

## **TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia / TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Acceso a la administración de justicia / TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Derecho de defensa. Debido proceso**

Es aceptable acudir mediante acción de tutela para controvertir una providencia judicial, cuando con ella se haya vulnerado el derecho constitucional fundamental de acceso a la administración de justicia, caso en el cual se podrán tutelar los derechos vulnerados siempre que aparezca clara su trasgresión. En atención a lo expuesto, estima la Sala necesario precisar que la procedencia de la acción de tutela en estos particulares casos resulta viable, sólo si los alegatos de la demanda se encuentran sustentados en la violación de derechos fundamentales constitucionales relacionados con el debido proceso y el derecho de defensa (art. 29) o con el acceso a la administración de justicia (art. 238), por tratarse precisamente de garantías esenciales de todo proceso.

## **DEBIDO PROCESO - Objeto / DEBIDO PROCESO - Acceso a la administración de justicia / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

El objetivo fundamental del debido proceso no es otro que la preservación del valor material de la justicia, situación que demanda de las autoridades públicas que sus actuaciones estén destinadas a preservar las garantías sustanciales y procedimentales consagradas en la Constitución y en la ley. En sentido amplio, el concepto de debido proceso encierra a su vez la protección de ciertas garantías mínimas que la Corte Constitucional ha enlistado de la siguiente manera: "(i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, por supuesto, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra." En el anterior marco, se ha integrado el derecho al acceso a la administración de justicia con el núcleo esencial del derecho al debido proceso, irrogándole el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata. El acceso a la administración de justicia como integrante del núcleo fundamental del derecho al debido proceso, no puede concebirse como una posibilidad formal de llegar ante los jueces o ante una estructura judicial que se limite únicamente a atender las demandas de los administrados; su esencia reside en la certeza de que será surtido un proceso a la luz del ordenamiento jurídico aplicable, con objetividad fáctica y probatoria que aseguren, en últimas, un esmerado conocimiento del fallador.

## **FALLOS INHIBITORIOS - Comportamiento anómalo. Denegación de justicia / FALLOS INHIBITORIOS - Excepción**

Una vez otorgada una competencia a determinada autoridad judicial, se exige de ella que la agote y resuelva el fondo mediante sentencia de mérito, siempre que se den los presupuestos de ley, en caso contrario, la inhibición en que incurra constituye un comportamiento anómalo y censurable del operador jurídico, por cuanto su función ampliamente conocida, es resolver con todas las garantías una controversia judicial. Una inhibición no justificada es ajena a los deberes constitucionales y legales del juez y configura una verdadera denegación de justicia. No obstante, en casos extremos, ante la falta de alternativas del juez que obedezca a motivos debidamente fundamentados, puede presentarse un fallo inhibitorio, pero, se reitera, es esta la excepción. En este evento, debe el juez de

tutela efectuar una valoración sopesada de la decisión inhibitoria, a fin de establecer que el juez de la causa no haya tenido otra alternativa, de manera que no se presente una obstrucción de justicia, el desconocimiento del derecho sustancial y de acceder a la administración de justicia.

**PODER OFICIOSO DEL JUEZ - Comparecencia al proceso. Obligación de integración del contradictorio / JUEZ - Obligación de sanear el proceso / LITISCONSORCIO NECESARIO - Integración**

Conforme al artículo 83 del Código de Procedimiento Civil, sobre litisconsorcio necesario e integración del contradictorio (al cual se alude en lo pertinente), cuando el proceso verse sobre relaciones respecto de las cuales no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones, la demanda deberá dirigirse contra todas, en caso de no hacerse así, el juez en el auto admisorio de la demanda debe ordenar dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado. La norma precedentemente aludida consagra en el inciso 2° que “En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados.” De otro lado, con base en lo expuesto, se tiene que el proceso de reparación directa adolece de la nulidad de que trata el numeral 9° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, suscitada “cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes...”. En el caso concreto, tanto Juez como Tribunal Administrativo debieron adelantar la actuación descrita referente a la comparecencia al proceso del Departamento de Boyacá y, seguidamente, poner en su conocimiento la causal de anulación, para que si a bien lo tenía la alegara (inciso 3°, artículo 143 C.P.C.) o actuara en el proceso de manera que quedara saneada (numeral 3°, artículo 144 Ibídem). No obstante, el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja pasó por alto todas las actuaciones garantes del debido proceso y el acceso a la administración de justicia del actor y, lo que es más, el Tribunal Administrativo de Boyacá, al conocer el recurso de apelación de la sentencia de instancia, convalidó la actuación sin percatarse de las posibilidades procesales con que contaba para evitar un fallo inhibitorio; era su deber como superior funcional y más aún, como tribunal de cierre, desdeñar toda actuación contraria al debido proceso, de manera que al momento de fallar, en caso de observar causales de nulidad, adelantara todas las medidas tendientes a sanear el proceso, cumpliendo con su deber de remover cualquier obstáculo para lograr que su actuación constituyera una verdadera impartición de justicia. Con base en los planteamientos expuestos al inicio del presente proveído, es evidente que las actuaciones adelantadas por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, constituyen una verdadera vulneración de los derechos fundamentales del debido proceso y el acceso a la administración de justicia del actor, y de contera a una verdadera denegación de justicia.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil nueve (2009).

**Radicación número: 11001-03-15-000-2008-01063-01(AC)**

**Actor: MARIO DE JESUS CEPEDA MANCILLA**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA**

Desata la Sala la impugnación formulada por la parte actora contra la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 26 de noviembre de 2008, que denegó por improcedente la solicitud de tutela.

## **I. ANTECEDENTES**

El señor Mario de Jesús Cepeda Mancilla, en nombre propio, presenta acción de tutela como mecanismo transitorio de defensa, para lograr la protección de sus derechos fundamentales a obtener una pronta y cumplida administración justicia, la igualdad y al debido proceso, amenazados por la denegación de justicia perpetrada por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Tunja.

Los hechos fundamento de la acción de tutela son los siguientes:

Inició proceso de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías - INVIAS. El conocimiento del asunto correspondió en primera instancia al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Tunja, autoridad que mediante sentencia de 5 de julio de 2007, declaró próspera la excepción de *ausencia de legitimación en la causa por pasiva* formulada por las entidades demandadas, cuando no se encontraba demostrada, desestimando, en consecuencia, las pretensiones de la demanda, entre otras circunstancias.

Apeló en su oportunidad la providencia de primera instancia ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, Corporación que mediante fallo del 21 de agosto de 2008, confirmó el numeral primero de la providencia y revocó los demás aspectos, y en su lugar se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

Las decisiones reseñadas conculcan sus derechos fundamentales, por la flagrante vía de hecho, al determinar la configuración de una legitimación en la causa por pasiva inexistente, porque si bien es cierto que el Instituto Nacional de Vías entregó presuntamente la vía donde ocurrieron los hechos materia de la acción de reparación directa al Departamento de Boyacá, para su administración, conservación y rehabilitación, la demanda se dirigió contra **la Nación**, quien responde judicial y administrativamente por ese Departamento.

Afirma que era obligación de INVIAS informar la situación descrita al despacho de conocimiento, para que éste formalizara y gestionara la denuncia del pleito o el llamamiento en garantía, por tanto, debe endilgarse responsabilidad específica al Instituto Nacional de Vías y condenarlo con base en las pretensiones de la demanda de reparación directa, por cuenta de su negligencia al no haber vinculado al Departamento de Boyacá como litisconsorte necesario y a la Nación por ser el ente centralizado que, en últimas, responde por esta clase de responsabilidades como órgano supremo de la administración pública.

## II. OBJETO DE TUTELA

Depreca que se ordene al Tribunal Administrativo de Boyacá y al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Tunja, declarar la ilegalidad de las sentencias proferidas en ambas instancias y, en su lugar, dictar nuevos pronunciamientos donde se declare **no probada** la excepción de ausencia de legitimación en la causa por pasiva y se acceda a todas y cada una de las pretensiones solicitadas.

## III. LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Sección Primera del Consejo de Estado mediante sentencia de 26 de noviembre de 2008, denegó la solicitud de tutela por improcedente.

Concluyó el a quo que como quiera que mediante la acción de tutela de la referencia se pretende dejar sin efectos unas providencias judiciales que negaron las pretensiones de una demanda de reparación directa, el amparo no estaba

llamado a prosperar de conformidad con la Sentencia C 543 de 1992, proferida por la Corte Constitucional.

En igual sentido indicó que mediante pronunciamiento del 9 de julio de 2004, expediente 2004-00308, esa Sala de Decisión rectificó su posición frente a la procedencia de acciones de tutela contra providencias judiciales, indicando que no era admisible tal situación cuando se tratara de providencias dictadas dentro de un proceso en curso o que pusiera fin a una actuación, porque la existencia de un proveído de esa naturaleza presupone que fue expedido dentro de una actuación judicial en la que las partes tuvieron a su disposición los mecanismos previstos en la ley para impugnarlo, no siendo viable que una decisión judicial en firme sea objeto de un nuevo debate.

Por último precisó, que no obstante, la Sala ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, excepcionalmente, cuando con ellas se vulnera ostensiblemente el derecho constitucional fundamental al acceso a la administración de justicia, el cual en el presente asunto no resulta conculcado.

#### **IV. LA IMPUGNACIÓN**

Inconforme con la decisión del a quo, el actor la impugna. Afirma que las decisiones materia de la solicitud de tutela no reúnen el mínimo de justicia y equidad, pues vulneran las normas fundamentales y constitucionales establecidas, razón por la cual, ameritan una revisión de esta Alta Corporación.

Adicionalmente expresa que la acción de tutela es procedente, por cuanto cumple a cabalidad con todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Corte Constitucional para la revisión de fallos judiciales.

Para resolver se,

#### **V. CONSIDERA**

El señor Mario de Jesús Cepeda Mancilla pretende mediante el ejercicio de la presente acción, la protección de sus derechos fundamentales a obtener una pronta y cumplida administración de justicia, a la igualdad y al debido proceso,

amenazados por la supuesta denegación de justicia perpetrada por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Tunja.

La Sección Primera de esta Corporación, al desatar la primera instancia de la tutela sub examine, determinó su improcedencia y denegó el amparo solicitado como quiera que está encaminada a rebatir providencias judiciales.

Para determinar si las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del actor, la Sala examinará el asunto, de acuerdo con el siguiente derrotero:

### **1. De la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

El artículo 86 de la Carta Política brinda la posibilidad a todas las personas de instaurar la 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 vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Según lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, **este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que la referida acción se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable, el cual deberá probarse.**

Por ello es preciso advertir que la acción de tutela no tiene por objeto revivir términos judiciales expirados, ni constituye una instancia más dentro de un proceso ordinario, máxime cuando la persona afectada ha tenido a su disposición los recursos de ley.

Tratándose de tutela contra providencia judicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación viene afirmando su improcedencia<sup>1</sup> fundada tanto en la declaratoria de inexequibilidad que de los artículos 11 y 40 del Decreto No. 2591 de 1991 hiciera la Corte Constitucional en sentencia C - 543 del 1º de octubre de 1992, como en el hecho de que la existencia de una providencia, presupone que quien intenta la acción, ya hizo uso del medio de defensa judicial

---

<sup>1</sup> Sentencia del 29 de marzo de 2007, Exp. No. 00859-01, Sala Plena del Consejo de Estado.

ordinario o especial con el que contaba y en el cual dispuso de recursos e incidentes a través de los cuales pudo hacer valer sus derechos.

Afirma la Sala que de aceptar la procedencia podrían quebrantarse pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, como la cosa juzgada de las sentencias, el principio de la seguridad jurídica y hasta se correría el riesgo de incurrir en usurpación de jurisdicción y desnaturalizar la institución de la tutela.

Los anteriores argumentos son compartidos en su integridad por esta Subsección, no obstante, **es aceptable acudir mediante acción de tutela para controvertir una providencia judicial, cuando con ella se haya vulnerado el derecho constitucional fundamental de acceso a la administración de justicia**, caso en el cual se podrán tutelar los derechos vulnerados siempre que aparezca clara su trasgresión.

En atención a lo expuesto, estima la Sala necesario precisar que la procedencia de la acción de tutela en estos particulares casos resulta viable, sólo si los alegatos de la demanda se encuentran sustentados en la violación de derechos fundamentales constitucionales relacionados con el debido proceso y el derecho de defensa (art. 29) o con el acceso a la administración de justicia (art. 238), por tratarse precisamente de garantías esenciales de todo proceso.

Estas precisiones obedecen al hecho de que el actor encamina sus argumentaciones a demostrar la vulneración de sus derechos fundamentales a obtener una pronta y cumplida justicia y al debido proceso, conforme a los cuales es procedente efectuar un examen de fondo a fin de valorar la trasgresión alegada.

## **2. Los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia**

De manera general **el derecho al debido proceso** se ha definido como *“la regulación jurídica que (...) limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que*

*se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley*<sup>2</sup>, premisa que se ha construido con fundamento en el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas y que según el artículo 29 de la Constitución Política *“... se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.

Se tiene entonces, que el objetivo fundamental de este principio no es otro que la preservación del valor material de la justicia, situación que demanda de las autoridades públicas que sus actuaciones estén destinadas a preservar las garantías sustanciales y procedimentales consagradas en la Constitución y en la ley.

En sentido amplio, el concepto de *debido proceso* encierra a su vez la protección de ciertas garantías mínimas que la Corte Constitucional ha enlistado de la siguiente manera: *“(i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, por supuesto, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.”*<sup>3</sup>

En el anterior marco, se ha integrado el derecho al acceso a la administración de justicia con el núcleo esencial del derecho al debido proceso, irrogándole el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata.

**El derecho al acceso a la administración de justicia** consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva o a obtener una pronta y cumplida justicia, se traduce en la posibilidad de todas las personas de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces de la República, con el fin de lograr la integridad del orden jurídico y la protección o el restablecimiento de sus derechos, con sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Al respecto ha indicado la Corte Constitucional:

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



*“sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991.”*

La posibilidad material de las personas naturales o jurídicas de demandar justicia, impone el deber correlativo de las autoridades judiciales, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, de generar las condiciones mínimas para que el acceso al servicio sea real y efectivo, no vale pues, que el ciudadano accione el aparato judicial y que existiendo las condiciones fácticas y probatorias, no se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas.

En vista de la relación directa con el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, según lo ha indicado la Corte Constitucional, constituye un derecho de contenido múltiple o complejo, cuya efectividad comprende las siguientes etapas:

*“(i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) **el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas**; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.” [Resalta la Sala]*

Lo verdaderamente importante es que una vez el administrado, en ejercicio del derecho de acción que le asiste, opere el aparato judicial, obtenga un pronunciamiento de fondo que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes, y que el fallo adoptado se cumpla efectivamente, si hay lugar a ello. En todo caso, es necesario que el

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

procedimiento que lo desarrolla sea interpretado a la luz del ordenamiento superior *“en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley”*<sup>4</sup>.

En conclusión, el acceso a la administración de justicia como integrante del núcleo fundamental del derecho al debido proceso, no puede concebirse como una posibilidad formal de llegar ante los jueces o ante una estructura judicial que se limite únicamente a atender las demandas de los administrados; su esencia reside en la certeza de que será surtido un proceso a la luz del ordenamiento jurídico aplicable, con objetividad fáctica y probatoria que aseguren, en últimas, un esmerado conocimiento del fallador.

### **3. Los fallos inhibitorios**

Una vez otorgada una competencia a determinada autoridad judicial, se exige de ella que la agote y resuelva el fondo mediante sentencia de mérito, siempre que se den los presupuestos de ley, en caso contrario, la inhibición en que incurra constituye un comportamiento anómalo y censurable del operador jurídico, por cuanto su función ampliamente conocida, es resolver con todas las garantías una controversia judicial; al respecto manifestó la Corte Constitucional que *“estando la función judicial ordenada, por su misma esencia, a la solución de los conflictos que surgen en el seno de la sociedad, el fallo inhibitorio es, en principio, su antítesis”*<sup>5</sup>.

Es claro entonces, que en consonancia con los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, uno de los principios que orientan la actividad judicial debe ser la prevalencia del derecho sustancial (artículos 228 y 229 C.P.) por tanto, es obligación de los jueces adoptar, en principio, decisiones de fondo en los asuntos materia de proceso:

*“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*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 662 de 2004, Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-666 de 1996 y SU 600 de 1999. M.P José Gregorio Hernández

*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.”*

A juicio de la Sala, una inhibición no justificada es ajena a los deberes constitucionales y legales del juez y configura una verdadera denegación de justicia. No obstante, en casos extremos, ante la falta de alternativas del juez que obedezca a motivos debidamente fundamentados, puede presentarse un fallo inhibitorio, pero, se reitera, es esta la excepción.

En este evento, debe el juez de tutela efectuar una valoración sopesada de la decisión inhibitoria, a fin de establecer que el juez de la causa no haya tenido otra alternativa, de manera que no se presente una obstrucción de justicia, el desconocimiento del derecho sustancial y de acceder a la administración de justicia. Indica la Corte Constitucional al respecto:

*“[A] inhibirse sin razón válida, el juez elude su responsabilidad, apartándose de la Constitución y de la ley; realiza su propia voluntad, su interés o su deseo, por encima del orden jurídico; atropella a quienes están interesados en los resultados del juicio y hace impracticable el orden justo preconizado por la Constitución.*

*La inhibición injustificada carece de legitimidad y pierde el sentido de una decisión judicial apta para producir cualquier efecto jurídico. Es tan sólo una providencia judicial aparente que no merece la intangibilidad normalmente atribuida a las determinaciones de los jueces (...)” [Resalta la Sala]*

El artículo 37, numeral 4°, del Código de Procedimiento Civil, consagra como uno de los deberes del juez emplear todos los poderes concedidos por la legislación para verificar los hechos alegados por las partes y **evitar nulidades y providencias inhibitorias**, lo que implica que los casos que puedan presentarse deben ser de tal naturaleza, que agotadas por el juez todas las posibilidades que el ordenamiento jurídico le ofrece para resolver, siga siendo imposible la decisión de fondo. De manera que, siempre que exista alguna posibilidad de llegar a ella, la obligación inexcusable del fallador consiste en adelantar todas las medidas de saneamiento necesarias para impedir una decisión inhibitoria, so pena de incurrir en denegación de justicia.

#### **4. El caso concreto**

Como se dejó visto, el actor adelantó demanda de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías por la responsabilidad en un accidente de que fue parte, registrado en la vía Barbosa – Arcabuco (Departamento de Boyacá) en vista de la falta de señalización de que esta adolece.

El conocimiento del asunto correspondió en primera instancia al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Tunja; le fue asignado el radicado número 1998 – 01066. Según el recuento de la actuación procesal contenida en la sentencia emitida por ese despacho, la demanda fue admitida y notificada a las partes.

Así mismo, informa el fallo de instancia del proceso de reparación directa (fl. 8) que el Instituto Nacional de Vías alegó frente al escrito introductorio de la acción, que la vía donde se presentó el incidente originario del proceso, había sido entregada para su mantenimiento y conservación al Departamento de Boyacá, mediante acta de 21 de julio de 1995.

El anterior argumento constituyó la base fundamental del Juzgado de conocimiento para que mediante sentencia de 5 de julio de 2007, encontrara probada la excepción de ausencia de legitimación en la causa por pasiva y desestimara las pretensiones de la demanda; indicó expresamente en la sentencia: *“Se concluye que la vía sobre la cual ocurrió el accidente de tránsito del que fue objeto el accionante MARIO DE JESUS CEPEDA MANCILLA, la cual indudablemente presentaba deterioro y falta de señalización, circunstancias que pudieron haber incidido en el resultado dañino, era de aquellas que fueron entregadas al Departamento de Boyacá y que no quedaron entre la Red Vial (sic) Nacional, luego[,] la obligación de su conservación y señalización recaía únicamente en cabeza de esta entidad territorial que no fue demandada dentro de la presente acción, quedando claro que ni el Ministerio de Transporte ni el Instituto Nacional de Vías tenían a su cargo dicha obligación, por tanto no puede atribuirse responsabilidad extracontractual por los daños reclamados.”* [Se resalta].

La sentencia de primera instancia fue notificada a las partes mediante edicto fijado el 11 de julio de 2007 y desfijado el 13 de julio siguiente (fl. 18), término dentro del

cual el actor presentó recurso de apelación, el cual fue decidido por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

El ad quem determinó igualmente la ocurrencia de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, empero, modificó la decisión de primera instancia en el sentido de **declararse “inhibido para emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto”** (fl. 29) [Se resalta].

Con base en lo expuesto, es claro que el Juzgado Séptimo Administrativo una vez fue informado de que la actuación censurada implicaba la concurrencia de una autoridad administrativa diferente a las demandadas, esto es, el Departamento de Boyacá, debió, en ejercicio de su poder oficioso, ordenar su comparecencia al proceso.

Conforme al artículo 83 del Código de Procedimiento Civil<sup>6</sup>, sobre litisconsorcio necesario e integración del contradictorio (al cual se alude en lo pertinente), **cuando el proceso verse sobre relaciones respecto de las cuales no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones**, la demanda deberá dirigirse contra todas, en caso de no hacerse así, el juez en el auto admisorio de la demanda **debe** ordenar dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

Si bien en el *sub lite*, de los hechos y pretensiones de la demanda no podía concluirse la necesidad de integrar al Departamento de Boyacá al proceso, por cuanto su legitimación sólo fue evidente en la contestación de la demanda efectuada por el Instituto Nacional de Vías, su vinculación pudo ocurrir en otra etapa procesal, como se verá.

La norma precedentemente aludida consagra en el inciso 2° que **“En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el**

---

<sup>6</sup> Según el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo “En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

*mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante el término para comparecer los citados.” [Se resalta].*

De otro lado, con base en lo expuesto, se tiene que el proceso de reparación directa adolece de la nulidad de que trata el numeral 9° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, suscitada *“cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes...”*.

En tal evento, tanto Juez como Tribunal Administrativo debieron adelantar la actuación descrita referente a la comparecencia al proceso del Departamento de Boyacá y, seguidamente, poner en su conocimiento la causal de anulación, para que si a bien lo tenía la alegara (inciso 3°, artículo 143 C.P.C.) o actuara en el proceso de manera que quedara saneada (numeral 3°, artículo 144 Ibídem).

No obstante, el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja pasó por alto todas las actuaciones garantes del debido proceso y el acceso a la administración de justicia del actor y, lo que es más, el Tribunal Administrativo de Boyacá, al conocer el recurso de apelación de la sentencia de instancia, convalidó la actuación sin percatarse de las posibilidades procesales con que contaba para evitar un fallo inhibitorio; era su deber como superior funcional y más aún, como tribunal de cierre, desdeñar toda actuación contraria al debido proceso, de manera que al momento de fallar, en caso de observar causales de nulidad, adelantara todas las medidas tendientes a sanear el proceso, cumpliendo con su deber de remover cualquier obstáculo para lograr que su actuación constituyera una verdadera impartición de justicia.

Con base en los planteamientos expuestos al inicio del presente proveído, es evidente que las actuaciones adelantadas por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, constituyen una verdadera vulneración de los derechos fundamentales del debido proceso y el acceso a la administración de justicia del actor, y de contera a una verdadera denegación de justicia.

Es así como la Sala **protegerá los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por el actor**, por lo cual

dejará sin efectos las sentencias de 5 de julio de 2007 y de 21 de agosto de 2008, emitidas respectivamente por el Juzgado Séptimo Administrativo y por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del proceso de reparación directa radicación No. 1998-01066, y ordenará al Juzgado en comento que, en los términos del artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, ponga en conocimiento del Departamento de Boyacá la causal de nulidad detectada. Si dentro de los tres días siguientes al de la notificación la entidad territorial no la alega, la misma se entenderá saneada y el proceso continuará su curso con miras a su definición mediante sentencia que decida de fondo sobre las pretensiones del demandante.

De alegarse la nulidad, la misma se decretará con efecto sobre la actuación posterior a la contestación de la demanda por el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías y se dispondrá vincular como demandado al Departamento de Boyacá, conforme al inciso 2° del artículo 83 del Código de Procedimiento Civil.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **VI. FALLA**

**REVÓCASE** la sentencia de 26 de noviembre de 2008, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, que denegó por improcedente la tutela solicitada por el señor Mario de Jesús Cepeda Mancilla. En su lugar se Dispone:

**TUTÉLANSE** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, invocados por el actor.

**DÉJANSE** sin efectos las sentencias de 5 de julio de 2007 y de 21 de agosto de 2008, emitidas respectivamente por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja y por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del proceso de reparación directa radicación No. 1998-01066. En su lugar, deberá el Juzgado Séptimo Administrativo, en los términos del artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, poner en conocimiento del Departamento de Boyacá la causal de nulidad

detectada. Si dentro de los tres días siguientes al de la notificación la entidad territorial no la alega, la misma se entenderá saneada y el proceso continuará su curso con miras a su definición mediante sentencia que decida de fondo sobre las pretensiones del demandante. De alegarse la nulidad, la misma se decretará con efecto sobre la actuación posterior a la contestación de la demanda efectuada por el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías y se dispondrá vincular como demandado al Departamento de Boyacá, conforme al inciso 2° del artículo 83 del Código de Procedimiento Civil.

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

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**