

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA INHIBITORIA-Deberes del juez%SENTENCIA INHIBITORIA-Protección de acceso a la administración de justicia %DEBERES DEL JUEZ-Evitar sentencias inhibitorias injustificadas

Como consecuencia de este fallo, la Sala ha sostenido que la acción de tutela contra sentencias en firme únicamente procede cuando se lesione el derecho de acceder a la Administración de justicia proclamado en el artículo 229 de la Constitución Nacional. Los artículos 37 y 401 del Código de Procedimiento Civil, aplicables en materia contencioso-administrativa por virtud del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo disponen: ART. 37. Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 13. Deberes del juez. Son deberes del juez: 4. Emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias. ART. 401. Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 204. Medidas de saneamiento. Desde la admisión de la demanda y en las oportunidades que señala este código, es deber del juez decretar las medidas autorizadas para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario, evitar que el proceso concluya con sentencia inhibitoria y prevenir cualquier tentativa de fraude procesal. La Sala en sentencias de 5 de mayo y 3 de agosto de 2006, ha sostenido que el juez debe evitar por todos los medios proferir fallos inhibitorios injustificados, pues estos vulneran el derecho de acceder a la Administración de justicia: El que diversas normas le impongan al juez el deber de superar todos los obstáculos formales posibles a fin de evitar decisiones inhibitorias injustificadas, lleva a la Sala a considerar que su proferimiento sin razón atendible constituye un claro desacato a dichas prescripciones y, por ende, impiden que se realice cabalmente el derecho de acceso a la administración de justicia. Tal apreciación es compartida por la Corte Constitucional, cuando señala que el derecho de acceso a la administración de justicia comporta un deber dirigido a los funcionarios judiciales, consistente en decidir de fondo cada uno de los asuntos que se someten a su estudio, siendo aceptable la resolución inhibitoria de los mismos únicamente cuando el funcionario ha agotado todas las alternativas judiciales posibles para resolver el caso, siempre bajo el imperativo de la eficacia del derecho sustancial (Sentencia T-134/04).

CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 229; CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL ARTICULOS 37 Y 401

SENTENCIA INHIBITORIA-Procedencia de tutela ante declaración de caducidad de la acción respecto de oficio sobre prestaciones sociales sin notificar%ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA INHIBITORIA-Violación del acceso a la administración de justicia

En este caso el Tribunal consideró que la acción contra el Oficio 360 de 15 de diciembre de 2000 había caducado. Sin embargo, observa la Sala que este Oficio contenía un acto administrativo que decidió negarle el reconocimiento de las prestaciones reclamadas, y que no fue notificado al interesado como lo ordena el artículo 44 CCA según el cual las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente, pues es preciso anotar que a través de este oficio la Administración decidió de fondo la petición de reconocimiento y pago de unas prestaciones, con la cual terminaba la actuación administrativa y por tanto, era susceptible de los recursos de ley en la vía gubernativa. Si bien el interesado en diversas oportunidades insistió en el reconocimiento y pago de sus prestaciones, solicitudes que fueron atendidas mediante las resoluciones demandadas, la falta de notificación del acto principal (Oficio 360 de 2000) lo privó de la oportunidad de interponer el recurso procedente en la vía gubernativa

(reposición) conforme lo dispone el artículo 50 ibídem. Para la Sala el Tribunal se equivocó al proferir fallo inhibitorio y sostener que con el Oficio 360 de 2000 «quedó agotada la vía gubernativa» y que la acción respecto de éste había caducado, pues pasó por alto que este acto no fue notificado personalmente al actor conforme al artículo 44 CCA, vulnerándose así el derecho a acceder a la Administración de Justicia. De otra parte, la falta de notificación de una decisión impide que esta produzca legales respecto del interesado, a menos que éste, dándose por suficientemente enterado, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos, según lo dispone el artículo 48 CCA. Nada de esto ocurrió en caso. Por tanto, se tutelaré el derecho a acceder a la Administración de Justicia, dejando sin efecto la sentencia impugnada y, en su lugar ordenará al Tribunal Administrativo de Antioquia que proceda a proferir nueva sentencia, a más tardar dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resolviendo de fondo las pretensiones de la demanda y teniendo en cuenta lo previsto en el inciso 3º del artículo 135 CCA.

CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 229; CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL ARTICULOS 37 Y 401

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil siete (2007)

Radicación número: 11001-03-15-000-2007-00156-01

Actor: JOSE ARLES MOLINA VERA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA SALA SEGUNDA DE DECISION

ACCION DE TUTELA

Se decide la impugnación presentada por el actor contra la sentencia de 1 de marzo de 2007, por la cual la Sección Quinta de esta Corporación negó la solicitud de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. LA SOLICITUD

El 19 de diciembre de 2006 el ciudadano JOSÉ ARLES MOLINA VERA presentó la siguiente acción de tutela contra los Magistrados del Tribunal Administrativo de Antioquia:

1.1. Hechos

El 19 de diciembre de 2002, a través de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral contra el Municipio de Tarso, radicada bajo el número 030.167, para que se anulasen el Oficio 360 de 15 de diciembre de 2000 y las resoluciones 020 de 2002 (17 de febrero), 077 de 2002 (24 de octubre) y 085 de 2002 (7 de noviembre). La demanda fue corregida y adicionada el 27 de marzo de 2003.

El 21 de junio de 2006 el Tribunal dictó sentencia en que declaró caducada la acción y se inhibió para fallar de fondo, vulnerándole así sus derechos fundamentales. Esta sentencia fue notificada por edicto el 1º de septiembre de 2006.

El 6 de septiembre de 2006 pidió aclaración y adición de la sentencia, que fueron negadas por auto de 1º de noviembre de 2006. Se incurrió en vía de hecho al declarar la caducidad de la acción apoyándose en un tipo de notificación informal que la ley no contempla, ni tiene fundamento jurídico y, por tanto, era inaplicable al caso concreto.

El Tribunal incurrió igualmente en vía de hecho por defecto fáctico al darle alcance de recibido al oficio de 15 de diciembre de 2000, que no existe, cuando correspondía al Municipio allegar al proceso la constancia de la fecha exacta de notificación en legal forma para demostrar la excepción de caducidad.

Acude a la acción de tutela porque no cuenta con otro medio de defensa para atacar la decisión del Tribunal, pues se trataba de un proceso de única instancia.

1.2. Pretensiones

Pide la revocación de la sentencia de 21 de junio de 2006 y de su complementaria de 1 de noviembre del mismo año y que se ordene al Tribunal Administrativo de Antioquia proferir fallo de fondo conforme a las normas sustanciales y procesales oportunas.

1.3. Derechos violados

Invoca como violados los derechos al debido proceso, a la defensa y a la igualdad procesal.

2. ACTUACION

2.1. La Magistrada Ponente contestó que la acción de tutela contra decisiones judiciales resulta improcedente, salvo cuando se trate de una vía de hecho que afecte derechos constitucionales fundamentales y se cumplan los requisitos de procedibilidad.

La demanda pretendía la nulidad de los actos y resoluciones por los cuales el Municipio de Tarso negó al actor el reconocimiento y pago de cesantías e intereses, vacaciones, prima de vida cara, prima de navidad de 2000, aportes a pensiones y a la entidad promotora de salud, indemnización por despido sin justa causa y otros emolumentos.

Estudiados y analizados los actos acusados que afectaban al reclamante, la Sala concluyó que el Oficio de 15 de diciembre de 2000 que respondió negativamente su petición constituía un acto administrativo y que la vía gubernativa se agotó con esta primera respuesta, contra la cual no procedía recurso alguno; y que la presentación de solicitudes posteriores no revivía los términos.

La adición y complementación de la sentencia solo procede cuando existen conceptos que ofrecen duda y están contenidos en la parte resolutive del fallo, que en no se presentaban este caso.

Considera que en ningún momento se vulneraron derechos fundamentales del demandante; por el contrario, este tuvo todas las garantías constitucionales y legales en el desarrollo del proceso, se analizaron las pruebas aportadas y con fundamento en éstas se dictó la sentencia atacada.

2.2. El Alcalde de Tarso guardó silencio.

II. LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Sección Quinta negó la solicitud de tutela por considerar que se pretende la revisión de dos providencias judiciales, que el actor estima lesivas de sus derechos fundamentales y desfavorables a sus intereses.

La solicitud resulta improcedente, pues en el proceso en que se proferieron las providencias ahora impugnadas se garantizaron a las partes sus derechos fundamentales, y en él pudieron exponer sus argumentos, interponer recursos y formular las solicitudes que estimaran oportunas.

De otro lado, el principio de cosa juzgada asegura que las decisiones de los jueces no puedan ser atacadas, impugnadas u objetadas, es decir, que no puedan ser objeto de nuevos recursos o medios de impugnación.

Es jurisprudencia reiterada que las sentencias judiciales no pueden controvertirse dentro del procedimiento breve y sumario de la Acción de Tutela, pues desconocería la cosa juzgada, la seguridad jurídica y el principio de autonomía del juez.

III. LA IMPUGNACIÓN

El actor impugnó la decisión del Tribunal manifestando ratificarse en los hechos y pretensiones de su solicitud de tutela.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Está probado en el proceso:

- ◆ El 19 de diciembre de 2002 el ciudadano JOSÉ ARLES MOLINA VERA, a través de apoderado, formuló demanda contra el Municipio de Tarso para que se declarase la nulidad del Oficio 360 de 15 de diciembre de 2000, de las resoluciones 020 de 2002 (17 de febrero), 077 de 2002 (24 de octubre) y 085 de 2002 (7 de noviembre) y como restablecimiento del derecho se ordenara el reconocimiento y pago de cesantías, primas de vida cara, vacaciones, navidad, aguinaldo y otros emolumentos a que tiene derecho.
- ◆ En sentencia de 21 de junio de 2006 el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la excepción de caducidad de la acción y se inhibió para fallar de fondo, por considerar que la acción contra el Oficio 360 de 15 de diciembre de 2000 «que agotaba la vía gubernativa», había caducado.

- ◆ Por auto de 1 de noviembre de 2006 se denegaron la solicitud de aclaración y adición de la sentencia y el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 21 de junio de 2006 por tratarse de un asunto de única instancia.

El Tribunal, en su sentencia de 21 de julio de 2006, refiere que el señor José Arles Molina Vera prestó servicios al Municipio de Tarso, como Director de la Casa de la Cultura, hasta el 30 de diciembre de 2000, en cumplimiento de una Orden de Servicios, relación que el Alcalde dio por terminada unilateralmente el 29 de noviembre de 2000 argumentando que no podía comprometer vigencias futuras.

El *a quo* declaró probada la excepción de caducidad de la acción y se declaró inhibido para fallar de fondo. En auto de 1 de noviembre de 2006 se denegaron la adición y aclaración de la sentencia y el recurso de apelación.

Pide el actor que se anule la sentencia y su auto complementario y, en su lugar, se dicte una sentencia nueva estimatoria de las pretensiones de la demanda.

Para resolver, es preciso anotar que la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1 de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que establecían la procedencia de la Acción de Tutela contra providencias judiciales.

Como consecuencia de este fallo, la Sala ha sostenido¹ que la acción de tutela contra sentencias en firme únicamente procede cuando se lesione el derecho de acceder a la Administración de justicia proclamado en el artículo 229 de la Constitución Nacional.

Los artículos 37 y 401 del Código de Procedimiento Civil, aplicables en materia contencioso-administrativa por virtud del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo² disponen:

**«ARTICULO 37. Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 13.
Deberes del juez. Son deberes del juez:**

¹ Sentencias de 9 de julio de 2004, expediente 2004-00308, actora Inés Velásquez de Velásquez, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta y de 21 de julio de 2004, Expediente 2004-00551-01, Actora: Myriam Maritza Triana Martínez, M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

² «ARTICULO 267. **Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.»

[...]

4. Emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias.

[...]

«**ARTICULO 401. Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 204. Medidas de saneamiento.** Desde la admisión de la demanda y en las oportunidades que señala este código, es deber del juez decretar las medidas autorizadas para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario, evitar que el proceso concluya con sentencia inhibitoria y prevenir cualquier tentativa de fraude procesal.»

La Sala en sentencias de 5 de mayo y 3 de agosto de 2006,³ ha sostenido que el juez debe evitar por todos los medios proferir fallos inhibitorios injustificados, pues estos vulneran el derecho de acceder a la Administración de justicia:

«El que diversas normas le impongan al juez el deber de superar todos los obstáculos formales posibles a fin de evitar decisiones inhibitorias injustificadas, lleva a la Sala a considerar que su proferimiento sin razón atendible constituye un claro desacato a dichas prescripciones y, por ende, impiden que se realice cabalmente el derecho de acceso a la administración de justicia.»

Tal apreciación es compartida por la Corte Constitucional, cuando señala que el derecho de acceso a la administración de justicia comporta un deber dirigido a los funcionarios judiciales, consistente en decidir de fondo cada uno de los asuntos que se someten a su estudio, siendo aceptable la resolución inhibitoria de los mismos únicamente cuando el funcionario ha agotado todas las alternativas judiciales posibles para resolver el caso, siempre bajo el imperativo de la eficacia del derecho sustancial (Sentencia T-134/04).»

En este caso el Tribunal consideró que la acción contra el Oficio 360 de 15 de diciembre de 2000 había caducado.

Sin embargo, observa la Sala que este Oficio contenía un acto administrativo que decidió negarle el reconocimiento de las prestaciones reclamadas, y que no fue notificado al interesado como lo ordena el artículo 44 CCA según el cual las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente, pues es preciso anotar que a través de este oficio la Administración decidió de fondo la petición de reconocimiento y pago de unas

³ Sentencia de 3 de agosto de 2006. Expediente AC-2006-00679. Actor: JAVIER MANZANO SÁNCHEZ Y OTROS. M.P. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo.

prestaciones, con la cual terminaba la actuación administrativa y por tanto, era susceptible de los recursos de ley en la vía gubernativa.

Si bien el interesado en diversas oportunidades insistió en el reconocimiento y pago de sus prestaciones, solicitudes que fueron atendidas mediante las resoluciones demandadas, la falta de notificación del acto principal (Oficio 360 de 2000) lo privó de la oportunidad de interponer el recurso procedente en la vía gubernativa (reposición) conforme lo dispone el artículo 50 ibídem.

Para la Sala el Tribunal se equivocó al proferir fallo inhibitorio y sostener que con el Oficio 360 de 2000 «quedó agotada la vía gubernativa» y que la acción respecto de éste había caducado, pues pasó por alto que este acto no fue notificado personalmente al actor conforme al artículo 44 CCA, vulnerándose así el derecho a acceder a la Administración de Justicia.

De otra parte, la falta de notificación de una decisión impide que esta produzca legales respecto del interesado, a menos que éste, dándose por suficientemente enterado, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos, según lo dispone el artículo 48 CCA. Nada de esto ocurrió en caso.

Por tanto, se tutelaré el derecho a acceder a la Administración de Justicia, dejando sin efecto la sentencia impugnada y, en su lugar ordenaré al Tribunal Administrativo de Antioquia que proceda a proferir nueva sentencia, a más tardar dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resolviendo de fondo las pretensiones de la demanda y teniendo en cuenta lo previsto en el inciso 3º del artículo 135 CCA.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L O:

REVÓCASE la sentencia impugnada. En su lugar,

TUTÉLASE al actor su derecho a acceder a la Administración de Justicia. En consecuencia:

DÉJASE sin efecto la sentencia de 21 de junio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral contra el Municipio de Tarso. En su lugar, se dispone que a más tardar dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la notificación de la esta providencia, proceda a dictar una nueva sentencia que resuelva de fondo las pretensiones de la demanda.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su revisión.

Expídase y envíese copia al Tribunal Administrativo de Antioquia y a la Sección Quinta.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 12 de julio de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARCO ANTONIO VELILLA MORENO