

**DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA -  
Vulneración por incumplimiento del deber procesal del juez frente a la  
adecuación de la acción e impulso del proceso**

En cuanto concierne a la cuestión que plantea el caso presente, es del caso recalcar 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, por excepción, procedente la resolución inhibitoria de los mismos únicamente cuando el funcionario ha agotado todas las alternativas jurídicas posibles para resolver el caso, siempre bajo el imperativo de la eficacia del derecho sustancial...El juez es el director del proceso y, en tal virtud, es el responsable de la realización de los actos procesales en forma regular y oportuna. La corrección y el impulso del proceso para conducirlo hasta la oportunidad de la sentencia es, además de una potestad, su obligación, como lo recuerda el artículo 88 del C.P.C... Entre esos deberes, se cuenta el deber procesal de adecuar la acción a la que legalmente corresponde, y de darle el trámite correspondiente con el fin de evitar el desgaste que representa adelantar todo un proceso para concluirlo con sentencia inhibitoria injustificada.

**NOTA DE RELATORIA:** Ver, Consejo de Estado, sentencia de 14 de febrero de 2012, en cita.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., 28 de febrero de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2012-01642-00(AC)**

**Actor: FUNDACION FUTURO DE PAZ**

**Demandado: JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE PASTO Y EL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

Se decide la acción de tutela presentada por la señora Luz María Díaz Melo, en su calidad de representante legal de la Fundación Futuro de Paz, contra las decisiones judiciales tomadas por el Juzgado Tercero Administrativo de Pasto y el Tribunal Administrativo de Nariño.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 LA SOLICITUD**

La ciudadana Luz María Díaz Melo, como representante legal de la Fundación Futuro de Paz, formuló acción de tutela por la presunta vulneración de los derechos fundamentales del acceso a la administración de justicia y al debido proceso, que considera vulnerados con ocasión de las providencias dictadas por parte del Juzgado Tercero Administrativo de Pasto y el Tribunal Administrativo de Nariño, dentro del proceso de acción contractual contra el municipio de Samaniego, con radicado número 2010-00073.

## **1.2 HECHOS**

El Municipio de Samaniego en el mes de noviembre de 2007, dio inicio a un proceso de contratación estatal dentro del cual fue seleccionada la propuesta presentada por la Fundación Futuro de Paz, y adjudicándose el respectivo contrato mediante resolución de 27 de diciembre de 2007.

El 15 de marzo de 2010 y ante la renuencia de la administración municipal, de elaborar y firmar el contrato adjudicado, la Fundación Futuro de Paz interpuso en su contra acción contractual, para que se declarara el incumplimiento de la obligación de suscribir el respectivo contrato, y en consecuencia, se le ordenara pagarle a título de indemnización por perjuicios, la suma que resultare probada de acuerdo al peritazgo.

De la anterior demanda le correspondió conocer en primera instancia al Juzgado Tercero Administrativo de Pasto, quien en sentencia del 12 de julio de 2011, se inhibió de fallar de fondo el asunto, argumentando la indebida escogencia de la acción por parte del actor, quien al demandar un acto administrativo previo al contrato debió acudir a la acción de nulidad o a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al decidir la apelación, el Tribunal Administrativo de Nariño mediante sentencia del 20 de abril de 2012 confirmó con el mismo argumento de indebida escogencia de la acción el fallo proferido por el *a quo*, sin embargo, se distanció de la acción que consideró pertinente el Juzgado y planteó como correcta para lograr la pretensión indemnizatoria de la demanda la acción de reparación directa.

### **1.3 PRETENSIONES**

La tutelante solicita que se amparen los derechos fundamentales invocados para que, en consecuencia, se ordene al Juzgado Tercero Administrativo de Pasto proferir una decisión de fondo sobre el asunto planteado.

## **II. ACTUACION**

El Magistrado del Tribunal Administrativo de Nariño ponente de la decisión cuestionada, manifestó en respuesta a la acción de tutela que la sentencia proferida en segunda instancia por esa corporación judicial, contiene las razones fácticas y jurídicas suficientes que soportan la confirmación de la decisión inhibitoria proferida por el *a quo*. Adicionalmente consideró que la acción constitucional en este caso no cumplía con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad que la identifican.

El Juez Tercero Administrativo de Pasto contestó la acción de tutela reiterando las razones que sustentaron el fallo inhibitorio que controvierte la tutelante, y explicando por qué estas se ajustan a derecho y hacen improcedente la tutela por la supuesta violación al debido proceso. Respecto del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, sostuvo que no se evidencia desconocimiento alguno, al haber tenido la accionante la posibilidad de acudir a la administración de justicia ejerciendo la defensa de sus intereses y escogiendo para ello la acción que consideró pertinente.

El Municipio de Samaniego guardó silencio.

## **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **3.1 Competencia de la Sala**

Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con el numeral 2 del artículo 1 Decreto 1382 del 12 de julio del 2000, por el cual se dictan reglas para el reconocimiento y reparto de la acción de tutela.

### 3.2 Generalidades de la tutela

La acción de tutela ha sido instituida como un instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

### 3.3. Los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y los deberes procesales del juez

La interpretación armónica del postulado contenido en el artículo 229 de la Constitución<sup>1</sup>, con el derecho fundamental al debido proceso<sup>2</sup> y con los principios fundantes de la Carta Política, ha conducido a otorgarle<sup>3</sup> el carácter de fundamental al derecho de acceso a la administración de justicia.

Y además de concebirlo como fundamental, la jurisprudencia constitucional también lo ha considerado un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, teniendo en cuenta que se constituye como *“la garantía real y efectiva que el Estado le ofrece al individuo, de poder acudir, para resolver las controversias que surjan con otros individuos u organizaciones y con el mismo Estado, ante un juez, con miras a obtener una resolución motivada, ajustada a derecho, y dictada de conformidad con el procedimiento y las garantías constitucionales previstas en la Constitución y en la ley.”* (Sentencia T-476 de 1998).

Bajo estas consideraciones la Corte ha afirmado que el alcance del derecho de acceso a la administración de justicia *“no puede concebirse dentro de los*

---

<sup>1</sup> “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de su abogado.”

<sup>2</sup> “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”.

*estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados, puesto que su esencia reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales, serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión.”* (Sentencia C-1027 de 2002).

El derecho de acceso a la administración de justicia ha sido entendido, no sólo como el presupuesto para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, sino como: (i) la posibilidad de acceso efectivo de la persona a la administración de justicia; (ii) el curso de un proceso rodeado de todas las garantías judiciales y decidido en un plazo razonable; y (iii) la ejecución material del fallo. (Sentencias T-897/08 y T-345/10)

En cuanto concierne a la cuestión que plantea el caso presente, es del caso recalcar 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, por excepción, procedente la resolución inhibitoria de los mismos **únicamente cuando el funcionario ha agotado todas las alternativas jurídicas posibles para resolver el caso, siempre bajo el imperativo de la eficacia del derecho sustancial.**

Respecto de la arista que en esta providencia se enfatiza, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“El derecho constitucional fundamental al debido proceso se funda, entre otros aspectos, en la garantía de que, sometido un asunto al examen de los jueces, se obtendrá una definición acerca de él, de donde se desprende que normalmente la sentencia tiene que plasmar la sustancia de la resolución judicial. Hacerla aparente o formal implica, por tanto, la innegable violación de aquél, ya que deja al interesado a la expectativa, contrariando la razón misma del proceso.”

El juez es el director del proceso y, en tal virtud, es el responsable de la realización de los actos procesales en forma regular y oportuna. La corrección y el impulso del proceso para conducirlo hasta la oportunidad de la sentencia es,

---

<sup>3</sup> Sentencia T-006 de 1992.

además de una potestad, su obligación, como lo recuerda el artículo 88 del C.P.C. , a cuyo tenor:

“ADMISION DE LA DEMANDA Y ADECUACION DEL TRÁMITE. El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales, y le dará el trámite que legalmente le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.”

En reiterados pronunciamientos la Sala ha puesto de presente, con apoyo en los principios de economía, celeridad y eficacia que rigen la función judicial, que el juez tiene la obligación de ejercer los deberes-poderes de impulsión procesal que la ley le otorga, para hacer efectivos los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Entre esos deberes, se cuenta el deber procesal de adecuar la acción a la que legalmente corresponde, y de darle el trámite correspondiente con el fin de evitar el desgaste que representa adelantar todo un proceso para concluirlo con sentencia inhibitoria injustificada. Así lo puso de presente esta Sección en sentencia de 14 de febrero de 2012, al señalar:

“Se debe advertir que el Tribunal ...tuvo la obligación de haber adecuado la acción al trámite que le correspondía.

La Sala considera, en esta medida, que el juez debe asumir los deberes encaminados a garantizar el derecho y evitar decisiones que no son de fondo y no resuelven sobre las pretensiones, convirtiéndose en casos de denegación de justicia y vulneración de los derechos fundamentales, desconociendo los mandatos y deberes que le imponen los artículos 37 y 409 del Código de Procedimiento Civil, respecto a la diligencia y obligación de velar por la rápida solución del proceso, los cuales resultan aplicables ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través de la remisión que hace el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). “

El juez no puede asumir una posición pasiva que por esa causa, le conduzca a abstenerse de fallar de fondo, pues es su deber adoptar las medidas procesales para hacer eficaz la protección del bien jurídico para cuya efectividad el ciudadano pone en marcha la jurisdicción.

La razonabilidad de la tesis que reitera la Sala, a favor del cumplimiento por los

jueces, del deber procesal de adecuar la acción al trámite que legalmente corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, a más de evitar desgaste judicial, es plausible, pues a todas luces, resultaría totalmente vano adelantar un proceso a sabiendas, de antemano, que no podrá existir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

### **3.3 Análisis del caso concreto**

En lo que refiere a la situación fáctica del presente caso, se destaca que la accionante considera vulnerados los derechos fundamentales del acceso a la administración de justicia y al debido proceso, con ocasión de las sentencias inhibitorias dictadas por parte del Juzgado Tercero Administrativo de Pasto y el Tribunal Administrativo de Nariño, dentro del proceso de acción contractual contra el municipio de Samaniego, con radicado número 2010-00073, que pretendía la declaración de incumplimiento de la obligación de suscribir el contrato que mediante Resolución de 27 de diciembre de 2007 fue adjudicado, y la indemnización por los perjuicios causados. Por ello, solicita en la acción de tutela que se ordene al Juzgado Tercero Administrativo de Pasto proferir una decisión de fondo sobre la controversia planteada.

Dentro del proceso de acción contractual antes mencionado, el Juzgado Tercero Administrativo de Pasto justificó la decisión inhibitoria considerando que la acción contractual interpuesta en contra del municipio de Samaniego, no era la acción correcta, y que la accionante debió invocar la acción de simple nulidad o la acción de nulidad y restablecimiento como lo establece el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo en su inciso segundo: *Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento, según el caso.*

En esa línea se pronunció el Tribunal Administrativo de Nariño, quien para confirmar el fallo inhibitorio, manifestó en la providencia que resolvió la apelación, una indebida escogencia de la acción, no obstante, estuvo en desacuerdo con el *a quo* en la acción que debió haberse interpuesto, pues a su juicio, por la pretensión de carácter indemnizatorio la Fundación Futuro de Paz tenía que acudir a la jurisdicción mediante acción de reparación directa.

En el curso de la presente acción de tutela, las instancias judiciales accionadas reiteraron en la contestación los argumentos por los cuales tomaron la decisión inhibitoria. El municipio de Samaniego guardó silencio.

Antes de proceder al análisis del caso concreto, la Sala primero puntualizará los presupuestos expuestos arriba en la parte considerativa de esta providencia, con el objetivo de determinar si, efectivamente, las sentencias inhibitorias que fueron proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Pasto y por el Tribunal Administrativo de Nariño en el proceso referenciado, constituyen una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia de la tutelante.

Ahora bien, descendiendo a la controversia bajo examen, debe entrar a considerarse, que el Juez Tercero Administrativo de Pasto tenía jurisdicción y competencia para conocer de la demanda presentada, teniendo en cuenta que esta contenía una pretensión en contra de una entidad estatal referente a un tema contractual que no superaba la cuantía de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como lo exige el artículo 134B del Código Contencioso Administrativo en su numeral 5; y que la demanda cumplía con los requisitos formales señalados en el Código de Procedimiento Civil en el capítulo I del Título VII, que versa sobre *la demanda*, y utilizados por analogía en procedimiento administrativo, por lo cual era correcta la admisión de la demanda, como efectivamente se dispuso.

Sin embargo, el Juez Tercero Administrativo de Pasto ni durante el curso del proceso, ni al momento de emitir el fallo, adoptó alguna medida o agotó alguna posibilidad que le permitiera llegar a proferir una sentencia de fondo, pues solo se limitó a manifestar una indebida escogencia de la acción por parte del actor, pese a que, como quedó expuesto, tenía la obligación de cumplir con el deber impuesto por el artículo 86 del C.P.C., de adecuar la acción para darle el trámite que legalmente le corresponde, **aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.**

Se reitera que el juez tiene la obligación constitucional de emitir sentencias que fallen de fondo los problemas jurídicos que sean sometidos a su conocimiento por los ciudadanos. Para cumplir de manera cabal con dicho deber, el funcionario judicial debe hacer uso de los poderes que le otorga la ley procesal.



Fuerza es, entonces, proteger el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la accionante y, en consecuencia, ordenar al Juez Tercero Administrativo de Pasto, tome la medidas procesales pertinentes para que en el término máximo de dos (2) meses, profiera sentencia que estudie el fondo de las pretensiones planteadas en el caso *sub examine*.

En mérito 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 A:**

PRIMERO. **PROTÉJASE** el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la accionante por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. **ORDÉNASE** al Juez Tercero Administrativo de Pasto que tome las medidas procesales pertinentes para que, en un término máximo de dos (2) meses, profiera una sentencia de fondo sobre el caso estudiado en la presente providencia.

TERCERO. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su revisión, si dentro del término legal no fuere impugnada.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión celebrada en la fecha.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO    MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ  
      Presidente  
      Ausente con Permiso

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA