



Sentencia 892 de 2011 Corte Constitucional

SENTENCIA T-892/11

SENTENCIA T-892/11

Referencia: expediente T-3109820

Acción de tutela instaurada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, contra la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño

Procedencia: Consejo de Estado, Sección Cuarta

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil once (2011).

LA SALA SEXTA DE REVISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido en segunda instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Cuarta, en marzo 3 de 2011, dentro de la acción de tutela incoada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, contra el Tribunal Administración de Nariño, Sala Quinta.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión efectuada por la Secretaría General del Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala Octava de Selección de la Corte lo eligió en agosto 18 de 2011, para su revisión.

I. ANTECEDENTES

Mediante apoderado, la Registraduría Nacional del Estado Civil promovió acción de tutela en octubre 6 de 2010, contra el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Quinta, reclamando la protección de sus derechos al debido proceso, la defensa, el acceso a la justicia y la igualdad, según los hechos que a continuación son resumidos.

1. La apoderada de la Registraduría aseveró que Luis Javier Benavides Paz instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil, solicitando anular la Resolución N° 2982 de mayo 19 de 2009, proferida por el Registrador Nacional, mediante la cual declaró insubsistente su nombramiento como Delegado Departamental.

Mediante auto de noviembre 24 de 2009, notificado en diciembre 3 siguiente, el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto admitió la demanda y decretó la suspensión provisional de la referida Resolución.

2. La Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con sede en Bogotá, otorgó poder especial a una abogada en Pasto para representar a esa entidad en el proceso contencioso. El referido mandato fue autenticado ante Notario en Bogotá en diciembre 9 de 2009 y remitido vía fax, al igual que por correo, junto con los documentos que acreditaban su carácter de representante legal, arribando el original al Juzgado el 15 de los mismos.

Mediante escrito radicado en el referido Juzgado en diciembre 9 de 2009, junto con el poder recibido por fax, la abogada interpuso reposición y en subsidio apelación contra el auto que decretó la suspensión provisional del acto administrativo demandado, recursos que de esa manera habrían sido interpuestos dentro del término respectivo.

3. Agregó la abogada demandante de tutela que la apoderada del señor Luis Javier Benavides Paz en la acción contenciosa descorrió el traslado de los recursos interpuestos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, afirmando que el poder carecía de presentación personal y falta de verificación de la "calidad y competencia" de quien lo otorgaba.

4. La apoderada de la Registraduría aseveró que el Juzgado le reconoció personaría con fundamento en el memorial poder allegado al proceso, mediante auto de enero 20 de 2010, en el cual también negó los recursos interpuestos por la Registraduría, "por improcedentes" (f. 3 cd. inicial).

Indicó dicha abogada que el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto verificó que en el expediente aparecía el poder presentado directa y personalmente ante notario en Bogotá por la parte mandante, y por los mandatarios principal y suplente en la Oficina Judicial de Pasto, junto con los documentos que acreditan las facultades del poderdante. Así, reconoció personaría jurídica a la apoderada de la Registraduría, en los términos y para los fines correspondientes.

5. Afirmó que la Registraduría interpuso recurso de reposición y subsidiariamente queja, ante la negativa de los recursos, argumentando la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, frente a los cuales la parte demandante descorrió el traslado respectivo rebatiendo los argumentos de la recurrente, pero sin atacar la decisión del juzgado sobre el memorial poder.

6. Mediante auto de febrero 4 de 2010, el Juzgado Administrativo concedió el recurso de apelación en efecto diferido, por lo cual se afirmó en demanda de tutela que así fue resuelto lo relacionado con la presentación personal y la acreditación del poder por la Registraduría, quedando por decidir únicamente la suspensión provisional del acto administrativo.

7. La accionante en tutela adicionó que encontrándose en estudio el recurso de apelación en el Tribunal Administrativo de Nariño, la apoderada del señor Luis Javier Benavides Paz presentó un escrito, fuera del término legal, donde expuso su inconformidad con relación a la presentación personal del poder, pese al pronunciamiento previo del Juzgado Administrativo.

8. En auto de abril 9 de 2010, el Tribunal negó la apelación por improcedente, al considerar que el poder fue presentado fuera del término de ejecutoria, no siendo válido reconocer personería a los apoderados de la Registraduría, ni considerar la impugnación interpuesta, intentándose reposición mediante escrito del 16 del mismo mes y año, siendo confirmado el día 21 siguiente.

9. La Registraduría interpuso recurso de súplica ante el Tribunal contra el auto de abril 21 de 2010, que fue rechazado por improcedente en junio 16 siguiente. De tal manera, se consideró que quedó en firme el auto de noviembre 24 de 2009 que admitió la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

10. Según la demandante de tutela, la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Pasto incurrió en una vía de hecho que conculcó los derechos al debido proceso, la defensa, la igualdad y el acceso a la administración de justicia, pues el debate sobre la adecuada presentación del poder había sido resuelto por el Juzgado, sin ser tema de estudio en el recurso de apelación, desconociéndose que:

"... bajo el imperio de la ley, quien tiene la competencia para conceder o rechazar el recurso de apelación es el juez del conocimiento o de primera instancia; al superior sólo le compete resolver de plano sobre el fondo de la providencia objeto de impugnación. En el caso de marras, rechazar o conceder el recurso le correspondió al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto y la competencia para resolver el fondo del asunto la tenía el Tribunal Administrativo de Nariño, pero a esta corporación no le correspondía revisar, menos oficiosamente, la procedencia o improcedencia del recurso, o dar trámite distinto al que está previsto por el Código [Contencioso Administrativo]."

11. La accionante solicitó el amparo para que, en consecuencia, se ordene al Tribunal Administrativo de Nariño que *"estudie y resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la providencia emitida por el Juzgado Séptimo Administración del Circuito de Pasto"* (f. 17 ib.).

Para sustentar las pretensiones se allegó con la demanda copia del expediente 2009-00210-00, correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el señor Luis Javier Benavides Paz contra la Registraduría Nacional del Estado Civil (cd. copias 2, 909 folios).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Luego de una incidencia de competencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado mediante auto de octubre 25 de 2010, admitió esta acción de tutela y ordenó notificar a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Nariño, al señor Luis Javier Benavides Paz y al Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto, al cual también le solicitó copia auténtica del expediente relacionado con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.1. Respuesta del Magistrado ponente.

El Magistrado del Tribunal Administrativo de Nariño, Julio Armando Rodríguez Vallejo, en escrito de noviembre 16 de 2010, solicitó declarar improcedente la acción al no cumplir el requisito de inmediatez, pues *"la providencia contra la que se interpone la demanda de tutela dictada por la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño es de fecha 9 de abril de 2010, y la demanda de tutela se presentó ante el Consejo Seccional de la Judicatura en el mes de octubre de 2010, transcurridos ya casi 4 meses de la última providencia junio 16 de 2010 que resolvió el recurso de súplica interpuesto indebidamente contra un auto de Sala, y solo cuando ya la apoderada de la demandante había puesto en conocimiento el incumplimiento de la providencia de 24 de noviembre de 2009 por la demandada (fls 609)"*.

Explicó que el Tribunal mediante auto de abril 9 de 2010, negó el recurso de apelación interpuesto por la accionante (está en negrilla en el texto original):

"... por considerarlo improcedente, por cuanto, el poder con nota de presentación personal de la representante de la Registraduría que llegara en fax dentro del término para interponerlo no tenía la nota de presentación de la poderdante, en cambio sí existía al respaldo nota de presentación de los apoderados fls 374. Cuando llegan los originales en ellos al respaldo del poder sí existía nota de presentación, pero los originales llegaron y se recibieron anexándose al expediente fuera de término, ya el 15 de diciembre de 2009 fls 406. Lo que significaba, que cuando el juzgado concedió el recurso incurrió en error al considerar los poderes en original, allegados vencido el término para presentar el

recurso. Ciertamente es que los documentos que se remiten en fax tienen el mismo valor de los originales y su recepción se refuta (sic) *dentro del término si los originales se allegan con posterioridad, pero esos documentos deben tener el mismo contenido, caso contrario, documentos complementarios que lleguen con posterioridad con los originales se refutan (sic) recibidos en esa nueva fecha. Que fue lo que ocurrió en el caso en comento. El H. Consejo de Estado al resolver deberá preguntarse, qué finalidad tenía al respaldo del poder llegado en fax, ponerle una innecesaria nota de presentación personal de los apoderados? Cuando en el original al respaldo lo que aparece es la nota de la representante legal? Puede afirmarse que trata de los mismos documentos?*"

Igualmente, con relación a la competencia del Tribunal al momento de resolver la apelación, puntualizó: *"En segunda instancia cierto es que el ad-quem tiene su competencia limitada al objeto de la apelación o inconformidad, cuando se trata de un aspecto o tema de fondo, pero nada le impide corregir errores procedimentales cometidos en relación con la personería adjetiva del apelante, sin que ello constituya vía de hecho, ya que no puede darse curso a un recurso interpuesto por quien no ha demostrado poder legal para interponerlo."*

2.2. Escrito de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Mediante apoderado, la entidad accionante dirigió al *a quo* un escrito en noviembre 26 de 2010, en el cual reiteró la solicitud de amparo, explicando que el envío de poderes con sus anexos por fax, es *"permitido por los diferentes despachos judiciales en procura del derecho de defensa"* (f. 81 ib.).

Con relación a los hechos consignados en la demanda, explicó:

"En el caso en concreto, el 15 de diciembre de 2010, se radicó en el Juzgado de conocimiento, el memorial poder en original y sus anexos; en el reverso de este documento; efectivamente figura la presentación del mismo, por parte de la poderdante y otorgante Dra. Edna Patricia Rangel Barragán, ante la Notaría 73 del Círculo de Bogotá, D. C., el 9 de diciembre de 2009 (folio 406 del expediente), es decir, la presentación personal se surtió dentro del término legal de notificación, toda vez que como la apoderada de la Registraduría conoció y se notificó del proceso el día 3 de diciembre de 2009, se tenía plazo para impugnar el auto de fecha 24 de noviembre de 2009, hasta el día 9 de diciembre de 2009, es decir se realizó dentro del término legal, tal como se puede comprobar ya que obra dentro del expediente."

Igualmente indicó que el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto reconoció personería jurídica mediante auto de enero 20 de 2010, desestimando los argumentos invocados por la apoderada del señor Luis Javier Benavides Paz con relación al poder presentado, sin que ésta recurriera contra tal decisión.

Manifestó además que *"por estos mismos hechos, cursó una tutela en el Tribunal Administrativo de Nariño, impetrada por el señor Benavides Paz, de la cual conoció el Magistrado Julio Armando Rodríguez Vallejo, quien la concedió. No obstante, en segunda instancia ante el Honorable Consejo de Estado, fue revocada y rechazada por improcedente"*, sobre lo cual allegó las copias respectivas (fs. 93 a 130 ib.).

2.3. Respuesta del Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto.

Mediante escrito de noviembre 19 de 2010, la Juez Séptima Administrativa de Pasto, luego de citar jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, aseveró que *"el amparo es improcedente por cuanto la decisión adoptada por el H. Tribunal Administración de Nariño, se encuentra ajustada a los parámetros legales y constitucionales"* (fs. 140 a 144 ib.).

2.4. El fallo de primera instancia.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia de diciembre 9 de 2010, negó el amparo refiriendo que la Registraduría Nacional del Estado Civil incumplió los requisitos mínimos indispensables exigidos por la ley, pues el poder fue enviado por fax sin la nota respectiva de presentación personal; por lo tanto, *"no existe certeza respecto a que quien firma el poder sea efectivamente la Jefe de la Oficina Jurídica"* de esa entidad.

2.5. Impugnación.

Mediante apoderado, la Registraduría impugnó, reiterando los hechos y argumentos e insistiendo en que en las copias remitidas era verificable que la Jefe de la Oficina Jurídica de su procurada fue quien suscribió el poder.

2.6. El fallo de segunda instancia

En sentencia de marzo 3 de 2011, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó el fallo impugnado, indicando que si bien la falta de presentación personal fue subsanada al anexarse debidamente el poder y ello no incidió en el reconocimiento de personería, dicha omisión *"sí afectó la interposición oportuna del recurso de apelación, tal como lo afirmó el Tribunal"*.

Igualmente, indicó que al resolverse un recurso de apelación, *"el ad quem tiene amplia competencia para estudiar la admisibilidad de la apelación. El artículo 358 del Código de Procedimiento Civil establece que el juez o magistrado ponente debe realizar un examen preliminar sobre (sic) providencia apelada y la procedencia del recurso y si, luego de ese examen, observan que no se cumplen los requisitos para la concesión del mismo, el recurso puede ser declarado inadmisibile"* (f. 182 ib.).

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar, en Sala de Revisión, el asunto que ha llegado a su conocimiento, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de discusión.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si los derechos fundamentales al debido proceso, defensa, acceso a la justicia e igualdad, invocados por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante apoderada, fueron violados por la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño al negar por improcedente una apelación, por presunta falta de presentación personal de quien otorgó el poder para actuar dentro del proceso.

Para resolver la situación planteada, la Sala se referirá primero al supuesto excepcional bajo el cual procede el amparo constitucional contra decisiones judiciales. Acto seguido examinará si en el presente asunto concurre tal excepción; únicamente de ser así, abordará el estudio de las glosas planteadas por el demandante y, a partir de ello, resolverá lo que en derecho corresponda.

Tercera. Por regla general, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales.

Aún cuando en este caso no está dirigida la acción de tutela contra una decisión judicial que le ponga fin a un proceso, cabe recordar que, como es bien sabido, mediante sentencia C-543 de octubre 1º de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 (también, desde otro enfoque, fueron entonces excluidos del ordenamiento jurídico los artículos 11 y 12 *ibídem*), norma que establecía reglas relacionadas con el trámite de acciones de tutela contra determinaciones judiciales que terminen un proceso, cuya inconstitucionalidad derivó de afirmarse la improcedencia del amparo contra tal clase de providencias, salvo si se trata de una ostensible y grave "*actuación de hecho*", perpetrada por el propio funcionario judicial.

Entre otras razones, se estimó inviable el especial amparo constitucional ante diligenciamientos reglados dentro de los cuales están previstos, al interior del respectivo proceso, mecanismos de protección de garantías fundamentales.

Al respecto, al estudiar el asunto frente al tema del "*principio democrático de la autonomía funcional del juez*", reconocido expresamente en la Constitución Política, esta corporación determinó que el juez de tutela no puede extender su decisión para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio, lo cual sí violaría gravemente los principios constitucionales del debido proceso.

En el referido pronunciamiento se expuso (en el texto original sólo está en negrilla "*de hecho*", del primer párrafo que se cita):

"Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.

Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.

De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.

No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (artículo 29 C.N.), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la ostensible falta de competencia que podría acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la indebida prolongación de los procesos y la congestión que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales.

De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente."

Las razones tenidas en cuenta para apoyar esta posición jurisprudencial se encuentran consolidadas, con la fortaleza inamovible erigida por lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 243 superior, a partir de la declaratoria de inexecutable de los removidos artículos del Decreto 2591 de

1991, como quiera que la parte resolutive de dicha sentencia está protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional, luego es de obligatoria observancia.

En sustento de esa decisión, entre otras consideraciones convergentemente definitorias, además se plasmó lo siguiente (sólo están en negrilla en el texto original las expresiones "alternativo", "último" y "único"):

"La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicional al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes."

En relación con el mismo asunto, y particularmente sobre el cumplimiento por parte del proceso de una "función garantizadora del derecho", agregó (no está en negrilla en el texto original):

"Así, pues, no corresponde a las reglas de hermenéutica ni se compeadece con los principios de la lógica asumir que el Constituyente de 1991 consagró la acción de tutela como medio de defensa contra los resultados de los procesos que él mismo hizo indispensables en el artículo 29 de la Constitución para asegurar los derechos de todas las personas. Debe entenderse, por el contrario, como lo ha entendido desde su instauración el constitucionalismo, que los procesos han sido instituidos en guarda de la justicia y la equidad, con el propósito de asegurar a los gobernados que el Estado únicamente resolverá las controversias que entre ellos se susciten dentro de límites clara y anticipadamente establecidos por la ley, con el objeto de evitar los atropellos y las resoluciones arbitrarias, desde luego dentro de la razonable concepción, hoy acogida en el artículo 228 de la Carta, sobre prevalencia del derecho sustancial, cuyo sentido no consiste en eliminar los procesos sino en impedir que el exagerado culto a las ritualidades desconozca el contenido esencial y la teleología de las instituciones jurídicas.

Así concebido, el proceso cumple una función garantizadora del Derecho y no al contrario, razón por la cual no puede afirmarse que su efectiva aplicación ni la firmeza de las decisiones que con base en él se adoptan tengan menor importancia para la protección de los derechos constitucionales fundamentales que el instituto previsto en el artículo 86 de la Constitución."

Del mismo fallo C-543 de 1992, refréndase que "*si la tutela es un mecanismo subsidiario o supletorio, según queda demostrado, es clara su improcedencia cuando ya se han producido no sólo un proceso, en el cual se encuentran comprendidos todos los recursos y medios judiciales que autoriza la ley, sino también una providencia definitiva que puso fin al mismo*".

Igualmente, con fundamento en que el constituyente estableció jurisdicciones autónomas y separadas cuyo funcionamiento ha de ser desconcentrado, en ese fallo se indicó que "*no encaja dentro de la preceptiva fundamental un sistema que haga posible al juez, bajo el pretexto de actuar en ejercicio de la jurisdicción Constitucional, penetrar en el ámbito que la propia Carta ha reservado a jurisdicciones como la ordinaria o la contencioso administrativa a fin de resolver puntos de derecho que están o estuvieron al cuidado de estas*" (no está en negrilla en el texto original).

Sin embargo, a partir de algunas manifestaciones que la propia Corte incluyó dentro de esa providencia, entre ellas que los jueces de la República tienen el carácter de autoridades públicas, y pueden incurrir en "actuaciones" de hecho, fue dándose origen a la doctrina de la vía de hecho, a partir de la cual, de forma muy excepcional, se permite el uso de la acción de tutela para cuestionar aquellas "decisiones" que por contrariar de manera grave, flagrante y grosera el ordenamiento constitucional, no puedan en realidad reputarse como verdaderos pronunciamientos judiciales.

Así, siendo claro e indiscutible que también los administradores de justicia deben respeto a la Constitución y a las leyes, más aún en el ejercicio de sus competencias, ello implica que las decisiones judiciales han de ser adoptadas con estricto apego al ordenamiento jurídico, en el cual la primacía de los derechos fundamentales ocupa un lugar significativo.

En la jurisprudencia de esta corporación se ha venido desarrollando así, desde 1993 hasta sus más recientes pronunciamientos, la noción de la *vía de hecho*, al igual que, especialmente en los últimos años, la concepción de algunos *requisitos generales de procedencia* y, sobre todo, *causales especiales de procedibilidad*. Con todo, es preciso tener en cuenta que la acción de amparo se encuentra reservada para aquellos eventos en los cuales se presente una verdadera conculcación de un derecho fundamental, lo cual suele traducirse en actuaciones arbitrarias, ostensiblemente opuestas al ordenamiento jurídico, al punto de requerirse la intervención del juez de tutela como única vía para su restablecimiento, pues de otra forma ese instrumento consignado en el artículo 86 superior habría de convertirse en un mecanismo especial de enmienda de las decisiones judiciales, interpretación que resulta por completo ajena a la especial naturaleza con la cual ha sido concebida la acción de tutela.

En esta misma línea, la Corte ha realzado que la circunstancia de que el juez de tutela pueda, por rigurosa excepción, revisar una decisión judicial tildada de arbitraria, no lo convierte en juez de instancia, ni puede llevarle a sustituir a quien lo es. En efecto, el amparo constitucional constituye una confrontación de la actuación judicial con el texto superior, para la estricta verificación del cumplimiento y garantía de los

derechos fundamentales, que no puede conducir a que se imponga una interpretación de la ley o una particular forma de apreciación probatoria, que simplemente se considere más acertada a la razonadamente expuesta en el proceso y en la sentencia respectiva.

A su vez, es importante considerar que si bien la jurisprudencia constitucional ha paulatinamente admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pese a la claridad y al efecto de cosa juzgada (art. 243 Const.) que es immanente a las decisiones contenidas en la sentencia C-543 de 1992 a la que antes se hizo referencia, no sería menos pertinente ni valedero tomar en cuenta también los parámetros de racionalidad dentro de los cuales el legislador extraordinario de 1991 quiso enmarcar la procedencia del amparo.

En este sentido, es oportuno añorar el contenido del inciso final del párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 que por esa decisión fue declarado inexecutable: "*La tutela no procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas.*"

De otra parte, la sentencia C-590 de junio 8 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, circunscrita al estudio y declaración de inexecutable de un segmento normativo del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que conducía a la proscripción de la acción de tutela contra sentencias de casación penal, contiene también importantes reflexiones, muy pertinentes al propósito de fijar el ámbito estrictamente excepcional dentro del cual es constitucionalmente admisible la tutela contra decisiones judiciales.

Sobre el tema expuso en esa ocasión esta corporación que "*no puede el juez de tutela convertirse en el máximo intérprete del derecho legislado ni suplantar al juez natural en su función esencial como juez de instancia*" (no está en negrilla en el texto original, ni en las transcripciones siguientes).

En esa misma providencia se expone previamente:

"21. A pesar de que la Carta Política indica expresamente que la acción de tutela procede 'por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública' susceptible de vulnerar o amenazar derechos fundamentales, en algunos ámbitos se ha cuestionado su procedencia contra sentencias, no obstante tratarse de actos emanados de jueces y tribunales en tanto autoridades públicas y la consecuente posibilidad, aunque sumamente excepcional, de que a través de tales actos se vulneren o amenacen derechos fundamentales.

Sin embargo, el panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

En cuanto a lo primero, no puede desconocerse que la administración de justicia, en general, es una instancia estatal de aplicación del derecho, que en cumplimiento de su rol debe atenerse a la Constitución y a la ley y que todo su obrar debe dirigirse, entre otras cosas, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales. Si esto es así, lo obvio es que las sentencias judiciales se asuman como supuestos específicos de aplicación del derecho y que se reconozca su legitimidad en tanto ámbitos de realización de fines estatales y, en particular, de la garantía de los derechos constitucionales.

En cuanto a lo segundo, no debe perderse de vista que el derecho, desde la modernidad política, es la alternativa de legitimación del poder público y que tal carácter se mantiene a condición de que resulte un instrumento idóneo para decidir, de manera definitiva, las controversias que lleguen a suscitarse pues sólo de esa forma es posible definir el alcance de los derechos y crear las condiciones necesarias para su adecuado disfrute. De allí el valor de cosa juzgada de que se rodean las sentencias judiciales y la inmutabilidad e intangibilidad inherentes a tales pronunciamientos, pues de no ser así, esto es, de generarse una situación de permanente incertidumbre en cuanto a la forma como se han de decidir las controversias, nadie sabría el alcance de sus derechos y de sus obligaciones correlativas y todos los conflictos serían susceptibles de dilatarse indefinidamente. Es decir, el cuestionamiento de la validez de cualquier sentencia judicial resquebrajaría el principio de seguridad jurídica y desnudaría la insuficiencia del derecho como instrumento de civilidad.

Y en cuanto a lo tercero, no debe olvidarse que una cara conquista de las democracias contemporáneas viene dada por la autonomía e independencia de sus jueces. Estas aseguran que la capacidad racionalizadora del derecho se despliegue a partir de las normas de derecho positivo y no de injerencias de otros jueces y tribunales o de otros ámbitos del poder público. De allí que la sujeción del juez a la ley constituya una garantía para los asociados, pues estos saben, gracias a ello, que sus derechos y deberes serán definidos a partir de la sola consideración de la ley y no por razones políticas o de conveniencia.

22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales."

Empero, luego de esos categóricos raciocinios, en la citada providencia fueron compilados los denominados "*requisitos generales de procedencia*" y las "*causales generales de procedibilidad*", siendo catalogados los primeros de la siguiente manera:

"a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a

otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se toman definitivas."

Adicionalmente se indicó que, "*para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas*", siendo agrupadas de la siguiente forma:

"a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución."

Recapitulando esos desarrollos jurisprudenciales, merece también especial atención el criterio de esta Corte en cuanto a la labor específica del juez de tutela, en punto a que no puede desconocer "*los conceptos y principios de autonomía, independencia de los jueces, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y vigencia del Estado social de derecho*".

Es entonces desde las rigurosas perspectivas expuestas en precedencia, donde además converge el deber impostergable de ofrecer amparo efectivo a los derechos fundamentales y el compromiso de acatar los principios que acaban de ser enunciados, que el juez constitucional debe avocar el análisis cuando razonadamente se plantee por parte de quienes acudieron a un proceso judicial ordinario, la supuesta vulneración de sus garantías fundamentales como resultado de providencias entonces proferidas.

Cuarta. El derecho al debido proceso de las personas jurídicas. Legitimación de las personas jurídicas de derecho público para incoar acciones de

tutela.

4.1. El artículo 86 de la Constitución Política, ampliamente desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, establece que la acción de tutela permite a toda persona acudir ante cualquier juez para solicitar la protección inmediata de los derechos constitucionalmente fundamentales de los cuales es titular, en todo momento y lugar, directamente o mediante alguien que actúe en su nombre.

En reiteradas ocasiones y desde sus primeros pronunciamientos, esta Corte ha adoptado como tesis que las personas jurídicas, incluidas las públicas, son titulares de derechos fundamentales, por ende, están legitimadas por activa para instaurar acciones de tutela, al igual que ocurre en otras latitudes, en procura de la salvaguarda de esas garantías que requieran para alcanzar sus fines jurídicamente protegidos.

En consecuencia, el ejercicio del derecho de amparo por parte de las personas jurídicas, sean privadas o de derecho público, se adelanta de dos formas:

"a). Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.

b). Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas."

Tratándose de las acciones dirigidas a la protección directa de las garantías inherentes a las personas jurídicas públicas, esta corporación ha puntualizado que esos entes son titulares de aquellos derechos cuya naturaleza así lo admita; estando habilitadas para "*ejercitarlos y defenderlos*".

Al respecto, resulta oportuno recordar lo consignado en la sentencia T-267 de 2009, ya referida, en la cual la Corte Constitucional realizó un importante recuento de algunos precedentes jurisprudenciales acerca de la titularidad de los derechos de las personas jurídicas (no está en negrilla en el texto original):

"Así por ejemplo, en la sentencia C-360 de 1996, la Corte reconoció que en determinados eventos las personas jurídicas –incluso las personas jurídicas de derecho público– pueden ser titulares de derechos fundamentales. En esa misma providencia señaló que dicha titularidad depende de (i) que así lo permita la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza, y, (ii) que exista una relación directa entre la persona jurídica que alega la vulneración y una persona o grupo de personas naturales, virtualmente afectado. Advirtió también que las personas jurídicas de derecho público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita y, por lo tanto, están constitucionalmente habilitadas para ejercitarlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico.

En la sentencia SU-182 de 1998, al realizar un extenso análisis de la titularidad de derechos de las personas de derecho público, esta corporación señaló que dentro de la gama de aquellos garantizados en un Estado Social de Derecho a este tipo de sujetos hay algunos de naturaleza fundamental, 'en cuando estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto,' por ende susceptibles de ser amparados por vía de tutela."

Como quedo visto, al igual que las personas naturales, las personas jurídicas privadas y de derecho público son titulares de ciertas garantías que resultan fundamentales, máxime cuando guardan relación con los intereses legítimos perseguidos por esas entidades, en cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales que les son propias.

4.2. Las personas jurídicas privadas o públicas también son titulares de derechos fundamentales como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, pues se derivan de su "*capacidad para obrar*", tal como lo indicó la Corte en el fallo T-924 de 2002, ya referido:

"Ahora bien, el debido proceso y el acceso a la justicia se atribuyen a las personas, naturales y jurídicas, porque son derechos que se basan en la capacidad de obrar de unas y otras, no en la naturaleza de su personalidad. Prueba de ello es que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que el artículo 229 constitucional garantiza a toda persona el acceso a la justicia.

Pretender excluir a las personas jurídicas de la acción de tutela para restablecer su derecho a un juicio justo, conforme a las leyes preexistentes, ante un tribunal competente y con la plenitud de las formas previstas, sería tanto como establecer presupuestos diferentes en el desenvolvimiento de la capacidad de obrar de las personas naturales, según su actuación individual o colectiva, desconociendo la protección que la Carta Política otorga al substrato humano que comportan todas las actuaciones que proyectan al hombre como ser social."

En ese mismo sentido, en la precitada sentencia T-924 de 2002 se recordó lo consignado en la T-411 de 1992, donde con relación a la protección directa del derecho al debido proceso de las personas jurídicas se explicó:

"Otros derechos constitucionales fundamentales, sin embargo, las personas jurídicas los poseen directamente: es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (artículo 15 de la Constitución), la libertad de asociación sindical (artículo 38); el debido proceso (artículo 29), entre otros."

Sin embargo, la Corte Constitucional también ha sido enfática en explicar que, principalmente tratándose del amparo del derecho al debido proceso, la tutela no puede ser empleada para "*solventar la incuria procesal del accionante*", atendiendo que el procedimiento ordinario es el medio eficaz del cual dispone el afectado para el restablecimiento de sus derechos conculcados, salvo cuando se trate de evitar o mitigar un

perjuicio irremediable y grave.

En síntesis, aunque en ciertos eventos la protección de los derechos de una persona jurídica, privada o pública, se deriva de la necesidad de amparar las garantías fundamentales de personas naturales relacionadas con aquéllas, ello no es óbice para reconocer ciertos otros directamente, pues permiten a esas entidades desarrollar las labores que le son propias.

Quinta. El "*exceso ritual manifiesto*" desconoce el debido proceso, junto con el derecho de defensa, el acceso a la administración de justicia y el principio de prevalencia del derecho sustancial. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. La Constitución asegura tanto en el Preámbulo, como en los artículos 2º, 29, 228, 229 y 250, la vigencia de un orden justo y la efectividad de los principios y de los derechos, incluido el acceso efectivo a la administración de justicia, la cual será debida, oportuna y acertadamente impartida.

En desarrollo de esos principios y finalidades, en el artículo 29 *ibídem* se ha consagrado que el debido proceso debe aplicarse tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas y dentro de esa prerrogativa existe la garantía de toda persona, sea natural o jurídica como quedo visto, a ejercer su defensa y contar con la asistencia de un letrado para tal fin.

Aunado a lo anterior, esta Corte ha indicado que el derecho a la defensa, como integrante del debido proceso, impone una serie de facultades de las partes. Al respecto, en el fallo T-383 de mayo 16 de 2011, con ponencia de quien ahora cumple igual función, se recordó lo consignado en el C-025 de enero 27 de 2009, M. P. Rodrigo Escobar Gil, donde con relación al respeto a esas garantías, en cualquier tipo de actuación judicial o administrativa, se consignó:

"Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, 'de ser oíd[a], de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga'.

La jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia del derecho a la defensa en el contexto de las garantías procesales, señalando que con su ejercicio se busca 'impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado'. Acorde con ello, ha reconocido igualmente que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que 'constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico'."

En ese orden, dentro del debido proceso también está contenido el derecho de defensa, que no solamente se relaciona con la facultad de presentar y controvertir pruebas, sino con la obligación proveniente del Estado social de derecho de permitir a los interesados contar con la representación de un abogado escogido para tal fin, cuando sea necesario, y a recurrir las decisiones que resulten desfavorables cuando ello sea permitido por el ordenamiento.

5.2. Si bien las garantías referidas tienen el carácter sustancial, su efectividad requiere de normas procesales, sin que lo allí establecido pueda contrariar o impedir su materialización, pues se incurriría en lo que jurisprudencialmente se ha denominado como el "*exceso de ritualidad manifiesto*", que no es otra cosa que un desconocimiento del orden superior.

La referida doctrina nace de la imperiosa necesidad que los operadores jurídicos no desconozcan los derechos sustanciales, mediante el apego extremo de los presupuestos procesales contenidos en normas de esa naturaleza, que si bien son el instrumento para su realización, no pueden ser un obstáculo injustificado para la consecución de la justicia material.

Con relación a la prevalencia del derecho sustancial, esta corporación en la sentencia C-029 de febrero 2 de 1995, M. P. Jorge Arango Mejía, explicó:

"Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia 'prevalecerá el derecho sustancial', está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, es un medio."

Por ende, las normas procesales, aunque de orden público y de obligatorio cumplimiento, son el medio para hacer efectivos los derechos sustanciales y solucionar conflictos, entre particulares o de éstos con el Estado. Lo anterior, sin desconocer la importancia que las formas propias de cada proceso tienen, pues su aplicación fue reconocida por el artículo 29 de la Constitución.

Así, partiendo del derecho de acceso a la administración de justicia y del principio de la prevalencia del derecho sustancial, se presenta un "*exceso ritual manifiesto*" cuando hay una renuencia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales", el cual puede conllevar el quebrantamiento de derechos fundamentales como el debido proceso y, dentro de él, la defensa, al igual que el acceso a la administración de justicia.

Sexta. Análisis del caso concreto.

6.1. Corresponde a esta Sala Sexta de Revisión determinar si las garantías fundamentales invocadas por la Registraduría Nacional del Estado

Civil, mediante apoderado, fueron desconocidas por la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño, al negar la procedencia de un recurso de apelación interpuesto contra un auto que declaró la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, al encontrar que el poder respectivo, enviado sólo el anverso por fax, carecía de la nota de presentación personal del mandante.

Previo a resolver sobre lo antes planteado, la Sala procede a efectuar unas precisiones frente al asunto objeto de estudio, pues como se indicó en los antecedentes, uno de los apoderados de la entidad actora aseguró que por los mismos hechos cursó con antelación una solicitud de amparo, al tiempo que el Magistrado ponente de la providencia ahora censurada por la Registraduría afirmó que esta tutela no cumple con el presupuesto de la inmediatez.

6.2. Mediante escrito de noviembre 26 de 2010 dirigida al *a quo*, la apoderada de la Registraduría indicó que *"por los mismos hechos, cursó una tutela en el Tribunal Administrativo de Nariño, impetrada por el señor Benavides Paz, de la cual conoció el Magistrado Julio Armando Rodríguez Vallejo, quien la concedió. No obstante, en segunda instancia ante el Honorable Consejo de Estado, fue revocada y rechazada por improcedente"*.

Si bien lo expuesto por la apoderada de la entidad accionante apuntaría a una eventual temeridad, en realidad no se configura un abuso en el ejercicio de la acción de tutela por desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, pues esas dos actuaciones no tenían un objetivo común.

El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 explica que la acción de tutela resulta temeraria cuando, sin motivo expresamente justificado, se incoa pluralmente por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, lo cual da lugar a su rechazo o a decidir desfavorablemente todas las solicitudes, por constituir un uso impropio del especial mecanismo de amparo.

En ese orden, para que se configure la temeridad es imperativo que entre las diferentes acciones que presuntamente desconozcan la cosa juzgada constitucional, sea predicable además de una evidente identidad en los supuestos fácticos, las partes y los derechos invocados, la ausencia de una justa causa para acudir en más de una ocasión a la tutela.

Empero, esos presupuestos no se materializan con relación a la tutela objeto de esta revisión, pues fue dirigida contra el Tribunal Administrativo de Nariño, censurando un auto proferido en segunda instancia dentro de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Entre tanto, aquella referida por la apoderada de la aquí demandante fue incoada por el señor Luis Javier Benavidez Paz contra la Registraduría, solicitando ser incluido en la carrera administrativa en aplicación del Acto Legislativo 01 de 2008; por ende, no guardan identidad los dos amparos referidos.

6.3. El Magistrado ponente del auto censurado mediante el presente amparo aseveró que no se cumple el requisito de inmediatez, por cuanto la acción se formuló en octubre de 2010, transcurridos casi cuatro meses desde el auto que resolvió el recurso de súplica *"interpuesto indebidamente"*.

Tratándose de la inmediatez como presupuesto procesal del ejercicio de la acción de tutela, cabe recordar que al ser declarado inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, no hay un término de caducidad para su interposición; con todo, ésta debe incoarse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser ponderado por el juez en cada caso concreto.

En efecto, como ha indicado esta misma Sala de Revisión, *"no es entendible que quien esté padeciendo un serio quebrantamiento contra un derecho de tal calidad, retarde la petición de protección, acudiendo a un mecanismo precisamente caracterizado por ser preferente, sumario y propiciador de inmediato amparo (art. 86 Const.)"*.

Ese presupuesto resulta más relevante cuando la tutela se intenta contra decisiones judiciales, pues permitir un injustificado retraso en su interposición, después de proferida la providencia que se censura, atenta contra los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, motivo por el cual el juez debe analizar en cada asunto particular si resulta justificado el tiempo que el interesado tardó para acudir al amparo, desde el momento en que se generó la presunta vulneración o puesta en peligro de sus derechos.

El lapso transcurrido en el presente asunto sí resulta razonable, habida cuenta que si bien el auto del Tribunal Administrativo de Nariño fue proferido en abril 9 de 2010, la entonces apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil interpuso recurso de reposición el 16 del mismo mes y año, siendo resuelto desfavorablemente el 21 siguiente.

Aunado a lo anterior, la representación de la Registraduría intentó el recurso de súplica en mayo 31 de 2010, que se rechazó por improcedente en junio 16 siguiente; remitido el expediente al Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto en julio 9, éste acotó el *"obedecimiento al Superior"* mediante auto de julio 21, comunicado a esa entidad en agosto 4 siguiente.

Posteriormente, mediante apoderado, la Registraduría Nacional del Estado Civil instauró la presente acción en octubre 6 de 2010, poco menos de seis meses luego de proferido el inicial auto que presuntamente desconoció sus derechos, pero luego hubo notoria actividad en el escenario de la acción contenciosa administrativa, sede natural e idónea para procurar la protección de los derechos invocados, que no logró allí.

En efecto, luego de dictado el referido auto se intentaron los recursos de reposición y súplica, aunque no con los resultados deseados por la apoderada de la Registraduría, profiriéndose el último auto en junio 16 de 2010, mediante el cual se rechazó la súplica invocada.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el expediente respectivo sólo regresó al *a quo* en julio 21 siguiente, menos de tres meses antes de intentarse la acción de tutela, procediendo a asumir lo resuelto por el *ad quem*.

Igualmente, debe tomarse en consideración que la interposición de la acción de tutela requería un nuevo poder para actuar otorgado por la Jefe

de la Oficina Jurídica de la Registraduría, con sede en Bogotá, y la consecución de las copias del expediente 2009-0210, correspondiente a toda la actuación adelantada ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Así, el término empleado por la accionante para acudir al presente amparo está dentro de lo razonable y cumple el presupuesto procesal de la inmediatez.

6.4. Como se indicó en precedencia, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales, salvo cuando el funcionario judicial haya contravenido de manera flagrante el ordenamiento constitucional, incurriendo en palmaria arbitrariedad, que es lo que en este caso se reprocha a la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño. Así, deviene necesario estudiar de fondo el asunto, para igualmente dilucidar si, por el contrario, lo pretendido es imponer, desde fuera del proceso respectivo, una particular forma de interpretación de las normas y, de paso, reemplazar al juez ordinario.

Tampoco corresponde al juez de tutela cambiar las formas propias de esos juicios o modificar las providencias allí proferidas, por cuanto el amparo no puede emplearse como recurso adicional al alcance de las partes para atacar los procedimientos o el fondo del asunto, pues ello sí comportaría quebrantar abierta y gravemente el debido proceso.

Con todo, como se indicó previamente, el derecho procesal tiene una inmanente trascendencia para la materialización de los derechos sustanciales, sin que ello implique que aquél sea un obstáculo para la efectiva realización de los segundos, al extremo de impedir la realización de la justicia material.

6.5. Mediante auto de noviembre 24 de 2009, entre otras determinaciones, el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Luis Javier Benavides Paz contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, y decretó la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

Estando la Registraduría Nacional radicada en Bogotá, su Jefe de la Oficina Jurídica Edna Patricia Rangel Barragán remitió por fax a Pasto un poder en diciembre 9 siguiente, firmado y con nota de presentación personal ante notario al respaldo, pero solo transmitieron el haz del referido documento.

En la misma fecha los apoderados de la entidad realizaron su presentación personal en la Oficina Judicial de Pasto y radicaron el mandato ante el referido Juzgado, junto con los recursos de reposición y de apelación, acompañando:

(i). Constancia expedida por la Gerencia de Talento Humano, Grupo de Registro y Control de la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde se hace constar que la doctora Edna Patricia Rangel Barragán es la Jefe de la Oficina Jurídica de esa entidad.

(ii). El acta de posesión de la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría, firmada por el Registrador Nacional.

(iii). Resolución 5331 de agosto 12 de 2009, mediante la cual se nombró a la doctora Edna Patricia Rangel Barragán.

(iv). Resolución 0307 de enero 21 de 2008, mediante la cual el Registrador Nacional del Estado Civil delegó en la Jefe de la Oficina Jurídica una serie de facultades, entre ellas otorgar poderes en los procesos contencioso administrativos en los cuales deba actuar esa entidad como demandada.

6.6. Fijado en lista el asunto en el referido Juzgado en diciembre 10 de 2009, la apoderada del señor Luis Javier Benavidez Paz recorrió el traslado el 14 de los mismos, anotando que el poder presentado a nombre de la Registraduría carecía de la presentación personal del otorgante, lo cual impone su rechazo.

En diciembre 15 de 2009, los apoderados de la Registraduría allegaron el respectivo poder y sus anexos en original, por lo que el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto mediante auto de enero 20 de 2010, luego de negar el recurso de reposición contra el auto que decretó la suspensión provisional del acto administrativo demandado, reconoció personería jurídica, indicando:

"La Dra. Edna Patricia Rangel Barragán en su condición de Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante memorial visible en original al folio 406 confirió poder, para que atiendan el presente proceso hasta su culminación, a los doctores Rosangela Estupiñán Calvache, en calidad de apoderada principal y al Dr. Lucio Franco Bravo Rodríguez en calidad de apoderado suplente.

El memorial poder fue presentado directa y personalmente por su signataria ante la Notaria 73 de Bogotá (f. 406 vto.), igual diligencia fue surtida por los apoderados ante la Oficina Judicial de Pasto, tal como consta al folio 374 vto., despacho que en efecto legalmente realiza esta clase de diligencias de conformidad con las funciones asignadas.

En el caso de autos, observa el Despacho que a folio 406, reverso, obra la constancia de la presentación personal del memorial poder otorgado por la Doctora Edna Patricia Rangel Barragán, en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ante el Notario 73 del Círculo de Bogotá D.C., así mismo obran en originales y fotocopias auténticas los documentos con los que se acreditan las facultades de quien otorgó el poder (fs. 405 a 412)."

6.7. En escrito de enero 27 de 2010, la apoderada de la Registraduría presentó recurso de reposición y en subsidio de queja, contra el auto que negó los recursos previamente intentados, siendo recorridos por la apoderada del demandante sin referirse al reconocimiento de personería de su contraparte.

El Juzgado repuso parcialmente el auto de enero 20 de 2010 y concedió la apelación en efecto diferido, interpuesta contra la suspensión provisional del acto administrativo decretada en noviembre 24 de 2009.

La apoderada del señor Luis Javier Benavides Paz en escrito de febrero 16 de 2010, solicitó declarar improcedente el recurso, argumentando:

"Efectivamente, en el folio 374 del expediente de la referencia aparece un poder otorgado, aparentemente, por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a favor de dos abogados,... documento que, de conformidad con el sello que forma parte del documento en su extremo superior derecho fue recibido en el Juzgado Séptimo Administrativo de Circuito de Pasto, el día 9 de diciembre de 2009, fecha en la que se vencía el término para apelar frente al auto de suspensión provisional emitido en contra del documento cuya nulidad se ha demandado. Con él se presentó el memorial que contiene el recurso mencionado.

Sin embargo, el documento que contiene el memorial poder carece de un elemento esencial requerido por los artículos 68 y 69 del Decreto 690 de 1970, en concordancia con el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, su autenticidad.

Efectivamente, el poder especial constituye un documento que requiere, para su autenticidad, es decir, para que exista certeza sobre la persona que lo ha 'elaborado, manuscrito y firmado', de su presentación personal, a tenor del último inciso del artículo del Código de Procedimiento Civil que se ha mencionado.

El estudio del documento del cual se pretende derivar la representación judicial por parte de la entidad demandada carece de presentación personal por parte de quien lo otorgó, ya que fue presuntamente suscrito en Bogotá y, como puede observarse, las firmas que aparecen en su reverso pertenecen a quienes aceptan el poder, el cual presentaron ante la Oficina Judicial de esta ciudad y no a quien lo suscribió a nombre de la entidad."

Mediante auto de abril 9 de 2010, el Tribunal Administrativo de Nariño declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto en representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al no contar con la nota de presentación personal por parte de la representante legal. Al respecto, aseveró (no está en negrilla en el texto original):

"La admisión de la demanda y el decreto de la suspensión provisional fue notificada al Registrador Nacional del Estado Civil por conducto del Delegado Departamental de Nariño el día tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009) (fol. 403), inconforme con la decisión la entidad demandada actuando a través del apoderado judicial interpone recurso de apelación (fol. 382), el día nueve (9) de diciembre de dos mil nueve, aún dentro del término de ejecutoria de la providencia aludida.

Con el escrito del recurso se anexa el poder otorgado por la representante legal de la demandada señora Edna Patricia Rangel Barragán a los abogados Rosangela Estupiñan Calvache y Lucio Franco Bravo Rodríguez (fol. 374), e (sic) *poder contiene la nota de presentación personal por parte de los apoderados, sin embargo la Sala aclara que la nota de presentación personal debe realizarse por el poderdante no por los apoderados, con lo cual el poder estaría presentado de manera indebida y con ello no sería procedente reconocer personería a los abogados designados y consecuentemente no considerar el recurso interpuesto.*

El 15 de diciembre de 2009 se anexa al expediente el memorial poder con la presentación personal por parte de la señora Edna Patricia Rangel Barragán (fol. 406), es decir con la presentación de quien lo otorga, de esta manera y siendo que el poder está presentado en debida forma es a partir de la fecha de presentación del tal mandato cuando se otorgaría personería a los apoderados judiciales designados, se aclara entonces que, siendo que el poder que se allega con las formalidades exigidas cuando había precluido el término para presentar el recurso, la impugnación presentada con el poder inicial era improcedente por que los mandatos judiciales con los cuales se actuaba carecía de los requisitos para su reconocimiento."

6.8. Mediante escrito de abril 16 de 2010, la apoderada principal de la Registraduría interpuso recurso de reposición contra el auto de abril 9 de 2010, dictado por la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño, invocando la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal y pidiendo resolver de fondo la apelación, que la mandante del señor Luis Javier Benavides Paz a continuación pidió no conceder, por improcedente.

El Tribunal Administrativo de Nariño en auto de mayo 21 siguiente confirmó el de abril 9, reiterando que *"la admisión del recurso de apelación resulta improcedente toda vez que al momento de presentar la impugnación dentro del término previsto para tal efecto los apoderados carecían de la facultad para hacerlo por cuanto el poder no contenía la presentación personal de quien lo otorgaba, como requisito esencial para su configuración"*.

En consecuencia, luego de referir lo preceptuado en los artículos 84 y 107 del Código de Procedimiento Civil y 13 de la Ley 446 de 1998, concluyó que en el presente evento el poder *"no contenía los requisitos para su validez, a saber la presentación personal, además de no haber sido remitido con la nota de autenticación que exige el artículo 107 del C.P.C. y el artículo 13 de la Ley 446 de 1998, razón por la cual la admisión de la impugnación presentada y que tuvo como soporte el mandato judicial aludido será improcedente"*.

6.9. Contra la citada providencia la apoderada de la Registraduría interpuso recurso de súplica en mayo 31 de 2010, reiterando la preponderancia del derecho sustancial sobre el procesal, frente a lo cual la representante del señor Luis Javier Benavides Paz solicitó declarar su improcedencia.

Mediante auto de junio 16 de 2010, el Tribunal Administrativo de Nariño declaró improcedente el recurso, expresando: *"En estricto sentido el escrito de súplica presentado por la accionada, no requería tramitarse pues en primer lugar se dirigió al señor Magistrado Ponente, cuando debía haberse dirigido al magistrado que seguía en turno dentro de la Sala; y se presentó contra un auto interlocutorio emitido por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal cuando la súplica sólo procede contra autos interlocutorio proferidos por el ponente; y, además, se presentó la súplica*

contra una decisión que resolvió un recurso de reposición y bien se sabe que contra esa clase de determinaciones no procede ningún recurso".

6.10. Reseñado lo anterior, en la actuación contenciosa surtida ante el Tribunal Administrativo de Nariño se insistió en que al momento de ser impugnado el auto mediante el cual el Juzgado decretó la suspensión de los efectos del acto administrativo de la Registraduría, el poder respectivo aparentemente carecía de la nota de presentación personal de la representante legal, por lo que los abogados no estarían facultados, tornando improcedente el recurso de apelación interpuesto.

Para fundamentar lo anterior, se afirmó que el artículo 107 del C. de P. C. indica que la presentación personal de los escritos debe realizarse acorde con el artículo 84 *ibídem*, es decir, debidamente autenticados ante notario, guardando concordancia con lo consignado en el artículo 13 de la Ley 446 de 1998, según el cual los poderes deben cumplir ese mismo requisito.

6.11. Encuentra la Sala que, sin perjuicio de que el Tribunal accionado haya actuado en estricto legalismo, es evidente que desconoció el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en cuanto a la facultad de impugnar, pues no consideró que acorde con los documentos que reposaban en el expediente, sí era patente que el poder había sido otorgado y presentado personalmente por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en su carácter de representante legal de ésta.

Como se indicó en precedencia, al remitirse por fax el poder con destino al Juzgado respectivo, se omitió transmitir el reverso del mismo, donde se consignó la nota de presentación personal realizada en Bogotá ante notario, tal como consta en el propio expediente que se encuentra en el Juzgado administrativo, cuyas copias auténticas fueron remitidas al juez de tutela.

Con los demás documentos antes reseñados, estaba totalmente acreditado que la doctora Edna Patricia Rangel Barragán era la Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como certificó la Gerencia de Talento Humano, Grupo de Registro y Control de esa entidad y quedó consignado en la Resolución 5331 de agosto 12 de 2009, mediante la cual fue nombrada, y en el acta de posesión firmada por el Registrador Nacional. Además, por la Resolución 0307 de enero 21 de 2008 está facultada para otorgar poderes en los procesos contencioso administrativos en los cuales deba actuar esa entidad como demandada.

Así, anteponiendo formalismos, el Tribunal desconoció valores, principios y garantías de raigambre constitucional, como el derecho a una defensa técnica, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia incluso a través de impugnaciones, afectando la sustancialidad jurídica al hacer inaplicable esas garantías, por imponer un rito supuestamente incumplido, cuya acreditación era claramente constatable por otros medios válidos incorporados al proceso.

En efecto, como indicó esta Sala de Revisión en la precitada sentencia T-383 de 2011, la defensa técnica es una garantía del debido proceso en el Estado social de derecho, que guarda relación no solo con lo consignado en el artículo 29 de la Constitución, sino también con preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que permean la adecuada actuación judicial, en procura de la efectiva garantía de los principios y derechos constitucionales.

Acorde con todo lo analizado y reiterando además lo expuesto en la sentencia T-268 de 2010 previamente referida, existe "*exceso ritual manifiesto*" cuando la autoridad judicial omite dar trámite a una impugnación, argumentando que el documento que sustenta la nota de presentación personal del otorgante ante notario no fue allegado oportunamente, pese a que de los demás documentos incorporados oportuna y legalmente se deriva la legitimidad y adecuada actuación de aquél.

6.11. Entonces, el rigor legalista de la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño afectó derechos sustanciales, como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, parte en el proceso contencioso administrativo, negándole la oportunidad de que se tramitara su oportuno recurso contra una decisión desfavorable.

Así, pese a que la actora en tutela desplegó los mecanismos ordinarios para la defensa de sus intereses dentro del proceso contencioso administrativo, no fue posible que tramitaran su oportuna impugnación, tornándose de tal manera procedente el presente amparo.

Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión revocará el fallo de marzo 3 de 2011, proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio del cual confirmó el de diciembre 9 de 2010 dictado por la Sección Segunda Subsección B de esa corporación, que denegó el amparo solicitado por la Registraduría Nacional del Estado Civil; en su lugar, tutelaré los derechos de dicha entidad al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en cuanto a la posibilidad de interponer recursos contra las decisiones que le sean desfavorables.

En tal virtud, dejaré sin efecto el auto dictado por la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño en abril 9 de 2010, que negó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la providencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto en noviembre 24 de 2009, la cual decretó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 2982 de mayo 19 de 2009.

De la misma manera, solicitaré a dicha Sala que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, profiera un auto resolviendo el recurso de apelación, previo reconocimiento del poder especial otorgado para representar en ese proceso a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo de marzo 3 de 2011, proferido por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Cuarta, por medio del cual confirmó el dictado en diciembre 9 de ese mismo año por la Sección Segunda, Subsección B, de dicha corporación, que negó la tutela pedida, por intermedio de apoderado, por la Registraduría Nacional del Estado Civil. En su lugar, CONCEDER la protección del derecho de dicha entidad al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, en cuanto a la facultar de interponer recursos.

Segundo. DEJAR SIN EFECTO el auto dictado por la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño en abril 9 de 2010, mediante el cual denegó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto en noviembre 24 de 2009 que, entre otros puntos, decretó la suspensión temporal de los efectos de la Resolución N° 2982 de mayo 19 de 2009 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tercero. En consecuencia, SOLICITAR a la Sala Quinta del Tribunal Administrativo de Nariño que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, previo reconocimiento del poder especial otorgado para representar en ese proceso a la Registraduría Nacional del Estado Civil, profiera un auto resolviendo el mencionado recurso de apelación.

Tercero. Por Secretaría General, LIBRAR las comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Fecha y hora de creación: 2024-10-08 16:50:06