

CAUCION - No puede impedir el acceso a la administración de justicia / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Caución no es anexo forzoso ni defecto que apareje rechazo

Solicita el reclamante que se revoque el auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 6 de diciembre de 2007 por el cual se confirmó el auto del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá de 27 de agosto de 2007 que rechazó la demanda por no haberse prestado la caución ordenada, argumentando que la falta de caución no es requisito para rechazar la demanda. Aduce que no estaba obligado a prestar caución por cuanto celebró un acuerdo de pago con el Ministerio de Defensa Nacional por el monto de la obligación, que viene cumpliendo puntualmente. Sobre la carga de prestar caución para dar trámite a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que imponen una sanción, esta Sala en oportunidades anteriores ha sostenido: «Esta Sala en oportunidades anteriores ha reiterado que al tenor del artículo 140 CCA, la carga de prestar caución tiene por objeto garantizar el pago de la multa o sanción impuesta en los actos administrativos demandados, mientras el juez contencioso-administrativo se pronuncia sobre su legalidad. Sin embargo, considera que esta carga no puede imposibilitar el derecho de toda persona a cuestionar la legalidad de una decisión administrativa e impedirle el derecho de acceder a la administración de justicia, proclamado en el artículo 229 CP. La Sala considera que la caución no está entre los anexos forzosos de la demanda que se relacionan en el artículo 139 CCA, de suerte que no prestarla no constituye defecto formal ni apareja su rechazo. Este criterio coincide con el de la Sección Cuarta, que se ha pronunciado así: (...). La Sala prohíja la anterior jurisprudencia, razón por la que en aras de la prevalencia del derecho sustancial y de proteger el derecho a acceder a la Administración de Justicia, revocará la sentencia impugnada y en su lugar, amparará este derecho.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 11001-03-15-000-2008-00126-01(AC)

Actor: JESUS ALFARO POPAYAN DAZA

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA

Referencia: IMPUGNACION SENTENCIA. ACCION DE TUTELA

Se decide la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de la Sección Quinta de esta Corporación de 28 de febrero de 2008, por la cual negó la solicitud de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. LA SOLICITUD

El 11 de febrero de 2008 el ciudadano JESÚS ALFREDO POPAYÁN DAZA presentó la siguiente acción de tutela contra los Magistrados de la Sección Primera, Subsección A del

Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1.1. Hechos

A través de apoderado, formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación–Ministerio de Defensa–Armada Nacional, para obtener la nulidad de los fallos de primera y segunda instancia proferidos por el Segundo Comando de la Armada Nacional y la Jefatura de Estado Mayor de las Fuerzas Militares por los cuales se le condenó al pago de \$80'045.220, representados en uniformes.

En auto de 20 de noviembre de 2006 el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá le ordenó prestar caución por el valor de la condena impuesta, contra el cual interpuso recurso de reposición alegando que no estaba obligado a acreditar el pago de la sanción por haber celebrado un acuerdo de pago con el Ministerio de Defensa Nacional que estaba cumpliendo puntualmente.

Por auto de 27 de agosto de 2007 el Juzgado, con apoyo en el artículo 140 del Código Contencioso Administrativo, rechazó la demanda por no haberse prestado caución. Interpuesto el recurso de apelación, el Tribunal por auto de 6 de diciembre de 2007 confirmó la decisión sin pronunciarse sobre los argumentos alegados, apoyándose en que el incumplimiento de la carga procesal trae como consecuencia el rechazo de la demanda. No observó que los razonamientos del recurso estaban dirigidos a demostrar la inexistencia de razón legal para exigir caución antes de admitir la demanda.

1.2. Pretensiones

Pide la revocación del auto de 6 de diciembre de 2007 y que se ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que formuló contra la Nación–Ministerio de Defensa Nacional–Armada Nacional.

1.3. Derechos violados

Invoca como violados los derechos al debido proceso y a acceder a la Administración de Justicia.

2. ACTUACION

2.1. El apoderado del Ministerio de Defensa Nacional contestó que la caución debe entenderse como un presupuesto procesal creado por la norma para garantizar el pago de la sanción, en cuanto el fallo sea desfavorable al interesado. Por esta razón el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá que rechazó la demanda por no prestarse la caución equivalente a la condena impuesta y confirmado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se ajusta a derecho.

Lo anterior demuestra que el demandante tuvo oportunidad de impugnar la decisión del juez en cuanto rechazó la demanda, agotando así los mecanismos legales dentro de su oportunidad procesal, lo que pone de manifiesto que no existió violación al debido proceso ni a otros derechos fundamentales.

Lo pretendido por el reclamante es que el juez de tutela se convierta en una tercera instancia y analice nuevamente las pruebas, reemplazando al juez natural, cuando esta acción no es la llamada a efectuar una nueva valoración del acervo probatorio y, por tanto, debe denegarse la solicitud.

2.2. Los Magistrados del Tribunal y el Juez Primero Administrativo del Circuito de Bogotá guardaron silencio.

II. LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Sección Quinta negó la solicitud de tutela argumentando que se pretende la revisión de una providencia judicial a la que el actor atribuye la vulneración de sus derechos fundamentales y que resulta desfavorable a sus intereses.

La solicitud resulta improcedente, pues en el proceso en que se dictó la providencia ahora impugnada se garantizó a las partes sus derechos fundamentales, y en él pudieron exponer sus argumentos, interponer recursos y formular las solicitudes que estimaran oportunas.

De otro lado, el principio de cosa juzgada procura que las decisiones de los jueces no puedan ser atacadas, impugnadas u objetadas, es decir, que no pueden ser objeto de nuevos recursos o medios de impugnación.

Es jurisprudencia reiterada que las sentencias judiciales no pueden controvertirse dentro del procedimiento breve y sumario de la Acción de Tutela, pues ello llevaría a desconocer la cosa juzgada, la seguridad jurídica y el principio de autonomía del juez.

III. LA IMPUGNACIÓN

El reclamante reiteró los fundamentos de la demanda y alegó que el Tribunal al resolver la apelación no analizó que el Juzgado estaba aplicando una norma que no regula el caso; que exigía una caución como requisito para admitir la demanda cuando debió previamente admitirla y ordenar prestar caución teniendo en cuenta la específica condición económica del actor y omitió que el éste viene cumpliendo con el pago de la deuda derivada de la responsabilidad administrativa con el Ministerio de Defensa.

El Tribunal no analizó con profundidad los argumentos expuestos en el recurso, apenas los menciona y sin reparo alguno cita el artículo 140 CCA de manera general, sin tener en cuenta las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre este punto.

El Consejo de Estado al decidir la acción de tutela, al igual que el Tribunal, no tuvo en cuenta los argumentos expuestos en la solicitud, sino que procedió a transcribir una sentencia de la Corte Constitucional para concluir en la inviabilidad de la tutela contra providencias judiciales.

La Sección Quinta no se percató que la sentencia que usa como excusa tampoco es pertinente, pues en la solicitud no se pidió modificar providencia judicial alguna sino que el Tribunal motive su decisión y se consideren los argumentos expuestos por su apoderado en el recurso de apelación.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Está probado en el proceso:

El ciudadano JESÚS ALFARO POPAYÁN DAZA, a través de apoderado, formuló demanda contra la Nación–Ministerio de Defensa para que se declarara la nulidad de los fallos de primera y segunda instancia proferidos por el Segundo Comando de la Armada Nacional y por la Jefatura del Estado Mayor de las Fuerzas Militares, por los cuales se le condenó al pago de \$80'045.220 representados en uniformes.

Por auto de 20 de noviembre de 2007 el Juzgado Primero Administrativo del Circuito ordenó prestar caución por el valor de la condena impuesta.

En auto de 27 de agosto de 2007 el Juzgado rechazó la demanda por no haberse cumplido con la carga procesal de prestar caución, decisión contra la que el actor interpuso recurso de apelación.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección A), confirmó el auto apelado.

La Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1 de octubre de 1992 declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que establecían la procedencia de la Acción de Tutela contra providencias judiciales.

Ha sido criterio de esta Corporación que la Acción de Tutela resulta improcedente contra providencias judiciales, salvo que se haya lesionado el derecho a acceder a la Administración de Justicia, pues la simple existencia de un proceso terminado mediante providencia firme evidencia que el afectado tuvo a su disposición un medio judicial de defensa de su derecho y que pudo ejercerlo, bien como demandante o como impugnador, hasta agotarlo y, por tanto, no es viable que una decisión judicial en firme sea objeto de un nuevo debate.

Solicita el reclamante que se revoque el auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 6 de diciembre de 2007 por el cual se confirmó el auto del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá de 27 de agosto de 2007 que rechazó la demanda por no haberse prestado la caución ordenada, argumentando que la falta de caución no es requisito para rechazar la demanda.

Aduce que no estaba obligado a prestar caución por cuanto celebró un acuerdo de pago con el Ministerio de Defensa Nacional por el monto de la obligación, que viene cumpliendo puntualmente.

Sobre la carga de prestar caución para dar trámite a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que imponen una sanción, esta Sala en oportunidades anteriores ha sostenido:

«Esta Sala en oportunidades anteriores ha reiterado que al tenor del artículo 140 CCA, la carga de prestar caución tiene por objeto garantizar el pago de la multa o sanción impuesta en los actos administrativos demandados, mientras el juez contencioso-administrativo se pronuncia sobre su legalidad. Sin embargo, considera que esta carga no puede imposibilitar el derecho de toda persona a cuestionar la legalidad de una decisión administrativa e impedirle el derecho de acceder a la administración de justicia, proclamado en el artículo 229 CP.

La Sala considera que la caución no está entre los anexos forzosos de la demanda que se relacionan en el artículo 139 CCA, de suerte que no prestarla no constituye defecto formal ni apareja su rechazo. Este criterio coincide con el de la Sección Cuarta, que se ha pronunciado así :

«Como se advierte del aparte transcrito, la orden de prestar caución es una medida razonable para garantizar los créditos liquidados a favor de la Nación pero no puede constituirse en obstáculo para el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.N.), por lo que para su fijación deben tenerse en cuenta, entre otros factores, la oportunidad para exigirla de tal manera que no se impida el ejercicio del derecho de acción ni se deje desprovisto al Estado de una garantía por su crédito y en tal sentido debe darse aplicación al artículo 140 del CCA.

De otra parte, para la Sala es evidente que la satisfacción de la caución ordenada no es un requisito formal previo cuyo incumplimiento dé lugar al rechazo de la demanda, por cuanto se desnaturalizaría el propósito de la garantía y se crearía un presupuesto para la admisión que no está previsto como tal en la ley, amén que corresponde al juez hacer operante el principio constitucional de prevalencia de lo sustancial (art. 228) y garantizar el derecho de acceso a la justicia, como se indicó. Además debe valorar en cada caso las circunstancias que hacen operante su facultad para fijarla y así hacer efectivos los mencionados derechos.»

La Sala prohíja la anterior jurisprudencia, razón por la que en aras de la prevalencia del derecho sustancial y de proteger el derecho a acceder a la Administración de Justicia, revocará la sentencia impugnada y en su lugar, amparará este derecho.

En virtud 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:

REVÓCASE la sentencia impugnada. En su lugar,

TUTÉLASE al actor su derecho fundamental a acceder a la Administración de Justicia. En consecuencia, se dejan sin efecto los autos de 27 de agosto de 2007 del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá y de 6 de diciembre de 2007 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección A), dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra la Nación–Ministerio de Defensa Nacional.

ORDÉNASE al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de esta sentencia profiera auto admisorio de la demanda

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

Expídase y envíese copia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 3 de julio de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Ausente con excusa



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

