

Sentencia T-873/01

ACCION DE TUTELA-Carácter excepcional

ACCION DE TUTELA-Hecho consumado

ACCION DE TUTELA-Hecho consumado por cumplimiento de sanción disciplinaria

La sanción de destitución y la inhabilidad de cinco (5) años para ocupar cargos públicos, se ejecutó mediante el decreto No. 151 del 8 de octubre de 1990. Con lo cual el cumplimiento de la inhabilidad terminó el día 8 de octubre de 1995, es decir hace ya casi seis (6) años. En este orden de ideas al haberse cumplido en su integridad la sanción impuesta al actor no tiene objeto la solicitud de amparo del derecho fundamental que invoca como vulnerado, pues de una parte, el principio de la inmediatez de la acción de tutela consagrado por la jurisprudencia constitucional no se da en el presente caso y de otra, de haber existido la presunta vulneración de los derechos del actor el posible daño ya se consumó al haberse ejecutado en su integridad la sanción ya hace más de seis (6) años como se señaló, resultando improcedente el amparo.

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

ACCION DE TUTELA-Nueva presentación por nueva doctrina constitucional

PRINCIPIO DE EVENTUALIDAD DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Iniciación

El proceso contencioso administrativo sólo puede ser iniciado por demanda de parte y en ejercicio del derecho de acción es una carga procesal para el demandante expresar, con claridad y precisión, las partes, las pretensiones y sus fundamentos de hecho. Este punto resulta de capital importancia en la estructura misma del proceso, como quiera que a la par que traza el marco de controversia judicial junto con las excepciones formuladas por el demandado.

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Función judicial

Al contrario de los procesos laborales a los cuales asimila el demandante su asunto, el

ejercicio de la función judicial en materia contencioso administrativa, la competencia del juez al momento de fallar no le permite decidir ultra petita o extra petita, porque la resolución judicial que se extienda más allá de lo pedido o que se tome fuera del petitum de la demanda, a más de resultar violatoria del derecho de defensa de la contraparte sería contraria a la estructura misma del proceso que en esta materia se guía por el principio de que la materia del litigio se define por las partes y, estas al hacerlo, delimitan la competencia del juzgador.

Referencia: expediente T-443 369

Acción de tutela instaurada por Juan José Guevara Maturana, contra la Procuraduría Regional de Arauca, Procuraduría General de la Nación - Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa y el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D. C., a los dieciseis (16) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRAN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAUJO RENTERIA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero (1) Promiscuo Municipal de Arauca y el Juzgado Segundo (2) Promiscuo del Circuito de Arauca.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos

El señor Juan José Guevara Maturana en ejercicio de la acción de tutela, solicitó el amparo del derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por parte de la PROCURADURIA REGIONAL DE ARAUCA, LA PROCURADURIA PRIMERA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA y el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACA derivado de las vías de hecho en las cuales incurrieron las entidades demandadas, conforme con los siguientes hechos :

- El señor Guevara Maturana se desempeñaba como Director de la concentración escolar "Henry García Bohorquez" del municipio de Arauca desde el año de 1978. El 15 de marzo de 1989, la Procuraduría Regional de Arauca inició proceso disciplinario en su contra, por el hecho de haberse postulado como candidato al Concejo Municipal a nombre de un movimiento político y haber realizado actos proselitistas, a pesar de encontrarse desempeñando un cargo público.

- Luego de surtirse el trámite legal, la Procuraduría decidió sancionarlo disciplinariamente con la imposición de multa. Inconforme con la decisión presentó el tutelante recurso de apelación ante la el superior jerárquico, quien acogió los argumentos esgrimidos por la primera instancia, pero decidió sustituir la sanción de multa por la solicitud de destitución del cargo, al estimar que se encontraba ante una falta grave. Dicha decisión fue ejecutada por el Alcalde Municipal de Arauca quien por decreto No. 151 de 1990, ejecutó la sanción destituyendo al señor Guevara Maturana del cargo que venía ocupando en la institución educativa. Lo anterior, a su juicio, constituye una vía de hecho al agravársele la sanción con violación del principio de la no reformatio in pejus.

- Acudió luego ante la jurisdicción contencioso administrativa, presentando por intermedio de apoderado judicial demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, atacando los actos administrativos proferidos dentro del proceso disciplinario y el decreto del Alcalde Mayor del municipio de Arauca, por el cual se ejecutó la sanción de destitución.

- El Tribunal Administrativo de Boyacá por medio de sentencia de única instancia absolvió al Municipio de Arauca de los cargos imputados, ante la falta de legitimación pasiva, pues debió ser demandada la Procuraduría General de la Nación.

- Considera el actor que la anterior decisión es una nueva vulneración del derecho fundamental al debido proceso, porque era obligación del juez administrativo conformar de

oficio el litisconsorcio necesario, al advertirlo antes de dictar el fallo de instancia de acuerdo con las normas del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el Código Contencioso Administrativo. Bajo este argumento presentó recurso de revisión ante el Consejo de Estado, quien desestimó los argumentos del demandante, por cuanto no se daba la causal de revisión invocada, puesto que la nulidad no se predicaba de la sentencia de instancia sino del proceso mismo, tema que se encuentra por fuera de las causales señaladas en la ley para acudir en revisión.

- Manifiesta el actor que acudió a través de la acción de tutela a solicitar el amparo de sus derechos fundamentales pero, tanto el Juzgado Primero (1) Penal Municipal de Tunja en primera instancia, como el Juzgado Tercero (3) Penal del Circuito de Tunja en segunda instancia, negaron el amparo de tutela solicitado por el señor GUEVARA MATURANA, siendo demandado en aquella oportunidad el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

- Sobre este punto, sostiene el actor que dichos fallos de tutela están en contravía de la doctrina sentada por la Corte Constitucional y por lo tanto, es posible la admisión y decisión de la acción de tutela que ahora interpone, para que se defina si efectivamente se vulneran sus derechos fundamentales. Sustenta su afirmación en la aplicación por analogía de la sentencia de tutela T-09 de enero 18 de 2000, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

Luego de notificar a las partes demandadas, el doctor AUGUSTO GIRALDO RAMIREZ en representación de la Procuraduría General de la Nación, presentó escrito el día 19 de diciembre de 2000, en el cual solicitó se declarara la improcedencia de la tutela manifestando lo siguiente :

“...los actos administrativos objeto de amparo, fueron producidos dentro de una actuación disciplinaria, por funcionario y entidad competentes, dentro de una órbita jurisdiccional propia, debidamente ejecutoriados, en cuyo caso tal decisión es competencia única y exclusiva de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tal como lo afirma la H. Corte Constitucional...”

Así mismo añadió :

“En conclusión, el Accionante no puede alegar que ha carecido de medios de defensa ya que,

como se vislumbra en su escrito de tutela y en las pruebas por este aportadas, ha gozado de todo un proceso en el cual ha sido parte; y ha podido utilizar por la vía del derecho, los mecanismos puestos a su disposición para corregir lo que pudiera entender como violaciones procesales, sin tener que acudir a la acción de tutela como última tabla de salvación frente a sus pretensiones.”

Y concluyó frente a los pedidos del demandante diciendo :

“...la queja principal del Accionante deviene de un tecnicismo procedimental en la que él mismo incurrió por incuria de su apoderado que no es saneable, atribuyendo responsabilidad a la jurisdicción contencioso administrativa.”

“De hecho esta Procuraduría tampoco podría entrar a analizar actuaciones procesales que se ha estudiado y fallado con más de cinco (05) años de precedencia, pues cualquier decisión estaría inmersa dentro del fenómeno de la prescripción y por lo tanto no podríamos siquiera tener un pronunciamiento al respecto.”

Los demás sujetos procesales guardaron silencio respecto de las acusaciones realizadas por el actor.

2. Pretensiones.

En el escrito de demanda el actor enumeró sus pretensiones de la siguiente manera :

1. “Que se anulen las resoluciones de primera y segunda instancia de la Procuraduría General de la Nación por aplicación indebida de la Ley 13/84 y el decreto reglamentario de la misma ley y de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, por haberse negado aplicar el Art. 164 del C.C.A. y los Art. 83 y 97 del C. P. C., por ser manifiestamente contrarias a la Constitución.

1. Solicito al señor Juez la acumulación del proceso teniendo en cuenta el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que se cumplen los siguientes numerales : 1, 2 y 3, del citado artículo. Esta acumulación la solicito porque considero que para tener mayor claridad de los hechos ocurridos en las actuaciones de cada autoridad, es imposible distribuir

las tutelas demandadas en diferentes jurisdicciones ya que se pretende es aclarar los incidentes acusados, que manifiestamente están afectando por la vía de hecho mis derechos fundamentales como es: El acceso a la justicia, el desconocimiento de los procesos constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y fundamentales.

1. Que se ordene al tribunal en este caso al de Arauca, reabrir el proceso 11444 que está archivado, para que se subsane el error de hecho y se cite a la procuraduría para que se de la integración del contradictor, además notificándole a la alcaldía de Arauca de la acción que se avoca para sanear la demanda y hacer un juicio justo e imparcial.

3. Pruebas Recaudadas.

* Fotocopia del oficio No. 0785 del 19 de julio de 1989, suscrito por GUSTAVO HERNANDEZ Procurador Regional Arauca.

* Fotocopia de la Resolución No. 021 de febrero 12 de 1990, proferida por el Procurador Intendencial de Arauca, JOSE H. HERNANDEZ RUIZ.

* Fotocopia de la providencia del 7 de octubre de 1992, dictada por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá.

* Fotocopia de la Resolución No. 203 del 23 de agosto de 1990, expedida por la Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, MARIA EMILIA MONTOYA DE LAMAR.

* Fotocopia del decreto 151 de 1990, expedido por el Alcalde Mayor de Arauca, JOSE GREGORIO GONZALEZ CISNEROS, el 8 de octubre de 1990.

* Fotocopia de la sentencia del 22 de agosto de 1996, proferida por la Sección Segunda, Subsección "A" de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado.

* Fotocopia del fallo de tutela dictado por el Juzgado Primero (1) Penal Municipal de Tunja, el 6 de mayo de 1997.

* Fotocopia del fallo de segunda instancia, de la acción de tutela interpuesta por JUAN JOSE GUEVARA MATURANA del 5 de junio de 1997, dictada por el Juzgado Tercero (3) Penal del Circuito.

* Informe presentado por la Procuraduría Regional de Arauca, el 19 de diciembre de 2000.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISION

EL JUZGADO PRIMERO (1) PROMISCOUO MUNICIPAL del Distrito Judicial de San José de Cúcuta en el Departamento del Arauca, concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso mediante sentencia del 16 de enero de 2001, cuya motivación central se resume como sigue :

- De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en las actuaciones administrativas disciplinarias no es constitucionalmente válido que el superior pueda agravar la sanción impuesta por el inferior. De tal manera que el Ministerio Público incurrió en una vía de hecho al cambiar la sanción de multa por la destitución.

- Igualmente, considera que existe una “voluntad caprichosa” por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá al denegar la integración del litisconsorcio necesario a pesar de que en sentencias de tutela de la Corte Constitucional, entre ellas, la T-289/95 con ponencia de Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se señaló la obligatoriedad del Juez para integrar el litisconsorcio necesario mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia. Sostuvo que la tesis de inmutabilidad de las sentencias y actos administrativos es contraria a los derechos humanos fundamentales de aplicación inmediata, en grado superlativo, burlando la justicia material.

- En cuanto al hecho de haber presentado una acción de tutela por los mismos hechos, considera que se dan los presupuesto trazados en la sentencia T-09 de enero de 2000, por cuanto que la nueva acción se fundamenta en un hecho nuevo: “la consagración del derecho humano al debido proceso en los procedimientos y procesos rituados en las Procuradurías y en el Contencioso Administrativo y que fue groseramente desviado en la primera acción de tutela”.

La Procuraduría General de la Nación, por intermedio de su apoderado, impugnó la decisión de primera instancia manifestando que no habían sido tenidos en cuenta los argumentos expuestos por él los cuales señalaban claramente la improcedencia de la acción.

El JUZGADO SEGUNDO (2) PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE ARAUCA, por medio de la sentencia del 22 de febrero de 2001, REVOCO totalmente la sentencia del inferior con base en las siguientes consideraciones:

- La tutela no puede converger con otras vías judiciales, pues no es un mecanismo que se pueda elegir de acuerdo con la discrecionalidad del interesado. Es un medio alternativo, no adicional. Se encuentra probado que el demandante contó con todos los medios de defensa necesarios a través de un proceso.

- El alegato de su propia incuria no es válido para acudir a la tutela como “tabla de salvación” de sus pretensiones. No puede el juez de tutela configurarse en superior jerárquico e intervenir de manera ilegítima en la autonomía funcional del juez.

“...no se puede pretender como lo quiere el accionante GUEVARA MATURANA que el Tribunal Contencioso Administrativo pase por encima de las normas que regulan el procedimiento

administrativo para darle cabida a las del procedimiento civil, este solo es pertinente en el evento que se den vacíos que llenar por no contemplarse el asunto en una norma expresa del Código Contencioso Administrativo.”

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, en el expediente de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema.

La demanda presentada pretende dejar sin efectos jurídicos, decisiones disciplinarias tomadas en el año de 1990, la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá de 1992 e inclusive las decisiones de tutela sobre los mismos hechos proferidas por los juzgados primero (1) Penal Municipal y tercero (3) Penal del Circuito de Tunja del año de 1997, con el fin de que se aplique lo que a su juicio constituye una nueva doctrina constitucional concordante con la sentencia T-09 de 2000, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

3. Hecho consumado.

Dentro de las características principales de la acción de tutela se encuentra la inmediatez y la efectividad en la protección de los derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos establecidos en la ley. Así se desprende del artículo 86 de la Constitución Política.

De igual manera la tutela tiene un carácter extraordinario y presupone el respeto de las jurisdicciones judiciales ordinarias, restringiendo su utilización a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o la ineficacia de estos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En tal dirección, reiterada jurisprudencia de la corporación ha sostenido:

“Además, por su propia finalidad, dicha acción está revestida de un carácter extraordinario, que presupone el respeto por las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como por sus acciones, procedimientos, instancias y recursos, lo cual implica que su utilización sea supletiva y subsidiaria, de manera que, la procedencia de la tutela se restringe a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o a la ineficacia de los mismos, como también a su utilización transitoria ante la presencia de un perjuicio irremediable que permita contrarrestar dicho efecto, en forma temporal, con una operancia inmediata, urgente, rápida y eficaz, mediante el trámite de un procedimiento preferente y sumario, hasta tanto la autoridad correspondiente decida el fondo del asunto.

Ahora bien, no es suficiente la afirmación que haga el demandante en la tutela respecto de los hechos que generaron la petición de amparo por la vulneración o amenaza de sus derechos, ya que esa situación debe ser probada dentro del proceso; por ello, corresponde al juez de tutela establecer la procedencia de la tutela en cada caso concreto, mediante la verificación de los hechos que se ponen en su conocimiento y la prueba de la afectación o la amenaza de los derechos que se suponen vulnerados, a efectos de poder impartir una orden tendiente a restablecerlos ...”¹

La posición jurisprudencial de la Corte está en consonancia con el decreto 2591 de 1991, que reglamenta la Acción de Tutela, que en su artículo 6 numeral 4, establece la improcedencia de la acción de tutela -“Cuando sea evidente que la violación se originó en un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.” En este orden de ideas, el supuesto del daño consumado impide el fin primordial de la acción de tutela, de protección inmediata de los derechos fundamentales para evitar precisamente los daños que dicha violación pueda generar. La indemnización por los perjuicios causados con la acción u omisión debe ser reclamada por otra vía judicial distinta a la acción de tutela².

En el asunto que centra la atención del despacho es menester antes de profundizar en cualquier otro tema, establecer si existen los requisitos de procedibilidad de la acción constitucional subsidiaria y excepcional, o por el contrario, es improcedente acudir a la acción de tutela por encontrarnos ante un daño consumado.

La sanción de destitución y la inhabilidad de cinco (5) años para ocupar cargos públicos, se ejecutó mediante el decreto No. 151 del 8 de octubre de 1990. Sobre dicha decisión de

acuerdo con las decisiones adoptadas por la jurisdicción contenciosa administrativa, no pesó medida de suspensión provisional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, con lo cual el cumplimiento de la inhabilidad terminó el día 8 de octubre de 1995, es decir hace ya casi seis (6) años. En este orden de ideas al haberse cumplido en su integridad la sanción impuesta al señor GUEVARA MATURANA, no tiene objeto la solicitud de amparo del derecho fundamental que invoca como vulnerado, pues de una parte, el principio de la inmediatez de la acción de tutela consagrado por la jurisprudencia constitucional no se da en el presente caso y de otra, de haber existido la presunta vulneración de los derechos del actor el posible daño ya se consumó al haberse ejecutado en su integridad la sanción ya hace más de seis (6) años como se señaló, resultando improcedente el amparo.

En este sentido ha dicho la Corte en Sentencia SU 961 de 1999, M. P. Dr.: Vladimiro Naranjo Mesa, lo siguiente:

“5. Alcances del Artículo 86 de la Constitución en cuanto al término para interponer la tutela.

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, y como lo sostuvo la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991 (Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández), la acción de tutela se puede interponer en cualquier tiempo, y sería inconstitucional pretender darle un término de caducidad.

La posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que no tiene término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo.

(...)

Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedimental de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinada por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante.

(...)

Hay otro supuesto en el cual, sin que se trate de hechos superados, el tiempo, en conjunto con otros factores, puede jugar un papel determinante. Se trata de casos en los cuales la tutela, por no haberse ejercido dentro de un plazo razonable, vulnera derechos de terceros.

Ello hace que se rompa la congruencia entre el medio de protección y la finalidad que se busca: la protección integral y eficaz de los derechos fundamentales de las personas.

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.

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.

En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su “inmediatez”:

(...)

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial

ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción.

(...)

Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”.

Tampoco aparece probado dentro del plenario que esta sanción continúe acarreado un perjuicio irremediable al demandante, pues la simple afirmación de su imposibilidad de ser ascendido al grado 14 del escalafón Docente Nacional, es insuficiente para inferir que el obstáculo para su ascenso es la sanción disciplinaria impuesta, menos aún, cuando la sanción tanto principal como accesoria se cumplió en su totalidad hace varios años.

La mera expectativa de ascenso es común a todas las personas que participan de la carrera docente, pero naturalmente se encuentra sujeta a las disposiciones legales que rigen la materia y solamente por el hecho de encontrarse inscrito en ella no deviene el ascenso por el mero transcurrir del tiempo. El señor JUAN JOSE GUEVARA MATURANA hace alusión a la interpretación particular que realiza del artículo 8o. del decreto No. 259 de 1981, pero no acompaña su afirmación de escrito de petición en tal sentido, ni decisión de la administración en la cual se le haya negado el ascenso en razón a la sanción disciplinaria, que se reitera, ya se cumplió hace casi seis (6) años.

A pesar, de que los anteriores argumentos son suficientes para declarar improcedente la acción de tutela, se analizarán a continuación los demás temas del problema jurídico planteado por el actor, que requieren de un pronunciamiento de la Corte.

4. Procedencia de una segunda tutela interpuesta en virtud de un fallo de la Corte Constitucional.

Los supuestos jurídicos y fácticos sobre los cuales se fundamentan la nueva acción de tutela invocada por el señor JUAN JOSE GUEVARA MATURANA, no tienen coincidencia con los relacionados en la sentencia T-09 de 2000 y por lo tanto son inaplicables según se demuestra en una comparación de la situación tratada en dicha providencia y los hechos objeto de la presente decisión.

En la sentencia T-09 de 2004, las razones por las cuales se consideró procedente una segunda tutela en aquella oportunidad fueron las siguientes :

“Se trata entonces de una segunda acción que, sin embargo, se funda en un hecho nuevo : la consagración de una doctrina constitucional que reconoce (1) la aplicación inmediata del derecho al debido proceso en los procedimientos de despido en virtud de la declaratoria de ilegalidad de un cese de actividades y (2) la procedencia de la tutela a fin de hacer exigible el mencionado derecho.

En las condiciones anotadas, parece claro que los actores, en ejercicio de su derecho a la igualdad, consideraron que la doctrina sentada por la Corte Constitucional, para resolver un

caso cuyos hechos son idénticos y concomitantes a los hechos que originaron su solicitud de amparo, les era aplicable.”

Y sobre la pretensiones estableció :

“Si la causa petendi está constituida por las razones – de hecho y de derecho- que sustentan las petición formulada, no cabe duda de que, entre las primeras y las segundas decisiones proferidas, existe una muy relevante diferencia. Lo que motivó las últimas solicitudes de amparo y la orden judicial de protección del derecho vulnerado, fue la expedición de la sentencia SU-36 de 1999, es decir, la adopción de una nueva doctrina que debe ser aplicable siempre que pueda verificarse que la vulneración persiste por razones ajenas a la parte actora y que es jurídica fácticamente posible la protección judicial”.⁵

En primer lugar, el asunto propuesto por el demandante no es un hecho nuevo sino la pretensión de revivir actuaciones o procesos concluidos tanto en la jurisdicción contenciosa como en la constitucional de tutela, so pretexto de que el derecho sustancial está de su parte. Tanto las decisiones de tutela, que no fueron revisadas como las que en esta decisión se analizan se circunscriben a los mismos supuestos fácticos, de atacar las decisiones disciplinarias y de la justicia contencioso-administrativa.

El traslado que se hace de algunos apartes de los argumentos expresados en la sentencia T-09 de 20006, no puede adquirir la dimensión de una nueva doctrina constitucional que permita atacar una decisión judicial anterior, pues los hechos que se analizaron son totalmente distintos a los que hoy se exponen. Por un lado, se refiere a un conflicto de carácter laboral y de una sentencia de la Sala Plena de esta corporación que sobre un tema idéntico sentó una interpretación constitucional unificada que, sin duda, constituye jurisprudencia constitucional. La decisión invocada por el actor hace especial relieve en este punto:

“En efecto, esta Corporación ya ha precisado, en múltiples decisiones, que las sentencias de tutela, proferidas en ejercicio del poder de unificación que la Carta le confiere a la Corte Constitucional, los jueces – incluyendo a la propia Corte -, que, en uso de su autonomía funcional, se encuentren pertinente apartarse de la doctrina fijada, deben argumentar y justificar debidamente su posición.”⁷

Por otro lado, la decisión de tutela T- 056 de 19978 que se invoca, solamente produce efectos inter partes y no se puede trasladar o extender la decisión tomada en un proceso determinado, a otro proceso trabado entre partes distintas y sobre situaciones jurídicas no asimilables.

Si bien es cierto que el derecho sustancial cumple una finalidad destacada, el derecho sin proceso no podría alcanzar sus fines. No puede ser de recibo la argumentación del demandante de minimizar el proceso e incluso desconocer la jurisdicción y la competencia para llegar a concluir que todo los tramites adelantados a lo largo de 10 años, no son más que ritos o formalidades sin sentido.

4.1. Principio de eventualidad del proceso contencioso administrativo.

El derecho procesal es también esencia⁹, interpretaciones desenfocadas no pueden volver la acción de tutela una acción intemporal con la cual se ataquen los procesos judiciales luego de haber transcurrido dos lustros, desconociendo el principio de la eventualidad del proceso, cuya manifestación la encontramos en el fenómeno de la preclusión, que en términos de HERNANDO MORALES MOLINA “significa la clausura, por ordenarlo una norma legal, de las actividades que pueden llevarse a cabo, sea por las partes o por el juez dentro del desarrollo del proceso de cada una de las etapas en que la ley lo divide”.¹⁰

El proceso contencioso administrativo sólo puede ser iniciado por demanda de parte y en ejercicio del derecho de acción es una carga procesal para el demandante expresar, con claridad y precisión, las partes, las pretensiones y sus fundamentos de hecho. Este punto resulta de capital importancia en la estructura misma del proceso, como quiera que a la par que traza el marco de controversia judicial junto con las excepciones formuladas por el demandado.

Al contrario de los procesos laborales a los cuales asimila el demandante su asunto, el ejercicio de la función judicial en materia contencioso administrativa¹¹, la competencia del juez al momento de fallar no le permite decidir ultra petita o extra petita, porque la resolución judicial que se extienda más allá de lo pedido o que se tome fuera del petitum de la demanda, a más de resultar violatoria del derecho de defensa de la contraparte sería contraria a la estructura misma del proceso que en esta materia se guía por el principio de que la materia del litigio se define por las partes y, estas al hacerlo, delimitan la competencia

del juzgador.

La acción judicial contra actos administrativos, como por ejemplo las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y el decreto del señor Alcalde del municipio de Arauca, requiere de un especial esmero y una mayor técnica para la elaboración de la impugnación, no sólo por su significación sustantiva, sino por las consecuencias que para la suerte de la pretensión tiene.

De tal manera que, acogiendo la argumentación del juzgado de segunda instancia cuya decisión se revisa, no puede ahora minimizarse la incuria en la cual incurrió el abogado que dentro del proceso contencioso administrativo instauró la demanda en representación del señor GUEVARA MATURANA e inculpar del desatino en la aplicación del rigor técnico y jurídico que exige el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo para la prosperidad de su pedimento al Tribunal demandado. No pueden confundirse los presupuestos procesales de la acción, ni los elementos constitutivos, con las condiciones de esta, que se encamina no ya a identificarla sino a obtener su prosperidad, es decir, al logro de las pretensiones favorables del demandante. Las condiciones de la acción contencioso administrativa tienen las siguientes características¹² : 1) tutela de la acción por una norma sustancial, 2) legitimación en la causa y ; 3) el interés para obrar.

Acerca del interés para obrar o interés procesal, este no es el interés que se deriva del derecho invocado, es decir, el interés sustancial que se persigue, v.gr. la nulidad de las resoluciones de la Procuraduría y la Alcaldía del Municipio de Arauca y su consecuente restablecimiento del derecho. Se refiere al interés que surge de la necesidad de obtener el cumplimiento de una obligación correlativa, o de disipar la incertidumbre sobre la existencia de ese derecho, o de sustituir una situación jurídica por otra. Claramente el abogado del demandante falló en el interés procesal que le era exigible dejando transcurrir en silencio las etapas procesales una tras otra, y por ese motivo el Tribunal demandado conforme a las normas especiales que rigen el proceso administrativo absolvió a la parte contra la cual se había dirigido la demanda, esto es, la Alcaldía del Municipio de Arauca.

En este orden de ideas, mal podría ahora la Corte derruir los efectos de las decisiones administrativas y judiciales cuando los hechos por los cuales se invoca la acción de tutela acaecieron hace más de diez (10) años, si se tiene en cuenta que las decisiones disciplinarias

de la Procuraduría tanto de primera como de segunda instancia se tomaron en el año de 1990. Agréguese a lo anterior, que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor GUEVARA MATURANA por intermedio de apoderado judicial concluyó el 7 de octubre de 1992 e incluso el recurso extraordinario de revisión al cual acudió el actor ante el Consejo de Estado fue decidido el 22 de agosto de 1996, esto es, hace casi cinco (5) años.

Tomar una decisión de amparo sería desquiciar el orden jurídico y desconocer hechos notorios como la prescripción de la acción disciplinaria, la caducidad de las acciones contenciosas y los principios de jurisdicción y competencia, que como bien lo anota el apoderado de la Procuraduría General de la Nación, harían imposible reiniciar actuaciones donde incluso la sanción ya fue cumplida en su integridad.

5. La intervención litisconsorcial en el caso concreto.

Ahora bien, en los otros casos analizados por la Corte relacionados con la conformación del litisconsorcio necesario se demostró una vía de hecho consistente en el desconocimiento de los litisconsortes a pesar de su participación en el proceso y la ostensible evidencia de la necesidad de su vinculación, las autoridades de policía y el juez laboral¹³ habían dado la espalda inexplicablemente. No ocurre igual en el caso que se estudia porque la solución jurídica adoptada por el Tribunal Administrativo demandado, no implicó el desconocimiento de una situación evidente, como en los temas referidos, sino el desarrollo de la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual el apoderado del señor GUEVARA MATURANA debiendo demandar a la Procuraduría General de la Nación no la demandó dando lugar a la aplicación de la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva, cuestión totalmente distinta de la prevista en la causal del numeral 9 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relacionada con la omisión de notificación legal de la parte que efectivamente fue demandada. Expresamente se manifestó en la decisión de fondo:

“En efecto, en un proceso en el que se planteaba la nulidad con base en el numeral 9 del entonces artículo 152 del C. de P. C., hoy 140, se dijo : “Esta nulidad generalmente se produce, no cuando debiéndose demandar a determinada persona no se le demanda, sino cuando siendo demandada no se le notifica en forma legal el auto que la cita al proceso.

“En el primer caso habría falta de legitimación pasiva en la causa, o sea, la especial posición

de la parte al respecto a la situación pretendida, que se decide en la sentencia y se absuelve al demandado. No consideramos que en este supuesto deba dictarse sentencia inhibitoria, pues se trata de carencia de un requisito no procesal de la pretensión que conduce a sentencia de mérito. Además no es indiferente una u otra solución para el demandado, pues mientras que en el caso de inhibitoria al volver a ser demandado por el actor no podrá proponer la excepción de cosa juzgada porque ésta no se configura (Art. 333 numeral 4), en el supuesto de absolución sí podrá aducirla inclusive como previa, lo cual no le permitiría que se decidiera pronto tan anómala situación. La Corte dice : <<No reza la causal de nulidad de que se trata con las personas que debiendo ser demandadas no lo han sido, con aquellas que, habiendo sido demandadas, no han sido citadas, ni emplazadas en el juicio en forma legal. En el primer caso... la ausencia procesal se vincula, no a un aspecto simplemente procedimental o adjetivo que pudiera afectar la validez de la actuación judicial, sino que implica una cuestión sustantiva, o de fondo, que se traduce en la improcedencia de la acción (pretensión), por la falta de una de sus condiciones jurídicas esenciales ...". (2010-2014, 554)>>. (Auto del 15 de septiembre de 1986, Consejero Ponente Dr. Julio Cesar Uribe Acosta)"14

Criterio idéntico acogió el Consejo de Estado en la decisión que resolvió la acción de revisión invocada por el actor, de lo cual se concluye que no existió en ningún momento vía de hecho en la decisión judicial, sino simplemente se sustrajo a la aplicación de los criterios jurisprudenciales propios del proceso contencioso administrativo, derivados de la negligencia procesal de quien acudió ante ella.

Todo lo anterior, refuerza la improcedencia de la presente acción, en atención a que ya hubo una decisión judicial de tutela anterior concordante con la doctrina constitucional y el hecho consumado explicado al comienzo de esta providencia. No se endilga temeridad o mala fe en su acción al demandante, pues obró con lealtad al informar la existencia de una decisión anterior sobre los mismos hechos. Distinto es que su interpretación de aplicación de los argumentos expuestos en la sentencia de tutela T-09 de 2000 no sean de recibo para esta corporación.

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Arauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia T-1214 de 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

2 Sentencia T-138 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia N° T-1. Abril 3 de mil novecientos noventa y dos (1992)

4 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Ibídem.

6 *Ibíd.*

7 T-09 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Se invocan entre otras sentencias SU 640 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-566 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-399 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

9 “Sin el proceso, el derecho no podría alcanzar sus fines ; tampoco los podría alcanzar el proceso sin el derecho. La relación entre los dos términos es circular. Por eso constituye esa rama del derecho que se llama derecho procesal” CARNELUTTI, Francesco. Derecho procesal Civil y Penal. Editorial pedagógica Iberoamericana. México : 1994. Pag. 29.

11 Acerca del proceso contencioso administrativo Cfr. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo, Cuarta ed. 4a. reimpresión. Señal Editora. Medellín : 1998, pags. 196 y ss.

12 *Ibíd.*

13 En la sentencia T-289 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, las querellas policivas que se estudiaron dan cuenta de la actitud omisiva y negligente de los inspectores involucrados quienes vincularon informalmente a los litisconsortes necesarios, les realizaron notificaciones, les recibieron declaraciones, pero al momento de fallar desconocieron su calidad jurídica de manera arbitraria. Lo mismo puede señalarse en la sentencia T-056 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell. El Seguro Social en su calidad de demandado siempre puso en evidencia la falta de integración del litisconsorcio, desconocida inexplicablemente por el juez de la causa.

14 Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia octubre 7 de 1992. M.P. Juan Donaldo Gamez Cubides. Pags 11 y 12.