

CORTE CONSTITUCIONAL - Competencia de tribunal para conocer acciones de tutela en su contra.

La falta de un referente normativo expreso que permita determinar con certeza cuál es el juez competente para conocer de esta reclamación obliga a dar aplicación a los principios de prevalencia del Derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia establecidos por el artículo 3 del Decreto 2591 de 1991 como rectores del trámite de tutela; lo mismo que a la regla general de competencia fijada por el artículo 37 de este Estatuto, en virtud del cual “[s]on competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”... En este orden, y puesto que a la luz del régimen constitucional de la acción de tutela de ningún modo se puede aceptar que el vacío legal y reglamentario aludido se pueda traducir en el sacrificio del derecho de toda persona de acudir ante los jueces cuando quiera que se considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados por alguna autoridad pública, cualquiera que ella sea (artículo 86 CP), la Sala debe refrendar la competencia de cualquier juez de la República con jurisdicción en el lugar donde se produce la violación o amenaza invocada como fundamento de la acción para conocer de las solicitudes de amparo dirigidas contra la Corte Constitucional.

COSA JUZGADA Y ACCION DE TUTELA - Inviabilidad de la acción de tutela para controvertir los efectos de una sentencia de constitucionalidad o de tutela con fuerza de cosa juzgada sobre los derechos fundamentales de una persona.

Concluye la Sala que en manera alguna resulta admisible el empleo de la acción de tutela para controvertir decisiones de constitucionalidad. Un razonamiento semejante resulta aplicable en relación con la impugnación de los efectos de la sentencia de unificación de jurisprudencia de tutela controvertida por el actor (la SU-062 de 2010). Ciertamente, aun cuando en este evento no se cuenta con el respaldo explícito de la prohibición constitucional definida por el párrafo segundo del artículo 243 constitucional, no puede perderse de vista que en virtud de lo establecido por este precepto en su primer párrafo (reiterado por el artículo 48 LEAJ y el 21 del Decreto 2067 de 1991) también esta clase de fallos adquieren valor de cosa juzgada una vez se clausura en legal forma el debate. Así las cosas, por traducirse esta circunstancia en el carácter definitivo, inmutable, indiscutible y obligatorio de los fallos proferidos de conformidad con las condiciones y requisitos establecidos en la ley, concluye la Sala que también resulta improcedente la acción de tutela que pretende reabrir debates de tutela que ya han sido cerrados en legal forma.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D. C., treinta (30) de mayo de dos mil doce (2013)

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00177-01(AC)

Actor: MAXIMILIANO CAICEDO PÉREZ

Demandado: CORTE CONSTITUCIONAL

La Sala decide sobre la impugnación de la sentencia de 26 de febrero de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, dentro del proceso de tutela iniciado contra la Corte Constitucional por MAXIMILIANO CAICEDO PÉREZ.

I. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud y sus pretensiones.

El actor invoca como fundamento de la acción interpuesta la supuesta afectación de sus **derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social y al carácter irrenunciable de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales** y formula como pretensión fundamental su amparo, concretado en la revocación de las sentencias C-789 de 2002, C-1024 de 2004 y SU-062 de 2010 de la Corte Constitucional.

1.2. Hechos relevantes y fundamentos de la solicitud.

La solicitud de amparo se fundamenta, principalmente, en los siguientes hechos:

1.- Desde el 26 de marzo de 2008, invocando su supuesto carácter de beneficiario del régimen de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el demandante ha radicado diferentes peticiones a COLFONDOS PENSIONES Y CESANTÍAS (en adelante COLFONDOS) en las cuales ha solicitado el traslado de todos sus aportes para pensión, incluidos sus rendimientos, al régimen de prima media con prestación definida a cargo del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (en adelante ISS). De manera paralela también ha solicitado a este último en repetidas oportunidades que preste su colaboración y requiera a COLFONDOS la

remisión de la documentación e información necesaria para poder llevar a cabo el traslado solicitado.

2.- Debido a la falta de respuesta favorable y definitiva a sus solicitudes, el actor instauró acción de tutela en contra de COLFONDOS y del ISS. Denegada en primera instancia por el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá, su reclamación fue atendida en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, Sala Laboral. En efecto, tras considerar que “pese a que las accionadas han contestado los derechos de petición del tutelista relacionadas con su traslado al régimen de prima media con prestación definida, dicha solicitud aún no encuentra una respuesta definitiva y de fondo, pues éste no sabe a qué (sic) atenerse frente a las informaciones suministradas por el ISS y la Administradora de Pensiones, dado que, en unas le dicen que no es viable el traslado por cuanto le faltan menos de diez años para adquirir la pensión, en otras, que es necesario constatar si es o no inferior al aporte legal correspondiente en caso de que hubiere permanecido en el régimen de prima media, por último, que no tiene el requisito de los 15 años de cotización a 01 de abril de 1994”¹, en sentencia del 17 de marzo de 2010 el *ad quem* resolvió amparar el derecho a la seguridad social del accionante.

De conformidad con esta decisión, el Tribunal Superior del Distrito de Bogotá dispuso: “Revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, TUTELAR el derecho a la seguridad social del señor MAXIMILIANO CAICEDO PÉREZ. En consecuencia, se ordena al INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES resolver definitivamente la solicitud de traslado del accionante, pronunciándose sobre su viabilidad, teniendo en cuenta lo determinado por la jurisprudencia constitucional respecto a los requisitos que el afiliado debe cumplir, señalados en esta providencia, lo cual igualmente debe atender la AFP CITI COLFONDOS dentro de lo que le corresponde en dicho trámite”².

3.- A causa de la negativa de COLFONDOS y el ISS de acceder a la solicitud de traslado de aportes, el 28 de agosto de 2011, el Señor CAICEDO PÉREZ solicitó al Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá iniciar incidente de desacato del fallo de 17 de marzo de 2010 contra dichas entidades y ordenar a COLFONDOS el traslado al ISS de todos sus aportes para pensión incluidos los rendimientos de dichas sumas.

¹Folio 64.

²Folio 2 y también folio 65.

4.- El 19 de octubre de 2011, en comunicación dirigida al Secretario del Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá, el ISS manifestó que el 13 de septiembre de 2011 se remitió al Señor CAICEDO PÉREZ respuesta a lo dispuesto por el Tribunal Superior de Bogotá en la sentencia de tutela y deja en claro que éste no cumple con el requisito establecido en el numeral 1) de la sentencia C-1024 de 2004 en cuanto a los quince años o más de cotización para el 01 de abril de 1994; razón por la cual no resulta procedente realizar el estudio del requisito de la equivalencia del ahorro contemplado en la sentencia SU 062 de 2010.

5.- Por lo anterior, el 17 de julio de 2012 el actor radicó ante la Corte Constitucional una petición en la cual solicita a los magistrados de esta Corporación “que tengan el denuedo y acepten los errores en las sentencias de tutelas C-789 de 2002, C-1024 de 2004 y SU 062 de 2010 de la Corte Constitucional, por ser destructoras de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991, de la Ley, de los Decretos Reglamentarios de la misma y demás normas Concordantes y Complementarias”³. Adicionalmente, en el “Asunto” de la petición enuncia lo que según se afirma en el escrito de tutela constituye el objeto de la petición radicada, a saber: “SOLICITO A LOS HONORABLES MAGISTRADOS QUIENES INTEGRAN LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL QUE MEDIANTE SENTENCIA SE PRONUNCIEN A FAVOR DE LOS COLOMBIANOS Y EN CONTRA DE COLFONDOS PENSIONES Y CESANTIAS Y OTROS FONDOS DE PENSIONES PRIVADOS Y CONTRA EL FONDO DE PENSIONES DEL INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES HOY COLPENSIONES QUIENES VIENEN VULNERANDO LOS DERECHOS ADQUIRIDOS DEL REGIMEN DE TRANSICIÓN CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 ARTÍCULOS 2, 4, 13, 48 Y 53, SENTENCIAS C-754 DE 2004 Y T-818 DE 20078 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, LA LEY 100 DE 1993 ARTÍCULOS 1, 11 Y 36, DECRETO 813 DEL 21 DE ABRIL DE 2004 Artículos 1 y 2 Y DEMÁS NORMAS CONCORDANTES Y COMPLEMENTARIAS”⁴.

6.- El 24 de septiembre de 2012 el actor recibió contestación de su solicitud presentada a la Corte Constitucional. En la respuesta enviada por el Magistrado

³ Folios 3 y 14.

⁴Folios 3 y 13.

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO en su calidad de Presidente de esta Corporación se le indicó que la acción de tutela iniciada por él en contra del ISS y de COLFONDOS no había sido seleccionada para revisión, razón por la cual el expediente correspondiente fue remitido al despacho judicial que conoció del asunto en primera instancia. Adicionalmente se le indicó que el competente para conocer y tramitar de un eventual incidente de desacato era el Juez de primera instancia, por lo cual su solicitud había sido remitida al Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá.

7.- La solicitud que fuera radicada por el actor ante la Corte Constitucional fue, efectivamente, remitida al Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá, según le fue informado por vía telegrama enviado por esta autoridad el día 19 de diciembre de 2012.

Para el actor las sentencias C-789 de 2002, C-1024 de 2004 y SU-062 de 2010 de la Corte Constitucional, cuya revocación solicita, además de ir en contravía de lo dispuesto por los artículos 2, 4, 13, 48 y 53 de la Constitución, como de los artículos 1, 11 y 36 de la Ley 100 de 1993 y 1 y 2 del Decreto 813 de 2004, van en contra de lo establecido por esta misma Corporación en otros pronunciamientos, como las sentencias C-754 de 2004 y T-818 de 2007. Fruto de esta situación, afirma, dichas providencias crean confusión jurídica y sirven para negar injustificada e ilegítimamente derechos adquiridos por las personas, como es el caso de su derecho al régimen de transición. Sostiene así, al comentar los efectos de la doctrina contenida en las referidas decisiones de constitucionalidad sobre sus derechos fundamentales, que COLFONDOS y el ISS –hoy COLPENSIONES– han aprovechado la situación generada por dichos pronunciamientos y su “poder dominante (...) para negarme la solicitud de traslado de todos mis aportes para Pensión (sic) incluyendo los rendimientos, al Instituto de los Seguros Sociales”⁵.

Para el actor, en virtud de la confusión jurídica presuntamente sembrada por los fallos de constitucionalidad en cuestión, su revocación resulta imperativa para el goce efectivo de los derechos fundamentales invocados como fundamento de la acción, en tanto constituye un presupuesto básico para “poder iniciar nuevamente la solicitud de traslado de todos mis aportes para Pensión incluido los

⁵Folio 8.

rendimientos, de Colfondos Pensiones y Cesantías al Instituto de los Seguros Sociales hoy Colpensiones”⁶.

1.3. Trámite de la solicitud y respuesta de los demandados.

La acción de tutela fue radicada ante el Consejo de Estado el día 23 de enero de 2013. Repartida al Despacho de la Consejera Dra. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA⁷, Magistrada de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, por considerar que se trataba de una demanda interpuesta contra una autoridad pública del orden nacional cuyo juzgamiento corresponde a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura, ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Esto, en virtud de lo establecido por el artículo 1 del Decreto 1382 de 2001⁸.

Remitido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el expediente fue repartido al Despacho de la Magistrada Dra., CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO, integrante de la Subsección A de la Sección Primera de esta Corporación, quien mediante auto del 13 de febrero de 2013 admitió la demanda, dispuso su notificación al Presidente de la Corte Constitucional y requirió el informe sobre los hechos que motivan la reclamación⁹.

En atención a lo dispuesto en esta providencia, el 19 de febrero de 2013 el Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, en su calidad de Presidente de la Corte Constitucional, allegó escrito de contestación en el cual subraya, en primer lugar, los efectos *erga omnes*, definitivos, inmutables e incontrovertibles de las decisiones de constitucionalidad adoptadas por la Corte Constitucional. En segundo lugar destaca la improcedencia de la acción de tutela para solicitar la revocación de esta clase de decisiones o de las sentencias de amparo, para lo cual existe el mecanismo de la solicitud de nulidad contra las mismas. Adicionalmente llama la atención sobre la manifiesta falta de inmediatez de la solicitud de tutela interpuesta, pues pretende obtener una declaración de amparo frente a decisiones que fueron adoptadas, para el caso de las sentencias C-789 de 2002 y C-1024 de

⁶Idem.

⁷Folio 71.

⁸Folios 73-75.

⁹Folios 81-82.

2004, hace más de diez y nueve años, respectivamente. Y finaliza sus alegaciones señalando la ausencia de vulneración de cualquier derecho fundamental del actor por parte de la Corte Constitucional con la expedición de las sentencias controvertidas.

II.- LA DECISIÓN IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 26 de febrero de 2013, declaró improcedente la solicitud de tutela instaurada. Para el Tribunal *a quo* la fuerza de cosa juzgada constitucional propia de las decisiones de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional, lo mismo que sus efectos *erga omnes*, hacen improcedente la acción de tutela frente a sentencias de constitucionalidad. En su concepto, “acceder al pedimento del actor en el sentido de que con esta acción tutelar se revoquen las sentencias de inconstitucionalidad (sic) C-789 de 2002, C-1024 de 2004 y la SU 062 de 2010, es convertir tal mecanismo en una especie de recurso de revisión tanto a lo argumentado como a lo decidido en estas, lo que no está permitido ni en la Constitución, ni en la Ley, y contrario sensu estaría atentando este juez constitucional contra la esencial del control constitucional concentrado en la Corte Constitucional, que es la guardiana natural de la Constitución”¹⁰.

III. LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por el Tribunal, el 4 de marzo de 2013 el actor impugnó la decisión. En el recurso presentado se reiteran los argumentos de la demanda en torno a los presuntos yerros contenidos en las sentencias C-789 de 2002, C-1024 de 2004 y SU-062 de 2010 y a la confusión e injusticias que ellas han suscitado; y se añade que “[l]os magistrados de la Corte Constitucional no están facultados para que a través de sentencias modifiquen la Constitución política (sic) de Colombia de 1991”¹¹. Lo anterior, por considerar que ellas “arrebataron lo consagrado en los Artículos 2, 4, 13, 48 y 53 de la Constitución Política de Colombia de 1991, las sentencias C-754 de 2004 y T-818 de 2007 de la Corte Constitucional, los Artículos 1, 11 y 36 de la Ley 100 de 1993, los

¹⁰Folio 110.

¹¹Folio 115.

Artículos 1 y 2 del Decreto 813 del 21 de abril de 2004 y demás normas concordantes y complementarias¹².

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

4.1. Competencia.

Antes de entrar a examinar el fondo de cuestión planteada en este proceso de tutela la Sala considera procedente establecer con precisión su competencia para conocer en segunda instancia del presente asunto. Esto, por cuanto se observa que a pesar de haber sido demandada la Corte Constitucional, esto es, una autoridad judicial de la República (Título VIII – Capítulo IV CP y artículo 11.I literal c) de la LEAJ), el proceso fue sometido al trámite previsto por el Decreto 1382 de 2000 para las acciones de tutela dirigidas contra autoridades administrativas del orden nacional; circunstancia que puede conllevar un eventual riesgo de desconocimiento de las reglas especiales fijadas en materia de competencias por este Reglamento en relación con la tutela contra providencias judiciales. Las eventuales consecuencias sobre la validez de lo actuado que a luz de lo dispuesto por el artículo 140.2 CPC pueden desprenderse de la inobservancia de esta reglamentación sugieren llevar a cabo este análisis con el fin de evitar incurrir en actuaciones eventualmente viciadas de nulidad.

Así las cosas, debe comenzar por señalarse, según fue reseñado en el apartado 1.3 de esta providencia, que pese a haber sido radicada ante el Consejo de Estado, la acción interpuesta fue remitida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca por haber considerado la Dra. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA, consejera encargada del estudio y sustanciación del proceso, que se trataba de una solicitud de amparo contra una autoridad del orden nacional, cuyo juzgamiento debía someterse a las reglas definidas por el artículo 1.1 del Decreto 1382 de 2000. Toda vez que en el numeral 2 del artículo 1 de este Decreto se fijaron reglas particulares sobre la competencia para el conocimiento de los recursos de amparo frente a decisiones judiciales, resulta procedente determinar si fruto de la remisión del expediente y su sustanciación y resolución en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se infringieron reglas de competencia que puedan comprometer la validez de lo actuado en dicha sede.

¹²Folio 116.

Al respecto debe señalarse que el análisis del contenido del Decreto 1382 de 2000 permite afirmar que aunque en él se definen multitud de reglas particulares en materia de reparto para el conocimiento de las solicitudes de amparo frente a providencias judiciales, en él no fueron previstas reglas específicas para el evento de presentarse una acción de tutela en contra de la Corte Constitucional. En efecto, aunque en el articulado de este Decreto –y en especial en sus artículos 1.2 y 4- se fijan normas de reparto para los supuestos de tutela contra decisiones de la jurisdicción, ellas contemplan únicamente reclamaciones dirigidas contra los jueces y tribunales que integran las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y disciplinaria; no así con la justicia constitucional. Por este motivo en el artículo 1.2, de un lado, se sienta el principio general de que conocerá de estas acciones el superior jerárquico de la autoridad demandada; y por otro, se prescribe que “[l]o accionado contra la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, será repartido a la misma corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, sección o subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 4º del presente decreto”. Esto explica también que en el referido artículo 4 se remita a los reglamentos internos de estas Corporaciones, órganos de cierre de su respectiva jurisdicción desprovistos de superior jerárquico, la determinación de las reglas para el reparto y conocimiento de las acciones de tutela iniciadas con ocasión de las actuaciones de la Corporación y la impugnación de fallos adoptados dentro de estos trámites.

La ausencia de cualquier referencia a los juicios iniciados en contra de la Corte Constitucional permite afirmar la existencia de un vacío normativo en punto a cuál es el juez responsable del conocimiento de las solicitudes de amparo dirigidas contra el Tribunal Constitucional; el cual se ve reforzado por la no previsión en la Constitución ni en la Ley de la competencia de este órgano para conocer de las solicitudes de amparo interpuestas en su contra (artículos 241 CP y 43 LEAJ, ni ninguna de las disposiciones del Decreto 2067 de 1991). Esto, por cuanto de conformidad con el régimen jurídico que establece su competencia, en materia de acciones de tutela esta Corporación puede actuar únicamente como juez de revisión eventual, mas no como juez de instancia. De hecho, en consideración de este alto Tribunal, “[q]ue la Corte asumiese el conocimiento directo de una acción de tutela, desconocería abiertamente lo dispuesto en el artículo 86-2 de la Constitución, en concordancia con lo regulado por el artículo 31 del Decreto 2591

de 1991, referido a la posibilidad de impugnación de los fallos de tutela dentro de los tres días siguientes a su notificación”¹³.

Siendo esto así mal podría afirmarse que el trámite surtido por el expediente bajo examen infringió alguna regla competencial o que lo actuado en primera instancia se encuentra viciado de nulidad. En este sentido debe señalarse que la falta de un referente normativo expreso que permita determinar con certeza cuál es el juez competente para conocer de esta reclamación obliga a dar aplicación a los principios de prevalencia del Derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia establecidos por el artículo 3 del Decreto 2591 de 1991 como rectores del trámite de tutela; lo mismo que a la regla general de competencia fijada por el artículo 37 de este Estatuto, en virtud del cual “[s]on competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”. Su consideración permite fundamentar la competencia del Tribunal que conoció en primera instancia de este asunto. Máxime cuando a ello se suman las exigencias emanadas de la dimensión objetiva del derecho de acceso a la administración de justicia (artículo 229 CP) y del debido proceso (artículo 29 CP), así como del principio constitucional de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (artículo 228 CP).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional avala esta postura. Así se desprende, de un lado, de la total falta de consideración de este Tribunal sobre el punto de la competencia para conocer de las tutelas dirigidas en su contra por parte de jueces de inferior jerarquía, de donde se deriva una refrendación tácita de su competencia para fallar esta clase de asuntos; como se evidencia, por ejemplo, en la sentencia T-1258 de 2008, en la cual esta Alta Corporación se pronunció sobre una acción dirigida en su contra decidida en primera y única instancia por un juzgado penal del Circuito de Bogotá, sin que se haya objetado en ningún momento la validez del pronunciamiento de instancia emitido. De otro lado, igual conclusión se alcanza de las consideraciones expresamente sentadas por esta Corporación en el auto 055 de 2011, en el cual se manifiesta que la falta de regulación sobre el reparto de las tutelas dirigidas contra la Corte Constitucional por el Decreto 1382 de 2000 obliga a considerar que en estos eventos “se debe aplicar la regla general de competencia emanada del artículo 86 superior y regulada en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991”.

¹³ Corte Constitucional, auto 055 de 2011.

En este orden, y puesto que a la luz del régimen constitucional de la acción de tutela de ningún modo se puede aceptar que el vacío legal y reglamentario aludido se pueda traducir en el sacrificio del derecho de toda persona de acudir ante los jueces cuando quiera que se considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados por alguna autoridad pública, cualquiera que ella sea (artículo 86 CP), la Sala debe refrendar la competencia de cualquier juez de la República con jurisdicción en el lugar donde se produce la violación o amenaza invocada como fundamento de la acción para conocer de las solicitudes de amparo dirigidas contra la Corte Constitucional.

Visto lo anterior, se tiene que de conformidad con lo previsto por los artículos 31 y 37 del Decreto 2591 de 1991 en materia de competencia para conocer de las acciones de tutela y de su impugnación, en armonía con lo dispuesto por el artículo 2 del Acuerdo No. 55 del 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala de Decisión es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la decisión adoptada en primera instancia por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el pasado 13 de febrero de 2013 dentro de este expediente.

4.2. Presentación del caso y problema jurídico.

De acuerdo con los argumentos de la parte demandante, la Corte Constitucional ha infringido sus derechos fundamentales a la seguridad social, la igualdad y la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos por la legislación laboral como consecuencia de la confusión y el caos jurídico generado por sus sentencias C-789 de 2002, C-1024 de 2004 y SU-062 de 2010, en las cuales no solo se ha desconocido el tenor literal de disposiciones como el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sino que se ha contravenido lo manifestado en otras providencias como la C-754 de 2004 y la T-818 de 2007. Por este motivo solicita al juez de tutela la revocación de dichos pronunciamientos.

Para la Corte Constitucional la solicitud elevada debe ser desestimada, toda vez que la acción de tutela no es el mecanismo procesal idóneo para controvertir las decisiones adoptadas por esta Corporación en ejercicio del control abstracto y concreto de constitucionalidad que le es encomendado por la Constitución, y por no presentarse en el asunto *sub examine* inmediatez en la reclamación ni estar en

presencia de ninguna forma de vulneración de los derechos fundamentales del actor.

Con base en lo anterior la Sala debe determinar, en primer lugar, si resulta procedente el empleo de la acción de tutela como mecanismo para controvertir las sentencias de constitucionalidad y de tutela adoptadas por la Corte Constitucional. Solo si la respuesta a esta cuestión resulta positiva se procederá a examinar el fondo del asunto.

4.3. Análisis del asunto.

Resolver los cuestionamientos planteados en el apartado anterior presupone, en primer lugar, determinar cuáles son los efectos de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto y concreto de constitucionalidad (1); para pasar luego a valorar las posibilidades de uso de la acción de tutela como mecanismo adecuado para controvertir las secuelas de estas sentencias sobre los derechos fundamentales de una persona (2). Con base en estas consideraciones se resolverá el asunto bajo examen (3).

4.3.1. Efectos de las sentencias de constitucionalidad y de tutela proferidas por la Corte Constitucional.

Al igual que cualquier otra decisión judicial, también las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional en ejercicio de sus funciones hacen tránsito a cosa juzgada. Así lo dispone expresamente el artículo 243 CP, conforme al cual “[l]os fallos que dicte la Corte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, y lo reiteran los artículos 48 LEAJ y 21 del Decreto 2067 de 1991. En general se trata de decisiones (i) de obligatorio cumplimiento y con efecto *erga omnes* cuando son producto del examen de constitucionalidad de las normas legales (artículo 48.1 LEAJ), caso en el cual se encuentran dotadas de efectos hacía futuro, a menos que la Corte resuelva lo contrario (artículo 45 LEAJ); y (iii) de cumplimiento obligatorio e inmediato y efectos *inter partes* cuando se trata de decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela (artículo 48.2 LEAJ).

En uno y otro caso, como lo sanciona expresamente la Constitución, las sentencias adquieren fuerza de cosa juzgada. Y en uno y otro caso, tal como ha sido señalado por la jurisprudencia constitucional, “la institución de la cosa juzgada cumple al menos dos funciones: una negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas”¹⁴. En consecuencia, bien se trate de decisiones de constitucionalidad o de amparo, **todo intento de volver sobre asuntos que han sido resueltos de manera definitiva y legítima y cuya decisión adquiere el carácter de cosa juzgada resulta vedado.**

El respeto que imponen las decisiones judiciales obliga a entender que una vez una determinada cuestión ha sido clausurada en legal forma, no puede ser legítimamente reabierto. De lo contrario las decisiones adoptadas en los juicios perderían su valor, y principios como el Estado de Derecho, la seguridad jurídica y la confianza legítima sufrirían una severa afectación, lo mismo que derechos como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, cuyo contenido devendría en buena parte ilusorio. Por el papel que desempeña en tanto que “autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla”¹⁵, en virtud de lo cual una providencia judicial adquiere el carácter de inmutable, definitiva y vinculante, la *res judicata* es, pues, una institución central dentro del sistema jurídico estatuido por la Constitución.

Por ende, el principio de cosa juzgada debe ser amparado y respetado por las distintas autoridades de la República, y de manera especial por las jurisdiccionales, y constituye un límite legítimo a la procedibilidad de las pretensiones de protección judicial de los derechos fundamentales que el artículo 86 CP otorga a toda persona. En últimas, como ha sido destacado por la Corte Constitucional, “[l]a actividad de la jurisdicción no puede moverse eternamente en el terreno de lo provisional. El punto final, después de agotados todos los momentos procesales, se erige en factor insustituible de la convivencia, en cuanto implica la consolidación real del criterio de justicia”¹⁶.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2011.

¹⁵ COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Depalma, 1958, p. 401.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992.

4.3.2. Viabilidad de la utilización de la acción de tutela como mecanismo para controvertir los efectos de una sentencia de constitucionalidad o de tutela con fuerza de cosa juzgada sobre los derechos fundamentales de una persona.

Un segundo punto a analizar es el de la viabilidad de la acción de tutela como mecanismo de impugnación de los efectos de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones de control abstracto (artículo 241 numerales 1 al 5, 7, 8 y 9 CP) o control concreto de constitucionalidad (artículo 241.9 CP) una vez éstas han adquirido valor de cosa juzgada.

Al respecto debe señalarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 CP, la acción de tutela es el mecanismo establecido por la Constitución con el fin de permitir a toda persona “reclamar ante los jueces en todo momento y lugar (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

Habida consideración tanto del carácter subsidiario de este mecanismo especial de protección de los derechos fundamentales, que presupone la inexistencia de otro medio de defensa o su ineficacia práctica, como de la profunda incidencia de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales sobre principios constitucionales cardinales como la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la autonomía e independencia judicial, la Corte Constitucional ha sostenido que ella se encuentra limitada a supuestos muy excepcionales. De hecho, la tensión que surge entre estos principios y el de prevalencia y eficacia de los derechos fundamentales se ha resuelto con base en “la procedencia excepcional de la acción, dentro de supuestos cuidadosamente decantados por la jurisprudencia constitucional”¹⁷.

Así, y siendo el principio general que “la acción de tutela no es viable si se la pretende usar como medio enderezado a la reapertura de procesos que ya fueron objeto de fallo, tanto si respecto de las decisiones judiciales correspondientes se ha producido la ejecutoria y, en consecuencia, la cosa juzgada formal, como si han hecho tránsito a cosa juzgada material”¹⁸, la doctrina de las vías de hecho

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-482 de 2011.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992.

judiciales¹⁹ primero, y la teoría de las causales de procedibilidad²⁰ después, han abierto la senda para la excepcional utilización de este mecanismo en supuestos de vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de providencias judiciales.

Con todo, que con base en estas construcciones la jurisprudencia constitucional haya admitido la viabilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales no quiere decir que este mecanismo extraordinario pueda ser utilizado para controvertir los efectos de las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional en sede de constitucionalidad o de amparo de derechos fundamentales. Esto, por cuanto, como ha sido señalado por la propia Corte Constitucional al resolver un asunto semejante al que ahora se debate, resulta inviable considerar “que una sentencia de control constitucional que produce cosa juzgada constitucional, pueda revocarse ni suspenderse, ni dejarse sin efecto para volver a empezar el proceso, como lo pide el solicitante”²¹. Esto, por cuanto la prohibición contenida en el artículo 243 CP es terminante: “declarada la inexecutable NINGUNA AUTORIDAD (legislativa, administrativa o judicial) puede reproducir el contenido material. Y, si es declarada executable y continúa la norma en el universo jurídico, tal determinación es inmodificable. La norma adquiere innegable calificativo de validez. Contra esa sentencia “no procede recurso alguno” (art. 49 Decreto 2067/91)”²². Admitir esta utilización del recurso de amparo, añade la Corte, “convertiría a la tutela en una especie de recurso de revisión tanto a la argumentación como a lo decidido y ello no está permitido ni en la Constitución, ni en la Ley, ni en la doctrina comparada; atenta contra la esencia del control constitucional concentrado en la Corte Constitucional, que es el defensor natural de la Constitución”²³.

En consecuencia, frente a este panorama, concluye la Sala que **en manera alguna resulta admisible el empleo de la acción de tutela para controvertir decisiones de constitucionalidad.**

Un razonamiento semejante resulta aplicable en relación con la impugnación de los efectos de la sentencia de unificación de jurisprudencia de tutela controvertida

¹⁹ *Cfr.*, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-543 de 1992, T-079 de 1993 o T-231 de 1994.

²⁰ Véase, por todas, de la Corte Constitucional, la sentencia C-590 de 2005.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-282 de 1996.

²² *Idem.*

²³ *Ibidem.*

por el actor (la SU-062 de 2010). Ciertamente, aun cuando en este evento no se cuenta con el respaldo explícito de la prohibición constitucional definida por el párrafo segundo del artículo 243 constitucional, no puede perderse de vista que en virtud de lo establecido por este precepto en su primer párrafo (reiterado por el artículo 48 LEAJ y el 21 del Decreto 2067 de 1991) **también esta clase de fallos adquieren valor de cosa juzgada una vez se clausura en legal forma el debate**. Así las cosas, por traducirse esta circunstancia en el carácter definitivo, inmutable, indiscutible y obligatorio de los fallos proferidos de conformidad con las condiciones y requisitos establecidos en la ley, concluye la Sala que también resulta improcedente la acción de tutela que pretende reabrir debates de tutela que ya han sido cerrados en legal forma. De hecho, en estos eventos la improcedencia del recurso de amparo resulta todavía más clara, por cuanto la propia jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que habida cuenta de la excepcionalidad de la procedencia de este mecanismo de protección de derechos fundamentales frente a providencias judiciales, en aras de resguardar principios como la seguridad jurídica y la cosa juzgada, la misma se encuentra excluida cuando se trata de controvertir fallos de tutela.

En últimas, debe resaltarse que de conformidad con lo previsto por el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, “[c]ontra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno. // La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el pleno de la Corte anule el proceso”. En consecuencia, toda inconformidad con las decisiones adoptadas por esta Corporación deberá someterse a esta regla y ventilarse ante ella por el conducto establecido, esto es: la solicitud de nulidad de lo actuado por infracción de la garantía consagrada por el artículo 29 CP.

4.3.3. Resolución del caso concreto.

Con base en los razonamientos anteriores la Sala confirmará la providencia impugnada, pues resulta manifiesto que la acción interpuesta resulta a todas luces improcedente, por cuanto supone un uso impropio e inaceptable del mecanismo de tutela. Como se ha dejado expuesto a lo largo de este pronunciamiento, no es ella el instrumento idóneo para atacar o manifestar la inconformidad de la ciudadanía frente a las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto o concreto de constitucionalidad.

La posible afectación de los derechos fundamentales invocados por el actor en su demanda debe ser objeto de protección en otra sede, para lo cual resulta imperativo que el actor acuda a los instrumentos establecidos en la legislación contencioso administrativa para la defensa de los derechos de los administrados frente a las determinaciones de la autoridad. Lejos de representar el único medio de defensa de los derechos fundamentales de los asociados, la acción de tutela no es más que un recurso extraordinario y excepcional de amparo, cuya finalidad no es otra que reforzar el esquema de protección de las libertades y garantías constitucionalmente reconocidos a los particulares, y cuya procedencia presupone el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, no siendo un mecanismo de defensa alterno ni principal, ni mucho menos un instrumento procesal de naturaleza ordinaria. En estas condiciones mal puede prohijarse su uso frente a actuaciones o decisiones para las cuales el ordenamiento jurídico ha previsto medios ordinarios de impugnación, cuya utilización no puede ser excusada.

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: CONFIRMAR la sentencia del 26 de febrero de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley No. 2591 de 1991.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 30 de mayo de 2013.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
GONZÁLEZ**
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA