradas (Risaralda) mediante Resolución No 1002 del 28 de septiembre de 1999, otorgó habilitación a la empresa Transportes de Colectivos y Taxis S.A. COLTAX S.A., para operar como empresa de transporte público terrestre automotor en la modalidad de “pasajeros individual vehículos clase taxis”.

2. A través de la acción de nulidad, los señores Arturo de Jesús Arismendi Herrera, Luis Alfonso Gaviria y las empresas Sociedad Primer Tax S.A., Cooperativa de Taxis Consota Ltda., Cooperativa Choferes de Pereira y el Área Metropolitana de Centro Occidente, separadamente demandaron los actos administrativos antes mencionados.

3. El Tribunal de Risaralda declaró la nulidad de los actos demandados por cuanto consideró que era el Área Metropolitana de Centro Occidente quien era competente para expedir tales actos.

4. Las decisiones del Tribunal fueron apeladas y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó dichos fallos.

5. La empresa de Transportadores Colectivos y Taxis S.A. - COLTAX S.A. - interpuso recurso extraordinario de súplica contra la Sentencia del 28 de agosto de 2003, en el proceso No. 8189, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Dicho recurso fue declarado desierto. La empresa de Transportadores Colectivos y Taxis S.A. - COLTAX S.A. - decidió no presentar recurso extraordinario de súplica en los procesos No. 8267, 8327 y 8345.

6. El representante legal de COLTAX S.A. presentó acción de tutela contra la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Según la parte actora, las providencias atacadas constituyen una vía de hecho por cuanto al tratarse el caso particular de un asunto de transporte terrestre debió tenerse en cuenta la normatividad vigente al

momento en que se profirieron los actos administrativos anulados. Al no haberse aplicado la normatividad supuestamente vigente, se estaría desconociendo su derecho al debido proceso.

7. El accionante considera que i) los fallos que declararon la nulidad de los actos administrativos en cuestión, desconocen la autonomía del municipio de Dosquebradas, quien era competente para otorgarle habilitación a la sociedad demandante con el fin de operar como empresa de transporte público terrestre automotor; ii) que los alcaldes o los organismos de transporte a los cuales se les haya delegado lo relativo al servicio público de transporte son las autoridades competentes para otorgar las habilitaciones con el fin de prestar dicho servicio y que las áreas metropolitanas no se consideran como organismos de transporte, de acuerdo con lo preceptuado por las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el decreto reglamentario 1553 de 1998 (normas especiales en materia de transporte); iii) que las áreas metropolitanas son entidades administrativas más no entidades territoriales, de acuerdo con la Constitución Política. Para el accionante las áreas metropolitanas no pueden ejercer la autonomía que corresponde a los municipios en materia del servicio público de transporte terrestre; iv) que el Consejo de Estado da más importancia a los actos administrativos provenientes de la Junta Metropolitana, que a la Constitución política y a las leyes especiales en materia de transporte y decretos reglamentarios.

8. Argumenta el accionante que las sentencias del 28 de agosto y del 24 de noviembre de 2003 y los dos fallos dictados el 26 de marzo de 2004, por la Sección Primera del Consejo de Estado, constituyen una vía de hecho por defecto sustantivo, fáctico y procedimental, ya que fueron fundamentadas en los acuerdos 008 de 1994 y 10 de 1995, normas inaplicables al caso concreto. Adicionalmente, considera que las pruebas en las cuales se basó la decisión “fueron inadecuadas y se desviaron” del procedimiento señalado por la ley.

9. El accionante presentó recurso de súplica dentro del proceso 8189 que se tramitó ante el Consejo de Estado. Dicho recurso fue declarado desierto. Frente a los procesos 8267, 8357 y 8345 decidió no interponer recursos puesto que al revisarse la actuación del proceso 8189 se analizaban los demás procesos mencionados (todos tratan del mismo asunto; sin embargo el Consejo de Estado se negó a acumular los procesos).

10. Por último, el accionante alega que el Tribunal Administrativo de Risaralda, al darle

carácter de ente territorial a las áreas metropolitanas, en las sentencias que profirió, concluyó equivocadamente que un alcalde perteneciente a un área metropolitana pierde sus facultades y competencias constitucionales y legales para dirigir los destinos de la localidad que representa, en relación con la materia del transporte terrestre, a pesar de ser indiscutible que tal servicio público de vehículos está reglado en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, en donde se atribuye a los alcaldes municipales la competencia para regular asuntos relacionados con dicha materia.

11. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, decidió no tutelar el derecho al debido proceso y no encontró que se hubiera configurado una vía de hecho. La decisión anterior se adoptó teniendo en cuenta que la acción de tutela procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que ésta se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Adicionalmente, el Consejo de Estado encontró que en el caso particular, la sociedad COLTAX S.A. debió utilizar como mecanismo de defensa, de manera oportuna, el recurso extraordinario de súplica contra los procesos de simple nulidad que se tramitaron ante el Consejo de Estado en segunda instancia y que culminaron con los fallos desfavorables para dicha empresa.

12. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, argumentó que de esa manera, únicamente la jurisdicción contenciosa podía decidir si las sentencias proferidas por la Sección Primera de la mencionada corporación vulneraron los derechos de la parte accionante.

13. También encuentra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, que el accionante está utilizando la acción de tutela como si ésta fuera una instancia adicional a la agotada con anterioridad para así poder reabrir la controversia sobre la declaratoria de nulidad de la Resolución No 1002 del 28 de septiembre de 1999 y el Decreto 366 del 17 de septiembre de 1999, asunto que ya había sido discutido mediante las sentencias cuestionadas, las cuales ya se encontraban debidamente ejecutoriadas.

14. La decisión de primera instancia fue impugnada por parte del accionante.

15. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta conoció de la

impugnación. La Sección Cuarta argumentó que la acción de tutela contra providencias judiciales no procede por cuanto genera inseguridad jurídica. Al razonamiento anterior llega “a través de una interpretación sistemática de los mandatos constitucionales y confiriendo eficacia a la cosa juzgada material y formal”. Adicionalmente, argumentó que i) no fue la intención del Constituyente de 1991 incluir la tutela contra providencias judiciales; ii) la Corte Constitucional mediante sentencia C-543 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo) declaró inexequibles los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, relacionados con la acción de tutela contra providencias judiciales, basándose en los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, por ir en contra de los principios de cosa juzgada y autonomía funcional de los Jueces; iii) la Corte Constitucional en la aludida sentencia destacó que la acción de tutela contra providencias judiciales desconoce las características de subsidiariedad y residualidad características de la acción de tutela. Es decir, que sólo procede cuando no existe otro mecanismo de defensa judicial previsto en el ordenamiento jurídico con la capacidad de proteger el derecho vulnerado; y iv) que la decisión de la Corte Constitucional contenida en la sentencia de unificación No 960 del 1º de diciembre de 1999, que abre la puerta para la aplicación de la tutela contra providencias judiciales, es contraria a la Sentencia C - 543 de 1992 y a la “decisión de la Constituyente”. Por todo lo anterior, decide confirmar el fallo de tutela impugnado.

## II. Consideraciones y fundamentos

### A. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias proferidas en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto del 13 de junio de 2005, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de esta Corporación.

### B. PROBLEMAS JURÍDICOS

El presente caso presenta principalmente dos problemas jurídicos, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

1. ¿Procede la acción de tutela en el presente caso, a pesar que el accionante tuvo la oportunidad de sustentar el recurso extraordinario de súplica que interpuso contra la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso número 8189 y, al parecer, no lo hizo?

1. ¿Incurrió el Consejo de Estado en una vía de hecho violatoria del debido proceso (i) por defecto sustantivo al basar su decisión en una norma inaplicable al caso (Acuerdo Metropolitano Número 8 de 1994) y por desconocer normas especiales en materia de transporte, (ii) por defecto fáctico al basar su decisión en un sustento probatorio “absolutamente inadecuado” y (iii) por defecto procedimental por haberse desviado del procedimiento fijado por la ley al proferir el fallo en cuestión?

Para los jueces de instancia la acción de tutela no era procedente por las siguientes razones: (1) Porque a su juicio, la acción de tutela no procede contra providencias judiciales. Según el Consejo de Estado, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 relacionados con la acción de tutela contra providencias judiciales, por ir en contra de los principios de cosa juzgada y de autonomía funcional de los jueces; (2) porque la acción de tutela únicamente procede cuando no existe otro medio de defensa judicial, salvo que se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; (3) y tercero, porque el accionante debió utilizar como mecanismo de defensa, de manera oportuna, el recurso extraordinario de súplica contra las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, y no lo hizo.

Para resolver este caso es necesario tener en cuenta los siguientes puntos: (i) reafirmar la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) determinar en el caso concreto si es procedente la acción de tutela contra la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso número 8189; (iii) en caso de que proceda la tutela contra la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso número 8189, se pasará a analizar si dicha corporación incurrió en una vía de hecho.

1. Reiteración de jurisprudencia en relación con la procedencia excepcional de la acción de

tutela.

Vistos los antecedentes, la Sala de Revisión considera que el caso plantea un problema jurídico que ya ha sido abordado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, a saber: ¿procede la acción de tutela, a pesar de su carácter subsidiario, contra una providencia judicial en la que presuntamente se vulneran los derechos fundamentales?

1.1. Como ya fue dicho por esta Sala en otra ocasión,<sup>1</sup> la sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), citada como precedente aplicable al presente caso por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, estudió la constitucionalidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, normas que regulaban el ejercicio de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En esta sentencia se resolvió declarar inexecutable las disposiciones acusadas, por considerar que desconocían las reglas de competencia fijadas por la Constitución Política y afectaban el principio de seguridad jurídica.

1.2. No obstante, la decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional no se adoptó en términos absolutos, pues matizó sus efectos al prever casos en los cuales, de forma excepcional, la acción de tutela es procedente contra actuaciones que aunque en apariencia estuvieran revestidas de formas jurídicas, en realidad implicaran una vía de hecho. Al respecto dijo la Sala Plena en la sentencia C-543 de 1992,

“(…) 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 con 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 sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas 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 justicia.”

Esta decisión ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional la cual ha venido desarrollando el tema. Así, en la sentencia T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se

consideró, con base en la sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) lo siguiente:

“Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona.

Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad.”<sup>2</sup>

1.3. Las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional, atendiendo a la fuerza vinculante de los fallos de constitucionalidad erga omnes, han decidido aplicar en los casos concretos el precedente establecido por la Sala Plena en la sentencia C-543 de 1992. Así, por ejemplo, puede citarse la sentencia T-158 de 1993, en la que la Sala Novena de Revisión de la Corte decidió confirmar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior de Popayán de conceder el amparo solicitado por el accionante en razón a que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, se quebrantó el derecho fundamental del debido proceso al negar el recurso de apelación exigiéndose un requisito inexistente en el Código de Procedimiento Civil.<sup>3</sup> Al respecto también es preciso citar la sentencia T-173 de 1993, en la que, con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo –ponente de la sentencia C-543 de 1992–, se consideró lo siguiente,

“Siendo providencias judiciales los actos contra los cuales se intentó la acción, se impone

verificar la procedencia de ésta, que no es general sino excepcional, a la luz de las normas fundamentales.

(...)

Según la doctrina de la Corte, expresada en varias de sus decisiones, particularmente en la Sentencia No. C-543 proferida por la Sala Plena el 1º de octubre de 1992, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección que haga efectivos los mandatos constitucionales en defensa de la persona.

(...)

“Así, pues -ha concluido la Corte-, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria”.

Ha agregado que, por tanto, “...en nuestro sistema pugna con el concepto mismo de esta acción la idea de aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos mecanismos pensados cabalmente para la guarda de los derechos, es decir, constituyen otros medios de defensa judicial” que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, excluyen por regla general la acción de tutela”.

(...)

No obstante, la regla general de la que se viene tratando no es absoluta y, por tanto, admite excepciones que han sido reconocidas y precisadas por la Corte Constitucional en la misma sentencia referida y en fallos posteriores.

(...)

En ese orden de ideas, la violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez,

aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del afectado para la defensa de su derecho.” (Acento fuera del texto)

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Por ejemplo, recientemente en la sentencia SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se dijo,

“La Corte Constitucional ha construido una nutrida línea de precedentes en materia de tutela contra providencias judiciales, bajo las condiciones particulares de lo que se ha denominado la vía de hecho. No es de interés para este proceso en particular hacer un recuento de dicha línea de precedentes. Baste considerar que sus elementos básicos fueron fijados en la sentencia T-231 de 19944, en la que se señaló que existe vía de hecho cuando se observan algunos de los cuatro defectos: sustantivo, orgánico, fáctico y procedimental.”

1.4. Por lo tanto, coincide parcialmente ésta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con la Sala de Casación Laboral en reconocer la obligatoriedad que tienen en el sistema jurídico colombiano las sentencias de constitucionalidad, específicamente la sentencia C-543 de 1992, pero no comparte el criterio según el cual en dicha sentencia se decidió que era contrario a la Constitución Política de 1991 el que proceda una acción de tutela contra una actuación judicial, incluso cuando esta configure una vía de hecho.

En cambio, coincide plenamente esta Sala de Revisión con la decisión adoptada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso, la cual, en lugar de descartar de manera absoluta la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, verificó si en el caso concreto ésta era procedente. La diferencia entre la posición adoptada por la Sala de Casación Laboral, por un lado, y la Sala de Casación Civil, por otro, estriba en que mientras la primera sostiene que la acción de tutela nunca procede contra providencias judiciales, la segunda estima que en ciertos casos excepcionales, cuando se reúnen estrictos requisitos analizados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ella sí procede contra providencias judiciales.

El artículo 86 de la Constitución dice que la tutela procede cuando los derechos fundamentales “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier

autoridad pública”. Los jueces son autoridades públicas y sus providencias constituyen su principal forma de acción. Además, como se dijo, la Corte Constitucional en sus salas de revisión y en su Sala Plena ha reiterado que la tutela sí procede contra providencias judiciales cuando éstas constituyen vías de hecho. También ha proferido sentencias de constitucionalidad con efectos erga omnes en el mismo sentido.<sup>5</sup>

No desconoce esta Sala de Revisión que una sentencia, como cualquier texto, es objeto de interpretación. Empero, quien interpreta con autoridad las sentencias de la Corte Constitucional es la propia Corte Constitucional, así como esta Corporación ha reconocido que quién interpreta con autoridad las sentencias de la Corte Suprema de Justicia es la propia Corte Suprema de Justicia, en razón a que su doctrina relativa al alcance de las leyes en el ámbito de su competencia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (artículo 234 C.P.), constituye un derecho viviente.<sup>6</sup>

1.5. Ahora bien, la jurisprudencia ha indicado en varias oportunidades los casos excepcionales en que procede la acción de tutela, indicando que se configura una vía de hecho cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) defecto fáctico, que ocurre 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; (3) defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) defecto procedimental que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido. En criterio de la Corte “esta sustancial carencia de poder o de desviación del otorgado por la ley, como reveladores de una manifiesta desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial, aparejará su descalificación como acto judicial.<sup>7</sup>

1.6. Adicionalmente, la Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), declaró inconstitucional la expresión “ni acción” que hacía parte del artículo 185 de la Ley 906 de 2004 (nuevo Código de Procedimiento Penal).

Dicha expresión fue declarada inconstitucional por cuanto desconoce el principio de supremacía de la Constitución (art. 4º C.P.), al restringir el alcance de un mecanismo

constitucional que como la acción de tutela fue diseñado para la protección de los derechos fundamentales frente a “cualquier autoridad pública” (artículo 86 C.P). La Corte distinguió en este fallo que tiene efectos erga omnes que una cosa es que el legislador no permita la utilización de recursos contra las sentencias que resuelvan el recurso extraordinario de casación en materia penal, en desarrollo de su libertad de configuración, y otra muy distinta es que excluya la procedencia de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución para la protección de los derechos fundamentales contra toda acción u omisión de cualquier autoridad pública, concepto que evidentemente también incluye a las autoridades judiciales.

De esta manera, en una sentencia que produce efectos erga omnes, se reafirmó la posición que ha venido adoptando la Corte Constitucional desde 1993, la cual reitera la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en casos excepcionales y estima contrario a la Carta que se excluya de manera general y absoluta la interposición de la acción de tutela contra providencias judiciales, incluidas las proferidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

## 2. Procedencia de la acción de tutela en el caso concreto.

En este caso particular, la accionante recurrió a los mecanismos procesales contemplados en la ley con el fin de que sus derechos fueran protegidos. En primera instancia, la accionante interpuso tanto el recurso ordinario de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda en el proceso de nulidad simple, como el recurso extraordinario de súplica contra la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso No. 8189.

Por lo anterior, se puede concluir que en este caso el accionante no cuenta con otro mecanismo procesal para hacer valer sus derechos frente a la jurisdicción. Sin embargo, este hecho no conduce necesariamente a la conclusión de que la tutela es procedente. Cuando el accionante no ha cumplido con cargas procesales ordinarias no puede acudir luego a la tutela para revivir términos vencidos o suplir su propia inactividad<sup>8</sup>. Sin embargo, en este caso el accionante acude a la tutela precisamente para cuestionar la decisión de que el recurso de súplica por él interpuesto haya sido declarado desierto, así como para cuestionar el fondo de la providencia suplicada tanto por defectos sustantivos como probatorios. Por eso, es preciso

analizar cuidadosamente el punto atinente a la ausencia de sustentación del recurso de súplica que llevó a que este fuera declarado desierto.

La Corte en este punto entra a examinar si el Consejo de Estado se excedió en rigor al desestimar el recurso extraordinario de súplica interpuesto por parte de COLTAX S.A. por no haber sido sustentado de manera oportuna y además por declarar que la tutela es improcedente por dicha razón. Para lo anterior es necesario resumir y aplicar la jurisprudencia colombiana respecto a la necesidad de la sustentación de los recursos.

El Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, negó la tutela del derecho al debido proceso del accionante por cuanto considera que éste tuvo la oportunidad de sustentar el recurso extraordinario de súplica contra la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso No. 81899. En este caso era la súplica el recurso judicial eficaz para obtener la satisfacción de las pretensiones y no la acción de tutela, dado su carácter residual y subsidiario. Adicionalmente, el accionante tuvo la oportunidad de presentar el recurso extraordinario de súplica contra las sentencias proferidas en los procesos de simple nulidad radicados con los números 8345, 8267 y 8327, y no lo hizo.

El accionante, argumentó en la acción de tutela<sup>10</sup> que no presentó el recurso extraordinario de súplica contra las sentencias de los expedientes No. 8267, 8327 y 8345 por cuanto todos los procesos estaban basados en los mismos hechos en los que se fundamentaba el proceso No. 8189. En este último punto es importante resaltar el hecho de que el recurso extraordinario de súplica presentado contra la sentencia proferida dentro del proceso No. 8189 fue declarado desierto. Lo anterior se produjo, según el accionante, puesto que a su apoderado “la notificación a la que se hace referencia en el fallo nunca le llegó...”.

No obstante, no se puede dejar de mencionar que el interesado principal en las resultas del recurso de súplica es el accionante mismo y que por ende es él quien debe cumplir la carga de estar enterado del estado del proceso. Quien durante un proceso interpone un recurso, en ejercicio de su derecho de impugnación, tiene la carga procesal de sustentarlo en el término que la ley disponga para tal efecto. En este caso concreto, mediante providencia del 11 de marzo de 2004, se le corrió traslado al recurrente para que allegara la sustentación del recurso pero no cumplió con la orden que se le impartió<sup>11</sup>. En caso de interponer

simplemente el recurso y no sustentarlo, el interesado no estaría efectivamente haciendo uso adecuado, conforme a derecho, del mecanismo procesal que la ley le otorga con el fin de que pueda controvertir las actuaciones estatales. El accionante no cumplió con la carga procesal que le correspondía atender, cuando el Consejo de Estado le corrió el traslado para que sustentara el recurso.

La jurisprudencia constitucional ha señalado respecto a la no sustentación de recursos, al referirse a la apelación, lo siguiente:

“No se desconoce la garantía constitucional de la doble instancia en lo referente a sentencias, por cuanto la exigencia de sustentación no implica negar el recurso o excluír toda posibilidad del mismo, como lo plantea la demanda. La norma no impide al afectado recurrir sino que, permitiendo que lo haga, establece una carga procesal en cabeza suya: la de señalar ante el superior los motivos que lo llevan a contradecir el fallo. No se niega el acceso a la administración de justicia, ya que no se establecen obstáculos que hagan imposible llegar al juez, sino que, por el contrario, ello se facilita: mediante su alegato, quien apela tiene la oportunidad de hacer conocer al fallador de segundo grado los elementos de juicio en que se apoya su inconformidad<sup>12</sup>”. (subrayas fuera del texto original)

En jurisprudencia del año 2004, esta Corporación reafirmó la importancia de la sustentación de los recursos, en este caso el recurso ordinario de apelación, con el fin de ejercer a cabalidad el derecho de impugnación. En la sentencia de revisión de tutela T-1217 de 2004 la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

“En efecto, si en el asunto que ocupa la atención de la Sala, se hace una interpretación de conformidad con los principios que orientan el recurso de apelación, se debe concluir que al establecerse la sustentación obligatoria del recurso, so pena de la deserción del mismo, se busca facilitar la tarea del juzgador, al saber más de cerca el inconformismo del apelante”<sup>13</sup>.

“...el actor y su apoderada se desentendieron del recurso interpuesto, en cuanto no lo sustentaron teniendo la oportunidad para ello, además la defensora podía recurrir también en reposición la decisión de declaratoria de desierto del recurso de apelación, y tampoco lo hizo. Por las razones que precedieron, no procede la tutela para remediar su negligencia y desidia...”<sup>14</sup>.

Por las razones anteriores se deduce que el accionante sí contó con la oportunidad de hacer valer sus derechos a través de otros mecanismos, en el caso concreto del recurso extraordinario de súplica, y sin embargo no lo hizo. No presentó el recurso extraordinario de súplica respecto de todos los fallos proferidos por el Consejo de Estado, teniendo la oportunidad para hacerlo, y presentó el mencionado recurso extraordinario pero no lo sustentó. No es acorde con el artículo 86 de la Carta, ni con el Decreto 2591 de 1991 que se utilice la acción de tutela con el fin de enmendar errores cometidos durante un proceso anterior. El accionante, en la impugnación de la tutela, argumenta que “no cabe jurídicamente asimilar la declaratoria de desierto con el no uso del recurso en forma oportuna, lo uno es bien distinto de lo otro, por cuanto como ya se dijo con anterioridad el recurso extraordinario de súplica como última instancia del proceso sí se presentó”. Al respecto, es indiscutible el hecho de que hay una clara diferencia entre la declaratoria de desierto de un recurso y el no uso del mismo. Lo que sucede es que no se puede entender que el recurrente ejerce su derecho de impugnación con la simple presentación del recurso cuando la ley exige que éste sea oportunamente sustentado. Para que se entienda ejercido el derecho de impugnación a través de un recurso, es necesario que se cumpla con la carga procesal de sustentar dicho recurso, si la ley así lo exige dentro de términos razonables, como sucede en esta materia.

Es necesario tener en cuenta que el accionante contó con el mecanismo procesal del recurso extraordinario de súplica, contenido en el artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, y que a pesar de interponerlo, no lo sustentó. Esto hace que sea improcedente la acción de tutela en este caso particular. Por lo tanto, la Corte Constitucional no entrará a tratar el segundo problema jurídico respecto de si el Consejo de Estado incurrió en una vía de hecho cuando profirió la sentencia suplicada, sin que esta decisión desconozca que en el fondo hay problemas complejos que llevaron legítimamente a las discrepancias objeto de la presente tutela.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos proferidos por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

Administrativo, Sección Segunda, Subsección B y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, pero por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo.- LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia C-800A/02 (M.P. Manuel José Cepeda) En este caso se reitera la jurisprudencia constitucional sobre vía de hecho, en especial las sentencias T-231 de 1994 y T-983 de 2001.

2 En la sentencia T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional decidió confirmar el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso de acción de tutela estudiado, mediante el cual confirmó la decisión que había adoptado el juez de tutela de primera instancia (Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena). Para la Sala de Casación Civil fue evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante, ya que las

declaraciones allegadas al expediente del proceso acusado, no podían ser fundamento de la decisión por haber sido rendidas como versiones libres y espontáneas y no bajo la gravedad del juramento, según las exigencias de los artículos 175 C.P.C. y 55 del Código del Menor. La Corte Suprema agregó, además, que las pruebas testimoniales debían ser ordenadas mediante auto del funcionario instructor, con el fin que contra ellas fuera posible ejercer el derecho de contradicción.

3 En la sentencia T-158/93 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) se consideró: “Aunque esta Corte declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 19912, la doctrina acogida por esta misma Corporación, ha señalado que es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho vulneren o amenacen derechos fundamentales. El caso que nos ocupa enmarca cabalmente dentro de los parámetros de esta excepción, por cuanto existe en él evidencia de una flagrante violación de la ley, constitutiva de una vía de hecho, en detrimento del derecho fundamental al debido proceso. (...) El proceso es un juicio y es lícito en cuanto implica un acto de justicia. Y como es evidente por la naturaleza procesal, se requieren tres condiciones para que un proceso sea debido: Primera, que proceda de una inclinación por la justicia; Segunda, que proceda de la autoridad competente; Tercera, que se profiera de acuerdo con la recta razón de la prudencia, en este caso, que se coteje integralmente toda pretensión, de tal manera que siempre esté presente el derecho de defensa, y que el juez en ningún momento se arrogue prerrogativas que no están regladas por la ley, ni exija, asimismo, requisitos extralegales. Siempre que faltaren estas condiciones, o alguna de ellas, el juicio será vicioso e ilícito: en primer lugar, porque es contrario a la rectitud de justicia el impedir el derecho natural a la defensa; en segundo lugar, porque si el juez impone requisitos que no están autorizados por la ley, estaría extralimitándose en sus funciones; en tercer lugar, porque falta la rectitud de la razón jurídica.”

4 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Ver por ejemplo las sentencias C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) que declaró executable de manera condicionada el artículo 66 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y C-384 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) en la que la Corte condicionó la executable de las normas acusadas a que se admitiera la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

6 En la sentencia C-557 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda) se consideró al respecto lo siguiente: “Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada. || Ahora, dentro de las múltiples dimensiones de ese contexto -bien sea la lingüística, que permite fijar su sentido natural, o bien la sociológica, que hace posible apreciar sus funciones reales- se destaca la actividad de los expertos que han interpretado los conceptos técnicos que ella contiene y que los han aplicado a casos concretos. Obviamente, esos expertos son los jueces y los doctrinantes especializados en la materia tratada en la norma; dentro de ellos, una posición preeminente la ocupan los órganos judiciales colegiados que se encuentran en la cima de una jurisdicción. Así lo ha establecido la Constitución al definir al Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” (art. 237- 1 de la CP) y a la Corte Suprema de Justicia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (art. 234 de la CP). Por lo tanto, la jurisprudencia de ambos órganos es un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas demandadas. Al prestarles la atención que su ubicación institucional exige, la Corte Constitucional está valorando su labor hermenéutica dentro de un mismo sistema jurídico. Obviamente, cuando no exista jurisprudencia sobre las normas objeto del control constitucional, la Corte Constitucional tendrá que acudir a otras fuentes del derecho para interpretar los artículos demandados.”

8 En la sentencia T-1655 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz) se reiteró: “Debe recordarse que la acción de tutela, no es un mecanismo judicial, alternativo, supletivo, concomitante o una tercera instancia, a la cual se pueda acudir para remediar aquellas actuaciones judiciales dejadas de hacer, que por la negligencia del particular, pretenden ser solucionadas por la vía de la tutela”. La Corte, en la sentencia T - 533 de 1995 en el mismo sentido se pronunció de esta manera: “La acción de tutela tiene el carácter de subsidiaria, es decir, no constituye una demanda alternativa, sustitutiva, paralela, complementaria o adicional a los procesos que consagra nuestro régimen jurídico. En consecuencia, es un instrumento excepcional. No ha sido creada para revivir términos o subsanar errores procesales de las partes, por cuanto su objetivo es brindar el ejercicio y defensa de los derechos constitucionales fundamentales. Por regla general, deben dirimirse, a través de la justicia ordinaria o especial que señale la ley,

las controversias que surjan sobre reconocimiento de derechos y aplicación de normas, cuando unos y otras sean de rango legal”. (subrayas fuera del texto original).

9 El Consejo de Estado argumentó al momento de resolver la tutela que el conflicto “debió ser definido interponiendo oportunamente el recurso extraordinario de súplica contra las sentencias proferidas dentro de los procesos de simple nulidad que se tramitaron ante esta Corporación en segunda instancia y que culminaron conos fallos desfavorables para dicha empresa” (Folio 259 del expediente).

10 Folio 197 del expediente.

11 En el expediente (Fl. 260) el Consejo de Estado expone las razón por la cual fue declarado desierto el recurso de la siguiente manera: “...solamente en el expediente No. 8189, actor Sociedad Primer Tax y otros, fue interpuesto tal recurso pero se declaró desierto mediante proveído del 4 de julio de 2004, toda vez que por providencia del 11 de marzo de 2004, se le concedió traslado al recurrente para que allegara copias del recurso pero incumplió la orden impartida...”.

12 Sentencia C-365 de 1994. (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). En este fallo la Corte Constitucional sostiene que la carga de la sustentación del recurso no solo no es una traba para acceder a la justicia, sino que por el contrario es una ayuda que permite hacer saber al fallador los motivos del inconformismo del recurrente.

13 En la sentencia T-1217 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería) la Corte reafirma la importancia de la sustentación del recurso de apelación dado que esta busca facilitar la tarea del juez al darle los elementos de la inconformidad del recurrente.

14 La Corte, en la sentencia T-287 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería) confirma la trascendencia de la utilización de los recursos que la ley contempla de manera oportuna so pena de que la tutela no proceda, dado su carácter subsidiario y residual.