

DERECHO DE PETICION - Improcedencia del amparo para procurar respuesta a solicitud de nulidad procesal

En el caso sub examine, el accionante planteó a título de amparo constitucional que se le vulnera por parte de la Consejera de Estado Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez su derecho de petición, porque no se le ha dado respuesta a las solicitudes de nulidad que propuso el 16 de mayo, 15 de septiembre y 15 de noviembre de 2011 respecto del proceso de tutela 2010-01398-01 del cual es ponente, en escritos visibles a folios 10 a 12. Sobre el ejercicio de este derecho ante las autoridades judiciales la jurisprudencia ha señalado que cuando se hace una petición respecto de un tema que es objeto de discusión, el juez para su decisión debe seguir el trámite procesal correspondiente, teniendo en cuenta lo pedido por las partes, las pruebas y la legislación pertinente; por lo que no le es aplicable el procedimiento de las solicitudes de petición del C.C.A.

NOTA DE RELATORIA: Sobre trámite a solicitudes ante autoridades judiciales, Corte Constitucional, sentencias: T-377 de 2000 y T-272 de 2006. Consejo de Estado, sentencias de 20 de mayo de 2009, Rad. 11001-03-15-000-2009-00441-00(AC), MP. William Giraldo Giraldo, y sentencia de 17 de febrero de 2001, Rad. 68001-23-15-000-2003-02500-01(0138-09), MP. Gerardo Arenas Monsalve.

ACCION DE TUTELA - Carencia actual de objeto

La situación presentada implica que en el subexamine exista carencia actual de objeto, pues la actuación que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela, acaeció antes de este pronunciamiento, lo que además indica que cesó la vulneración que se alegó en la solicitud.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 26

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01664-00(AC)

Actor: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC

Demandado: CONSEJO DE ESTADO - SECCION CUARTA

Procede la Sala a decidir la acción de tutela propuesta por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC contra la Consejera de Estado, Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, por la presunta vulneración de sus derechos

fundamentales de petición y debido proceso. La Sala es competente, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en adelante INPEC, ejerció acción de tutela contra la Consejera de Estado, Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, que estima vulnerados porque la accionada: i) no ha contestado los oficios que radicó el INPEC en la Secretaría General de esta Corporación, en los que solicitó la nulidad del fallo de tutela de 9 de diciembre de 2010, proferido por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, dictado en el expediente de tutela N° 11001031500020100139800 que Pedro Nel Ramírez Pinzón presentó contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá y, ii) no ha dictado fallo de segunda instancia dentro de ese proceso.

A título de amparo constitucional el Instituto actor solicitó lo siguiente:

“PRIMERA: A la Sala Plena del Consejo de Estado Dra. CARMEN TERESA ORTIZ RODRIGUEZ (sic), se profiera fallo que en derecho corresponde en segunda instancia de conformidad con lo normado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que al tenor literal dice (...) el Juez, de oficio o a petición de parte podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente...”.

[...]

SEGUNDA: Se ordene a la Sala Plena del Consejo de Estado, C.P. Dra. CARMEN TERESA ORTIZ RODRIGUEZ (sic), brinde respuesta a las solicitudes realizadas por la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional

Penitenciario y Carcelario –INPEC, respecto de los oficios radicados en fechas mayo 16 de 2011, septiembre 15 de 2011, y 15 de noviembre de 2011, con relación a la solicitud de nulidad de la actuación tutelar, por la vulneración del Derecho Constitucional Fundamental del Derecho de Petición, Debido Proceso.

TERCERA: *Solicito al Honorable Consejo de Estado, se remita copia de la actuación ante el Congreso de la República quien adelantará el proceso disciplinario por conducto de la Comisión Instructora del Senado de la República, por la omisión flagrante de la Sala Plena del Consejo de Estado Dra. CARMEN TERESA ORTIZ RODRIGUEZ (sic), de no haberse proferido el fallo de segunda instancia dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente, según lo regulado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.”.*

El INPEC apoyó la solicitud de tutela en los siguientes hechos:

El 4 de marzo de 2009 el señor Pedro Nel Ramírez Pinzón presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el INPEC, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución N°. 13398 del 18 de noviembre de 2008, en la que fue declarado insubsistente del cargo de Jefe de Oficina, Código 2045, Grado 25.

Que el Juez 27 Administrativo del Circuito de Bogotá, por auto de 31 de julio de 2009, rechazó la demanda por no haberse agotado la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad. Por lo anterior, el señor Ramírez Pinzón promovió audiencia de conciliación, la cual se celebró el 29 de octubre de 2009 ante el Procurador 50 Judicial, declarándose fallida.

Que el 3 de noviembre de 2009 Pedro Nel Ramírez Pinzón presentó nueva demanda de acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el INPEC, correspondiendo por reparto al Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá, Despacho Judicial que en auto de 27 de noviembre de 2009 la rechazó por caducidad de la acción, decisión contra la que Ramírez Pinzón interpuso recurso de apelación, que confirmó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, en auto de 24 de junio de 2010.

Que el señor Ramírez Pinzón instauró acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, el Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado 27 Administrativo del Circuito de Bogotá¹ por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso .

Indica que la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, en fallo de 9 de diciembre de 2010, con ponencia del Consejero de Estado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, amparó los derechos fundamentales del señor Pedro Nel Ramírez Pinzón y, como consecuencia de ello, dejó sin efectos las providencias de 27 de noviembre de 2009 y 24 de junio de 2010, proferidas por el Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, respectivamente. Le ordenó al Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá admitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Expresa que la sentencia de tutela se notificó a los Jueces 23 y 27 Administrativos del Circuito de Bogotá y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero no al INPEC, con lo que se vulneró su derecho de defensa.

Que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca impugnó el fallo de tutela del Consejo de Estado, recurso que a la fecha no se ha resuelto, violándose con la circunstancia anotada el derecho al debido proceso del INPEC.

Que el 1 de abril de 2011, el Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá, en cumplimiento de la sentencia de tutela de 9 de diciembre de 2010, le notificó al INPEC la admisión de la demanda que presentó Pedro Nel Ramírez Pinzón en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Como la sentencia de tutela de 9 de diciembre de 2010 no se notificó al INPEC, la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, en "oficio" de 16 de mayo de 2011 le solicitó a la Consejera de Estado, Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez,

¹ *Juzgado que rechazó por primera vez la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.*

decretar la nulidad del fallo y, como consecuencia de ello, dejar sin efecto la actuación del Juzgado 23 Administrativo del Circuito de Bogotá dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Pedro Nel Ramírez Pinzón. Que esa petición se reiteró en oficios del 16 de septiembre y 15 de noviembre de 2011.

2. Trámite de la solicitud

Por auto de 1 de diciembre de 2011 se admitió la solicitud de tutela, se negó la medida provisional pedida por el INPEC y se ordenó notificar a la Consejera de Estado de la Sección Cuarta, doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, quien tiene a su cargo la impugnación del fallo que se cuestiona; a los Magistrados de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado; a los Magistrados de la Sección Segunda, Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; a la Jueza 23 Administrativo del Circuito de Bogotá y al señor Pedro Nel Ramírez Pinzón como interesado en las resultas del trámite.

3. Argumentos de defensa

3.1. Sección Segunda del Consejo de Estado.

El doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Consejero de la Sección Segunda de esta Corporación, en su calidad de Ponente del fallo de tutela de primera instancia de 9 de diciembre de 2010, que ordenó la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Pedro Nel Ramírez Pinzón contra el INPEC, contestó en escrito radicado el 16 de diciembre de 2011 en la Secretaría General de esta Corporación (fls. 47 a 48).

Solicitó que se rechace la tutela por improcedente, ya que esta acción de amparo constitucional no procede contra providencias de tutela.

3.2. Consejera de Estado de la Sección Cuarta

La doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, en su calidad de Ponente dentro del expediente de tutela radicado bajo el N° 2010-01398-01, contestó en escrito allegado a la Secretaría General de esta Corporación el 19 de diciembre de 2011 (fls. 49 a 51).

Señaló de manera sucinta los hechos que dieron lugar a esa tutela, indicando que el punto central en dicho trámite es el estudio de la exigencia de la conciliación como requisito de procedibilidad, previsto en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, para presentar la demanda que Pedro Nel Ramírez Pinzón promovió contra el INPEC, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sustentó que el tema de la exigencia del citado requisito de conciliación es actualmente objeto de estudio por parte de la Sala Plena de esta Corporación debido a su importancia jurídica, que la Sala Plena escogió para estudio la tutela con radicado N°. 2009-01328-01, actora: Nery Germania Alvarez Bello, con el fin de unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto.

Que la Sección Cuarta está a la espera de que la Sala Plena profiera sentencia de unificación, con el fin de resolver las acciones de tutela que cursan sobre el mismo tema.

Indicó que mediante auto de 9 de diciembre de 2011, se dispuso poner en conocimiento del “Juez Veintisiete Administrativo de Bogotá la causal de nulidad saneable” que se advirtió en el trámite de tutela con radicado N° 2010-01398-01, generada por la falta de vinculación de ese funcionario judicial².

Expresó que mediante ese mismo auto se corrió traslado de las peticiones de nulidad que presentó el INPEC, de conformidad con el artículo 142 del C. P. C.

Mediante informe secretarial de la Secretaría General del 22 de febrero de 2012,

² Al respecto ver Artículo 140 del C.P.C. numeral 9 y artículo 145.

se allegó auto del 15 de febrero de 2012 en el que la Consejera de Estado Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez resolvió la solicitud de nulidad propuesta por el INPEC, así como oficio en el que la citada magistrada solicita a la Sala se de aplicación al artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 86 de la Carta Política establece que cualquier persona puede interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en situaciones especiales.

Como mecanismo constitucional de protección subsidiario y residual procede sólo cuando la persona afectada no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo si se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Sala anticipa que en aplicación del artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 corresponde declarar la cesación de la actuación impugnada por carencia actual de objeto.

1. Carencia actual de objeto. Reiteración Jurisprudencial

El artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 señala:

ARTICULO 26. CESACION DE LA ACTUACION IMPUGNADA. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes.

El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el

expediente.

Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía”.

El Consejo de Estado y la Corte Constitucional han hecho referencia a la “carencia actual de objeto”, fundamentada ya en la existencia de un hecho superado o en un daño consumado³.

La carencia actual de objeto por hecho superado se constituye cuando lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sobrevienen hechos que demuestran que la vulneración a los derechos fundamentales ha cesado. Las Corporaciones han entendido que el reclamo ha sido satisfecho, y, en consecuencia, la tutela pierde eficacia y razón, al extinguirse su objeto jurídico resultando inocua cualquier orden judicial. Toda vez que “la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío⁴”.

Por el contrario, hay una **carencia actual de objeto por la presencia de un daño consumado** cuando, al igual que en la hipótesis anterior, se constata que las condiciones de hecho que generan la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales del accionante cesan, desaparecen o se superan pero, sin existir una reparación del derecho. Por ello, en los eventos en que se presente una carencia actual de objeto por haber un daño consumado es deber del juez de tutela analizar de fondo el asunto y, si es del caso impartir una orden que, en cierta medida repare ese perjuicio⁵.

Es pertinente, entonces, verificar si, en el caso bajo estudio, la Sala se encuentra frente a la figura de la carencia actual de objeto, por cualquiera de los eventos acogidos por la jurisprudencia.

2. Caso concreto

³ Sentencias del Consejo de Estado del 24 de junio de 2010, rad. 2010-00048 ; del 4 de agosto de 2011, rad. 2011-0874 y del 2 e febrero de 2012, rad. 2011-01650, M.P. Susana Buitrago Valencia. Y de la Corte Constitucional, sentencias: T-233 de 2006, T-1035 de 2005, T-935 y T-936 de 2002, ; T-1072 de 2003, T-539 de 2003, T-923 de 2002, T-1207 de 2001, T-428 de 1998, T-184 de 2006, T-808 de 2005, T-980 de 2004, T-696, T-436 de 2002, T-288 de 2004, T-662 de 2005, T-496 de 2003, T-084 de 2003, T-498 de 2000 y T-223/08.

⁴ T-519 de 1992 y T-112/2010. Sentencias C-540 de 2007 y T-218/08.

⁵ Sentencia T-449/08 Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. (8 de mayo de 2008).

En el caso sub examine, el accionante planteó a título de amparo constitucional que se le vulnera por parte de la Consejera de Estado Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez su derecho de petición, porque no se le ha dado respuesta a las solicitudes de nulidad que propuso el 16 de mayo, 15 de septiembre y 15 de noviembre de 2011 respecto del proceso de tutela 2010-01398-01 del cual es ponente, en escritos visibles a folios 10 a 12.

Sobre el ejercicio de este derecho ante las autoridades judiciales la jurisprudencia⁶ ha señalado que cuando se hace una petición respecto de un tema que es objeto de discusión, el juez para su decisión debe seguir el trámite procesal correspondiente, teniendo en cuenta lo pedido por las partes, las pruebas y la legislación pertinente; por lo que no le es aplicable el procedimiento de las solicitudes de petición del C.C.A.

Independientemente de ello, la Sala observa que en el expediente obra prueba que la doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez profirió auto de ponente del 15 de febrero de 2012 dentro del proceso de tutela 2010-01398-01, en el que resolvió lo siguiente:

“1.- NO ACCEDER a la solicitud de nulidad formulada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario–INPEC dentro del presente asunto.

2.- No obstante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión, se ordena a la Secretaría General de la Corporación que proceda de inmediato a efectuar la notificación del fallo de primera instancia dictado dentro de este proceso al Director General del INPEC, en los términos previstos para el efecto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, luego de lo cual el expediente regresará al despacho de la Ponente con el fin de resolver las impugnaciones a que haya lugar”.

⁶ Al respecto ver: Corte Constitucional sentencias: T-377 de 2000 y T-272 de 2006. Consejo de Estado: sentencias de 20 de mayo de 2009, MP. William Giraldo Giraldo, rad. N° 11001-03-15-000-2009-00441-00(AC), Actor: Luis Arcadio Peña Alfonso y de 17 de febrero de 2001, MP: Gerardo Arenas Monsalve, Actor: Elsa Briggitti Vera Villareal, rad. N° 68001-23-15-000-2003-02500-01(0138-09).

La situación presentada implica que en el subexamine exista carencia actual de objeto, pues la actuación que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela, acaeció antes de este pronunciamiento, lo que además indica que cesó la vulneración que se alegó en la solicitud.

En efecto, la Consejera de Estado accionada, doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez mediante auto del 15 de febrero de 2012 resolvió dentro del proceso de tutela 2010-01398, la solicitud de nulidad procesal que propuso el INPEC. En el mismo auto la citada magistrada ordenó que una vez cumplidas las órdenes allí establecidas, se regrese en forma inmediata el proceso a su Despacho, para decidir las impugnaciones, esto es, para proferir el correspondiente fallo.

Bajo esas consideraciones y en aplicación del artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 corresponde declarar la cesación de la actuación impugnada por carencia actual de objeto por hecho superado.

Por último, la Sala pone de presente que la acción de tutela no tiene carácter sancionatorio pues su finalidad es la defensa de los derechos fundamentales, que en el caso se encuentran satisfechos, por lo que no se le da curso a la pretensión tercera de la solicitud de tutela. Si el interesado considera que existen aspectos por investigar desde el punto de vista disciplinario, puede interponer directamente las respectivas denuncias o quejas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR la cesación de la actuación por carencia actual de

objeto.

SEGUNDO.- NOTIFICAR esta providencia en la forma prevista en el Decreto 2591 de 1991, artículo 30.

TERCERO.- En caso de no ser impugnada esta decisión, por Secretaría, **REMITASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente a la ejecutoria de esta providencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidente

MAURICIO TORRES CUERVO

ALBERTO YEPES BARREIRO