COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/240/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/240/04
Expediente	—
Fecha	2004-03-12
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- —

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Ver el texto completo.

Texto completo

T-240-04 PROYECTO DE CIRCULACION RESTRINGIDA Sentencia T-240/04 FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA -Sindicato que no interviene en proceso de nulidad de norma y que considera vulnerado derecho con la sentencia proferida El que se tenga interés en un proceso determinado no se traduce necesariamente en la legitimidad para actuar en tutela contra las sentencias que allí se profieran, por cuanto en estos casos la tutela no impone un proceso desconectado del ordinario, en la medida en que la afectación del debido proceso se concreta durante el trámite judicial correspondiente, frente a quienes allí intervengan. Tal apreciación coincide con la posición asumida por la Corte Constitucional en dos ocasiones en que se revisaron las sentencias de tutela promovidas contra tribunales administrativos, en las cuales los actores consideraban que esas corporaciones judiciales habían incurrido en vía de hecho al proferir la sentencia en sendos procesos de nulidad de actos administrativos de carácter general proferidos por entidades territoriales. En ambos casos se concluyó que los accionantes no estaban legitimados para interponer la acción de tutela, ya que su derecho (subjetivo) al debido proceso nunca se vio afectado con las decisiones judiciales, por cuanto ellos, teniendo la oportunidad para intervenir en los respectivos procesos judiciales, se abstuvieron de hacerlo.

Referencia: expediente T-803653 Acción de tutela instaurada por el Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca contra el Consejo de Estado - Sección Segunda Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D. C., doce (12) de marzo de dos mil cuatro (2004). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por la Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo La apoderada judicial del Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca expone los siguientes hechos y fundamentos en relación con su solicitud de amparo constitucional:

Los afiliados al Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca estuvieron vinculados con el Departamento de Cundinamarca mediante contrato de trabajo a término indefinido.

La Gobernación de Cundinamarca diseñó un Plan de Retiro Voluntario, con el fin de obtener la desvinculación masiva de sus trabajadores oficiales. En ese sentido, en el artículo 3º de la Ordenanza No. 01 de 1996 dispone que " Para dar cumplimiento a los objetivos y principios señalados, se hace necesario adecuar la planta de personal a las nuevas circunstancias y para tal efecto el gobierno departamental ofrecerá un plan de retiro voluntario, es decir, el reconocimiento de una bonificación para aquellos trabajadores que decidan libre y voluntariamente acogerse al plan ".

En aplicación de la Ordenanza No. 01 de 1996, la casi totalidad de los afiliados al Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca aceptaron las condiciones del Plan de Retiro Voluntario y se desvincularon laboralmente de ese ente territorial.

En ese mismo año, el ciudadano José Antonio Galán Gómez demandó, en acción de simple nulidad ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Ordenanza No. 01 de 1996.

En sentencia del 18 de febrero de 2000 el Tribunal declaró nula la frase " ... y para tal efecto el gobierno departamental ofrecerá un plan de retiro voluntario, es decir, el reconocimiento de una bonificación para aquellos trabajadores que decidan libre y voluntariamente acogerse al plan " contenida en el artículo 3º de la precitada Ordenanza.

La sentencia fue apelada por el Departamento de Cundinamarca y el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", en sentencia del 4 de abril de 2002, confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En 1997, el mismo ciudadano José Antonio Galán Gómez volvió a demandar la nulidad de la Ordenanza No. 01 de 1996. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión para Fallos, Sección Segunda, mediante sentencia del 20 de marzo de 2001 denegó las súplicas de la demanda en cuanto hace a la solicitud de Declaratoria de Nulidad del Artículo 3º de la mencionada ordenanza.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Segunda, en sentencia del 22 de agosto de 2002 decidió el recurso de apelación propuesto por el Departamento de Cundinamarca y confirmó la parte resolutiva de la sentencia del 20 de marzo de 2001.

Con base en lo dispuesto por el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, la accionante estima que la sentencia del 4 de abril de 2002, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que está debidamente notificada y ejecutoriada, constituye cosa juzgada. Infiere que, como el artículo 3º de la Ordenanza 01 de 1996 desapareció del ordenamiento jurídico a partir de la fecha de la sentencia, ningún operador jurídico podía emitir nuevo pronunciamiento sobre su legalidad o ilegalidad.

Por ello, considera que la sentencia del 22 de agosto de 2002, emitida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (expediente No. 97-43611) constituye una vía de hecho, pues desconoce los efectos de cosa juzgada respecto de la sentencia proferida por la misma Sección Segunda del Consejo de Estado el 4 de abril de 2002 (expediente 96-40386).

Afirma igualmente que la declaratoria de nulidad del artículo 3º de la Ordenanza No. 01 de 1996 conduce al decaimiento del decreto No. 0958 del 2 de mayo de 1996, por el cual se adopta el Plan de Retiro Voluntario para los Trabajadores Oficiales de las Secretarías de Obras Públicas y Agricultura y Desarrollo Económico del Departamento de Cundinamarca.

El decaimiento de ese acto administrativo se produce de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo y con el principio general del derecho según el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Instaura la acción de tutela para solicitar al juez constitucional que se amparen los derechos fundamentales de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca, en especial el Derecho al Debido Proceso y que, en consecuencia, se declare la nulidad o ineficacia del fallo del 22 de agosto de 2002, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en cuanto hace a la no declaratoria de nulidad del artículo 3º de la Ordenanza No. 01 de 1996 de la Asamblea de Cundinamarca y su Decreto Reglamentario No. 00958 de 1996, por violación del artículo 29 de la Constitución.

2. Decisión judicial objeto de revisión La Sección Tercera del Consejo de Estado encontró que tanto la sentencia del 20 de marzo de 2001 aprobada en primera instancia por la Sección Segunda, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como la del 22 de agosto de 2002, proferida en segunda instancia por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dictadas dentro del proceso No. 97-43611 del que fuera nuevamente actor José Antonio Galán Gómez, son constitutivas de una vía de hecho que vulnera el derecho fundamental al debido proceso, en tanto que desatendieron los efectos de cosa juzgada de las decisiones que pusieron fin al proceso de simple nulidad número 96-40386.

Por consiguiente, concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso solicitado por el Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca, dispuso dejar sin efectos jurídicos los fallos de primera y segunda instancia emitidos dentro del proceso de simple nulidad No. 97-43611 y ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictar una nueva sentencia en la que se tenga en cuenta el fallo dictado el 18 de febrero de 2000 por esa Corporación dentro del proceso de simple nulidad número 96-40386.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Asunto previo: la legitimidad por activa en tutela Antes de efectuar la revisión de la sentencia emitida en este proceso por la Sección Tercera del Consejo de Estado, la Sala verificará si la acción de tutela cumple con el presupuesto de legitimidad exigido para acudir ante esta jurisdicción.

La determinación de este asunto se torna necesaria dado que la acción de tutela es interpuesta por una persona diferente a quien demandó la nulidad de la Ordenanza Departamental de Cundinamarca No. 01 de 1996 ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, con ocasión de la segunda demanda de nulidad presentada por el ciudadano José Antonio Galán Gómez contra el artículo 3º de la Ordenanza Departamental No. 01 de 1996 [1] , el Tribunal Administrativo de Cundinamarca aprobó su decisión el 20 de marzo de 2001. Por su parte, el 22 de agosto de 2002 el Consejo de Estado profirió la sentencia en que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada. En ninguna de estas providencias las autoridades judiciales advirtieron que sobre la misma disposición ya se había dado un pronunciamiento judicial de fondo.

Posteriormente, el Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca, por intermedio de apoderado judicial, instaura acción de tutela para solicitar al juez constitucional la protección del derecho fundamental al debido proceso que asiste a sus afiliados y que estima vulnerado con las decisiones judiciales adoptadas en el segundo proceso de nulidad.

Dado que en el expediente no se evidencia que el Sindicato o sus afiliados hayan intervenido en el correspondiente proceso de nulidad de la Ordenanza No. 01 de 1996, la Sala dará previa respuesta al siguiente interrogante:

¿Está legitimada para acudir ante el juez de tutela la persona que no interviene en el proceso de nulidad de un acto administrativo de interés general y solicitar la protección del derecho fundamental al debido proceso que estima vulnerado con la sentencia que profiera la jurisdicción de lo contencioso administrativo? La respuesta a este cuestionamiento se funda en las siguientes consideraciones:

1. La acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial subsidiario o residual para la protección de derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los

particulares en los casos que señale la ley. De tal manera que, quien vea amenazado o vulnerado un derecho constitucional fundamental, podrá acudir ante los jueces, en todo momento y lugar, para obtener la orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

Las normas reglamentarias de la acción exigen como presupuesto la legitimidad e interés del accionante. Según el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la tutela podrá ser ejercida por la persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien podrá actuar por sí mismo o a través de representante; también admite la agencia de derechos ajenos, cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, y la intervención del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales.

De acuerdo con lo expuesto, la regla general indica que la tutela se intenta por la persona afectada, es decir por el titular del derecho fundamental que se estima vulnerado. Por ello, este mecanismo de defensa judicial no admite que se pueda asumir de manera indeterminada o ilimitada la representación de los derechos de otros y ejercer en su nombre la protección constitucional.

La informalidad que caracteriza a la tutela no se opone a que su ejercicio esté sometido a unos requisitos mínimos de procedibilidad, entre los cuales está la legitimidad por activa [2] .

2. El ordenamiento jurídico garantiza a todos los interesados la oportunidad para intervenir en los procesos de nulidad que se surtan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El Código Contencioso Administrativo dispone en el artículo 206 que los procesos relativos a la nulidad de actos administrativos se tramitan por el procedimiento ordinario y, en el numeral 5 del artículo siguiente, exige que el auto admisorio de la demanda se fije en lista, por el término de diez días, para que los demandados puedan contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas y para que los terceros intervinientes la impugnen o coadyuven.

3. La acción de tutela no procede contra sentencias judiciales, salvo que en ellas se incurra en una vía de hecho. Si ello acontece, frente a los procesos de simple nulidad también es admisible la acción de tutela.

Según lo ha reiterado esta Corporación, la vía de hecho se genera cuando (1) la decisión impugnada se funda en una norma evidentemente inaplicable (defecto sustantivo); (2) resulta incuestionable que el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión (defecto fáctico); (3) el funcionario judicial que profirió la decisión carece, en forma absoluta, de competencia para hacerlo (defecto orgánico); y, (4) el juez actuó completamente por fuera del procedimiento establecido (defecto procedimental).

4. Las autoridades judiciales, cuando incurren en vía de hecho, vulneran el derecho fundamental al debido proceso que asiste a quienes intervienen en el respectivo proceso judicial. Por el contrario, quienes pudiendo intervenir en un proceso y no participan en él, carecen de legitimidad para cuestionar, en sede de tutela, una actuación judicial.

En tales circunstancias mal puede una persona alegar que se conculcaron sus derechos al debido proceso, por cuanto la violación de éstos necesariamente presupone que se ha intervenido en un proceso y que es allí donde ha ocurrido la vulneración, por causa o con motivo de la actuación judicial, arbitraria e irregular.

Entonces, el que se tenga interés en un proceso determinado no se traduce necesariamente en la legitimidad para actuar en tutela contra las sentencias que allí se profieran, por cuanto en estos casos la tutela no impone un proceso desconectado del ordinario, en la medida en que la afectación del debido proceso se concreta durante el trámite judicial correspondiente, frente a quienes allí intervengan.

Tal apreciación coincide con la posición asumida por la Corte Constitucional en dos ocasiones en que se revisaron las sentencias de tutela promovidas contra tribunales administrativos, en las cuales los actores consideraban que esas corporaciones judiciales habían incurrido en vía de hecho al proferir la sentencia en sendos procesos de nulidad de actos

administrativos de carácter general proferidos por entidades territoriales. En ambos casos se concluyó que los accionantes no estaban legitimados para interponer la acción de tutela, ya que su derecho (subjetivo) al debido proceso nunca se vio afectado con las decisiones judiciales, por cuanto ellos, teniendo la oportunidad para intervenir en los respectivos procesos judiciales, se abstuvieron de hacerlo [3] .

5. En el caso concreto, según la información que obra en el expediente, el Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca ni sus afiliados intervinieron en el proceso de nulidad de la Ordenanza No. 01 de 1996 que se surtió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (proceso 97-43611). Por ende, no están legitimados para invocar ahora la protección de su derecho al debido proceso.

De conformidad con lo expuesto, la Sala concluye que la acción de tutela presentada por el Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca no cumple el presupuesto de la legitimidad exigido, motivo por el cual se denegará la protección del derecho al debido proceso invocado por el accionante y se revocará el fallo proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el proceso de la referencia.

III. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero: Denegar las protección del derecho al debido proceso al Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca y, en consecuencia, Revocar la sentencia proferida en el proceso de la referencia por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Segundo: Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente Presidente de la Sala RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General (e) EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

El Honorable Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia, por encontrarse con permiso debidamente autorizado. IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e) [1] Corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa evaluar las acciones a seguir si estima que el actor pudo incurrir en conductas eventualmente sancionables por la presentación de dos demandas contra la misma disposición y con las mismas pretensiones, tal como lo señala la sentencia de tutela proferida en este proceso por la Sección Tercera del Consejo de Estado –Radicación No. 11001-03-15-000-2003-00754-01.

[2] Cfr . Corte Constitucional. Sentencias T-658-02 y T-768-03. En la primera de ellas se dijo que: “ A juicio de la Corporación, esto ocurre básicamente por dos razones: (i) El interés en la defensa de los derechos fundamentales, como se dijo, radica en su titular y no en terceros y, por otra parte, (ii) la relación de vulneración o amenaza de los derechos fundamentales debe ser directa y no transitiva ni por consecuencia ”.

[3] Cfr . Corte Constitucional. Sentencias T-201-00, M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-118-03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.