

Sentencia T-893/04

ACCION DE NULIDAD Y ACCION DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Término de caducidad

Si se pretende no la simple acción de nulidad sino la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debe considerarse que el término para presentar esta acción ya ha caducado, pues es de cuatro meses siguientes a la notificación del acto. En relación con el término de caducidad, en los numerales 1° y 2° del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, se reproduce la previsión contenida en el artículo 83 de la Ley 167 de 1941, según la cual, la acción de nulidad puede ejercerse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto, y la de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

ACCION DE NULIDAD-Rechazo de demanda y recurso que procedía

Inconforme con el auto que rechazó su demanda de nulidad, la Sociedad actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, pero mediante providencia de febrero 17 de 2004, el Tribunal rechazó de plano los dos recursos. El de reposición, al considerar que de conformidad con el artículo 180 del C.C.A. en procesos de primera instancia, el auto que rechaza la demanda no es susceptible de recurso de reposición, dado que en su contra sólo procede el recurso de “apelación” tal como lo dispone el numeral 1 del artículo 181 ibídem. Sin embargo, el Tribunal demandado rechazó el recurso de apelación por cuanto, en su concepto, éste carecía de técnica jurídica. Al respecto, es pertinente aclarar que el inciso primero del artículo 181 del Código Contencioso Administrativo modificado por la ley 446 de 1998, artículo 57 dispone que el recurso de apelación contra los autos mencionados deberá interponerse directamente y no como subsidiario de la reposición. En consecuencia, la actuación del funcionario judicial acusado no se constituye en una vía de hecho que permita inferir la procedencia de la acción de tutela, pues en ningún momento se desconocen derechos como el debido proceso.

Referencia: expediente T-923652

Acción de tutela instaurada por la Sociedad Central de Abastos del Sur S.A. (Surabastos) contra el Tribunal Administrativo del Huila.

Procedencia: Consejo de Estado, sección Segunda Subsección A.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

## SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Consejo de Estado, sección Segunda, Subsección A, dentro de la acción de tutela instaurada por la Sociedad Central de Abastos del Sur S.A. (Surabastos), contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

### I. ANTECEDENTES.

La Sociedad demandante, por intermedio de apoderado, presentó el día 2 de marzo de 2004 acción de tutela, contra el Tribunal Administrativo del Huila, por considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. Los hechos se resumen a continuación:

#### A. Hechos.

Expresa el apoderado de la Sociedad actora que demandó la nulidad absoluta de dos resoluciones emitidas por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, por medio de las cuales, por una parte, se le impuso una sanción a la sociedad que representa “por la no implementación del sistema de tratamiento de aguas residuales vertidas al lecho del río Magdalena” y por otra, se negó el recurso de reposición.

El Tribunal Administrativo del Huila, mediante providencia proferida el 11 de noviembre de 2003, rechazó la demanda de nulidad presentada por la Sociedad Central de Abastos del Sur – Surabastos, a través de su representante, contra las dos resoluciones arriba mencionadas.

Contra el auto que rechazó su demanda de nulidad, la Sociedad interpuso recurso de reposición, el cual fue negado por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante providencia de febrero 17 de 2004.

Para el representante legal de la Sociedad actora, dichas actuaciones constituyen vía de hecho, razón por la que considera que existe vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

En consecuencia, a través de esta acción solicita que mediante una orden proferida en contra del Tribunal Administrativo del Huila éste, “reasuma la demanda instaurada en ejercicio de la acción pública de nulidad” y “se ordene la suspensión de las providencias proferidas el 11 de noviembre de 2003 y el 17 de febrero de 2004”. (fl 5)

B. Sentencia de instancia.

El Tribunal demandado, fue notificado de la acción de tutela presentada en su contra, pero guardó silencio.

En sentencia del veintidós (22) de abril de dos mil cuatro 2004, la sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, denegó la acción de tutela presentada por el representante legal de la Sociedad Central de Abastos del Sur.

Para esta Corporación, la acción de tutela, no da competencia al juez constitucional para controvertir las decisiones judiciales, motivaciones que llevan a un funcionario judicial a adoptar determinada decisión y que debe considerarse como cosa juzgada.

Señaló que en virtud de los principios de autonomía y seguridad jurídica, no es aceptable la acción de tutela en contra de providencias judiciales, pues de ser así “abundarían, sin duda casos insólitos de usurpación de jurisdicción, y aún en ocasiones de desconocimiento de normas sobre competencia que los jueces en manera alguna pueden permitir y a toda costa han de evitar. ”

Concluyó afirmando que “en bien de la vigencia y conservación de valores superiores no admite excepciones de índole alguna en relación con la no viabilidad de la acción de tutela contra decisiones de los jueces”

## II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### Primera.- Competencia.

La Corte es competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 9, de la Constitución y el decreto 2591 de 1991.

### Segunda.- Lo que se debate.

Se afirma que el Tribunal Administrativo del Huila incurrió en un vía de hecho, al inadmitir la demanda de nulidad presentada por la Sociedad actora, así como el recurso de reposición interpuesto contra ésta demanda.

Las razones que expuso el H. Consejo de Estado para denegar el amparo que solicitaba el actor en la acción de la referencia, están relacionadas con la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues según su concepto, esto “implicaría una usurpación de funciones y el desconocimiento de normas sobre competencia, que los jueces no pueden permitir”.

No se hace necesaria la elaboración en esta providencia de una argumentación extensa para contradecir el aserto de ese alto tribunal, ya que la jurisprudencia de la Corte ha sido uniforme en señalar el carácter excepcional y subsidiario de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues para que sea procedente, debe demostrarse la existencia de una vía de hecho y la carencia de mecanismos judiciales de defensa a los que pueda acudir.

Si bien es cierto que, la autonomía e independencia de la labor judicial (artículo 228 y 230 de la Constitución), el principio de seguridad jurídica, así como el carácter subsidiario de la acción de tutela, son el fundamento de la improcedencia de este mecanismo constitucional para la revisión de decisiones judiciales, cuando so pretexto del ejercicio autónomo de la función judicial, se incurre en abusos y arbitrariedades que implican el desconocimiento de derechos de rango constitucional fundamental, no es admisible alegar la prevalencia de los mencionados principios, con el fin de mantener la intangibilidad de las providencias judiciales, pues se admite el uso de mecanismos excepcionales que tienen por objeto el restablecimiento de estos derechos.

Siendo ello así, se incurre en una vía de hecho cuando la acción u omisión del funcionario judicial carece de fundamento objetivo, y responde más a su capricho o voluntad, que a la competencia que le ha sido asignada, caso en el cual será la acción de tutela el mecanismo idóneo para que se puedan adoptar las medidas necesarias para restablecer los derechos vulnerados por la decisión judicial, en apariencia legal, pero arbitraria y carente de fundamento.

Entonces, no es de recibo, el argumento que el Consejo de Estado esgrimió para denegar la acción de tutela de la referencia, razón por la que esta Sala de Revisión, examinará el caso concreto a fin de determinar si se incurrió o no en una vía de hecho.

Tercera.- En el caso en estudio no existió vía de hecho.

En este caso, pretende el representante de la Sociedad actora al instaurar la acción de tutela, que el Tribunal Administrativo del Huila “reasuma” la demanda presentada en ejercicio de la acción pública de nulidad y por tanto, se ordene a través de este mecanismo, la suspensión de las providencias proferidas el 11 de noviembre de 2003 y el 17 de febrero de 2004 por dicho despacho judicial.

De conformidad con el artículo 84 del C.C.A. subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, toda persona puede solicitar la nulidad de los actos administrativos, no sólo cuando éstos infrinjan las normas en que debían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

Igualmente, el artículo 85, subrogado por el artículo 15 del Decreto 2304 de 1989, regula la acción de nulidad y restablecimiento, mediante la cual se le concede a quienes se crean lesionados en un derecho amparado por la ley, la posibilidad de solicitar la declaratoria de nulidad del acto y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en aras de lograr su pleno restablecimiento o la reparación del daño.

Dentro de este contexto, en el sub lite, la sociedad actora presentó demanda de nulidad de dos resoluciones proferidas por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero por competencia territorial, dicha demanda

se remitió al Tribunal Administrativo del Huila, quien mediante auto de noviembre 11 de 2003, la rechazó, al considerar que no reunía los requisitos exigidos en los artículos 84, 136 y 143 del Código Contencioso Administrativo.

El Tribunal acusado, en su decisión tuvo en cuenta la sentencia C-426 de 2002 proferida por la Corte Constitucional, a través de la cual se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 84 del C.C.A. siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto. En la mencionada sentencia se afirmó que:

“[l]a acción de nulidad presenta las siguientes características: (i) se ejerce exclusivamente en interés general con el fin de salvaguardar el orden jurídico abstracto; (ii) por tratarse de una acción pública, la misma puede ser promovida por cualquier persona; (iii) la ley no le fija término de caducidad y, por tanto, es posible ejercerla en cualquier tiempo; (iv) procede contra todos los actos administrativos siempre que, como se dijo, se persiga preservar la legalidad en abstracto -la defensa de la Constitución, la ley o el reglamento-.

.... Por su parte, en lo que corresponde a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, (i) ésta se ejerce no solo para garantizar la legalidad en abstracto, sino también para obtener el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento o reparación. (ii) A diferencia de la acción de nulidad, la misma sólo puede ejercerse por quien demuestre un interés, esto es, por quien se considere afectado en un derecho suyo amparado por un precepto legal. (iii) igualmente, tal y como se deduce de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 136 del C.C.A, esta acción tiene un término de caducidad de cuatro meses, salvo que la parte demandante sea una entidad pública, pues en ese caso la caducidad es de dos años.

En este sentido, para el Tribunal al presentar la demanda de nulidad, la Sociedad persigue dejar sin efecto dos resoluciones que establecen el requerimiento de las obras reclamadas en la licencia y el plan de manejo ambiental. Procedimiento sancionatorio iniciado por la Corporación Autónoma Regional, contra la sociedad Surabastos por contaminación del recurso hídrico al no tratar sus aguas residuales.

Por ello, rechazó la demanda señalando que lo que debió presentarse no era la simple acción

de nulidad, sino la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues finalmente la demanda se encuentra dirigida a dejar sin piso legal y efectos dos resoluciones que establecen el cumplimiento de los plazos impuestos a la Sociedad actora para poner en funcionamiento el tratamiento de sus aguas residuales, como la imposición de multas por el mencionado incumplimiento.

En efecto, con fundamento en las pruebas anexas al expediente, observa la Sala que las resoluciones sobre las cuales la Sociedad Surabastos solicitó la acción de nulidad, son:

1. Resolución No. 1280 de 2002, “por medio de la cual se impone una sanción equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales a la Empresa Central de Abastos S.A. Surabastos como consecuencia de la no implementación del sistema de tratamiento de aguas residuales las cuales están siendo vertidas al lecho del Río Magdalena y se le concede un plazo de tres meses para que implemente el sistema de tratamiento de aguas residuales, con la advertencia que por el no cumplimiento de lo ordenado se debe cancelar por cada día una multa equivalente a cinco salarios mínimos mensuales”. Notificada el nueve (9) de diciembre de 2002.

2. Resolución No. 0102 de 2003 que “revoca la sanción pecuniaria de 100 salarios mínimos legales mensuales y le amplía el término para la implementación del sistema de tratamiento de aguas residuales a seis (6) meses, manteniendo las multas diarias por el no cumplimiento”. Resolución que se notificó el día dieciocho (18) de febrero de 2003.

Es decir, para la Sala, tal como lo consideró el Tribunal Administrativo del Huila en el auto que rechazó la acción de nulidad, las pretensiones de la Sociedad son el restablecimiento de sus derechos, pues su inconformidad radica en tener que cumplir las decisiones que le imponen una multa por la no implementación del sistema de tratamiento de aguas residuales.

Como se ve, estas resoluciones fueron notificadas el día 9 de diciembre de 2002 y 18 de febrero de 2003 respectivamente, y la acción que solicitó la nulidad de las mismas, se presentó el día 20 de agosto de 2003.

Lo que significa que si se pretende no la simple acción de nulidad sino la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debe considerarse que el término para presentar esta acción

ya ha caducado, pues es de cuatro meses siguientes a la notificación del acto.

En relación con el término de caducidad, en los numerales 1° y 2° del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, se reproduce la previsión contenida en el artículo 83 de la Ley 167 de 1941, según la cual, la acción de nulidad puede ejercerse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto, y la de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

Inconforme con el auto que rechazó su demanda de nulidad, la Sociedad actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, pero mediante providencia de febrero 17 de 2004, el Tribunal rechazó de plano los dos recursos. El de reposición, al considerar que de conformidad con el artículo 180 del C.C.A. en procesos de primera instancia, el auto que rechaza la demanda no es susceptible de recurso de reposición, dado que en su contra sólo procede el recurso de “apelación” tal como lo dispone el numeral 1 del artículo 181 ibídem.

Sin embargo, el Tribunal demandado rechazó el recurso de apelación por cuanto, en su concepto, éste carecía de técnica jurídica. Al respecto, es pertinente aclarar que el inciso primero del artículo 181 del Código Contencioso Administrativo modificado por la ley 446 de 1998, artículo 57 dispone que el recurso de apelación contra los autos mencionados deberá interponerse directamente y no como subsidiario de la reposición.

En consecuencia, la actuación del funcionario judicial acusado no se constituye en una vía de hecho que permita inferir la procedencia de la acción de tutela, pues en ningún momento se desconocen derechos como el debido proceso.

Contrario a lo afirmado por la Sociedad actora, para la Sala, el Tribunal demandado no actuó caprichosa ni arbitrariamente. El auto que rechaza su demanda y la interposición de los recursos, se encuentran plenamente motivados.

Por las razones expuestas, se confirmará la sentencia proferida por la sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado, de fecha veintidós (22) de abril de dos mil cuatro 2004, que denegó la acción de tutela presentada por el representante legal de la Sociedad Central de Abastos del Sur.

### III. DECISIÓN

Por lo anterior, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Confírmase por las razones expuestas en esta sentencia, el fallo de fecha veintidós (22) de abril de dos mil cuatro (2004), proferido por la sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado, que denegó la acción de tutela interpuesta el representante legal de la Sociedad Central de Abastos del Sur contra el Tribunal Administrativo del Huila.

Por Secretaría General de la Corte, Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, en la forma y para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General