



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, diez (10) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

ACCIÓN: TUTELA
ACCIONANTE: ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A
ACCIONADO: SENA – REGIONAL CESAR
RADICADO: 20-001-33-33-001-2019-00223-01
MAGISTRADO PONENTE. Dr. OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la apoderada judicial de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A, en contra del fallo de tutela de fecha 30 de julio de 2019¹, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por medio del cual se denegó la tutela invocada.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- HECHOS.-

De lo relatado en el libelo, así como de las probanzas arrojadas al mismo, se extrae que entre el SENA – REGIONAL CESAR y la señora NINY JOANA ÁLVAREZ ARÉVALO, el día 2 de mayo de 2018 se celebró el Contrato N° 20-9520-856-2018, donde cuyo objeto era el suministro de alimento para los semovientes del Centro Agroempresarial de dicha entidad, siendo garante del cumplimiento del convenio la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A., quien para tal propósito el día 4 de mayo de 2018 expidió la póliza N° 410-47-994000025912.

Se aduce en la tutela que el día 8 de abril de 2019, el SENA profirió la Resolución N° 00282 de 2019, mediante la cual declaró incumplido el Contrato N° 20-9520-856-2018, y por consiguiente se dispuso entre otros asuntos, la efectivización de la póliza arriba referenciada.

Se precisa que el día 15 de abril de 2019, el SENA radicó ante la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A, la citación para la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con el propósito de determinarse el posible incumplimiento del contrato antes citado, vulnerándosele a la tutelante su derecho al debido proceso y a la defensa, por cuanto tal notificación fue radicada 7 días después de emitido el aludido acto administrativo.

¹ Folios 28 a 30 del expediente.

2.2.- PRETENSIONES.-

Constituyó el objeto de la presente tutela, la pretensión que a continuación se transcribe:

“1. Tutelar el derecho fundamental al debido proceso y de defensa de la Aseguradora Solidaria de Colombia, Entidad Cooperativa, los cuales se encuentran vulnerados y violados por el SENA y en consecuencia, dejar sin efectos la resolución No. 00282 de fecha 08 de abril de 2019”. (SIC).

2.3.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.-

La presente acción de amparo fue fundamentada en el artículo 86 de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

III. TRÁMITE PROCESAL.-

A folio 25 del paginario, se advierte que mediante auto del 22 de julio de 2019 fue admitida la presente tutela, corriéndosele traslado a la entidad accionada para que en el término de dos días ejerciera su derecho a la defensa respecto a los hechos y pretensiones de la accionante, sin que se registre en la foliatura pronunciamiento alguno.

IV. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.-

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, mediante sentencia del 30 de julio de 2019, denegó la tutela que mediante apoderado judicial impetró la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A contra el SENA – REGIONAL CESAR, por cuanto consideró que con tal mecanismo se perseguía invalidar un acto administrativo sin que se evidenciara la configuración de un perjuicio irremediable, resultando inadecuado su utilización dada la existencia de otros instrumentos de defensa judicial para exigir el cumplimiento de sus derechos.

Advirtió que las instancias administrativas y judiciales ordinarias a las que podía acceder la entidad tutelante, no debían pretermirse por la sola afirmación de la existencia de un perjuicio irremediable, sumado además a que el fin perseguido en el asunto traído a juicio era el reconocimiento de cuestiones pecuniarias, lo cual resultaba improcedente de ser ventilado a través de la acción de tutela.

V. IMPUGNACIÓN.-

A folios 34 y 35 del expediente, versa el escrito de impugnación del fallo de tutela allegado por la apoderada judicial de la entidad accionante, en el que manifestó que su representada no fue citada con antelación a la audiencia desarrollada por el SENA el día 8 de abril de 2019, que condujo a la expedición de la Resolución No. 20-00282 de 2019, sin el adelantamiento en debida forma del procedimiento administrativo sancionatorio direccionado a declarar incumplido el contrato No. 20-9520-856 de 2018.

En ilación con lo anterior, iteró que el SENA de manera unilateral y flagrante violó a la Aseguradora sus derechos fundamentales al debido proceso y al derecho a la defensa, por cuanto procedió a emitir el acto administrativo que declaró el incumplimiento del contrato arriba referenciado, sin habersele notificado en su oportunidad la citación para la celebración de la audiencia.

VI. CONSIDERACIONES.-

6.1.- COMPETENCIA.-

Por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, y de los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de tutela proferidos por los jueces administrativos de este distrito judicial.

Al respecto, señala el inciso segundo del artículo 32 ibídem que “El Juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) si a su juicio el fallo carece de fundamento procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará...”.

6.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

Corresponde a la Sala determinar en segunda instancia, si conforme a los hechos expuestos, a las pruebas allegadas durante el trámite sumarial y la decisión adoptada por el A quo, le asiste derecho a la vocera judicial de la accionante ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A., a que le sean amparados a su representada los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa; resultando procedente la revocatoria de la decisión de primera instancia. O si por el contrario, lo peticionado es improcedente dada la incompetencia del juez de tutela para la consecución del fin perseguido en el asunto debatido.

6.3.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

En tratándose de la procedibilidad de la acción de tutela, existiendo medios judiciales ordinarios e idóneos de protección, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-177 de 2011, indicó los eventos que configuraban la utilización del mecanismo de amparo, así:

“...En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Frente al relevante tema del debido proceso como garantía que le asiste a todo sujeto en el curso de cualquier actuación judicial, la Corte Constitucional en la Sentencia T-404 de 2014, expuso:

“El derecho al debido proceso administrativo ha sido consagrado como la garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los administrados. Una de las maneras de cumplir con ello, es a través de las notificaciones de los actos administrativos, que pretende poner en conocimiento de las partes o terceros interesados lo decidido por la autoridad, permitiéndole así conocer el preciso momento en que la decisión le es oponible y a partir del cual puede ejercer el derecho de defensa y contradicción”.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Respecto a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-161 de 2017, sentó su posición de la siguiente manera:

“En materia de actos administrativos de contenido particular y concreto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, en criterio de la Corte, la aceptación de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra los actos administrativos depende de si el contenido de los mismos implica una vulneración evidente de los derechos fundamentales o la amenaza de la ocurrencia de un perjuicio irremediable de tal magnitud que obligue la protección urgente de los mismos”.

6.4.- CASO CONCRETO.-

En el asunto discutido, la parte accionante interpuso acción de tutela en contra del SENA REGIONAL CESAR – CENTRO AGROEMPRESARIAL; con el propósito que le fueran amparados sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la defensa, vulnerados a su juicio por la citada entidad, ante la indebida notificación de la fecha para la celebración de la audiencia de iniciación del proceso sancionatorio, por incumplimiento del contrato de suministro N° 20-9520-856-2018 de fecha 2 de mayo de 2018.

Ante la adversa decisión proferida por el juzgador de instancia, la entidad accionante impugnó tal disposición, fundando su inconformismo en el hecho de hallarse probado en el plenario la causación de un perjuicio irremediable resultante de la declaración del incumplimiento del antedicho contrato de suministro.

6.5.- ANÁLISIS DE LA SALA

De conformidad con lo narrado y las pruebas obrantes en el libelo de tutela, se anticipa la improcedencia del amparo impetrado, en la medida que no es la acción

constitucional invocada el medio de control para controvertir la decisión que a juicio de la accionante vulneró sus derechos fundamentales referenciados en el decurso del trámite tutelar.

Aduce la vocera judicial de la parte accionante, como sustento en el que soporta la conculcación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, el hecho de haberse notificado extemporáneamente a su representada del día en que se llevaría a cabo la audiencia de iniciación del proceso sancionatorio celebrada en su contra el 8 de abril de 2019; fundado en la premisa que la citación para tal propósito fue radicada por el SENA en la Dirección General de Correspondencias de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, el día 15 de abril de 2019, esto es, luego de haber transcurrido 7 días de la realización de la diligencia, cuando ya había sido expedido el acto administrativo objeto de disidencia, cercenándosele la posibilidad de rebatir la decisión allí contenida.

Examinado lo anteriormente alegado por la gestora adjetiva, resulta inoportuno a la Sala adentrarse en un juicio valorativo a fin de determinar la certeza de lo aseverado por la jurista, como quiera que dicho propósito en aras de descubrir la existencia de un perjuicio irremediable demandaría la convocatoria de un periodo probatorio propio del procedimiento ordinario, e incompatible de ser ventilado por medio del mecanismo subsidiario de la acción de tutela.

De lo anotado en precedencia, estima pertinente la Sala recordar lo expuesto por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, cuya procedencia es de manera excepcional cuando exista un perjuicio irremediable, que dé lugar a la vulneración de los derechos que se protegen con dicha acción. Es así como en la Sentencia T-333 de 2011 dejó sentada su posición en los siguientes términos:

“La acción de tutela se encuentra instituida desde el ordenamiento superior para garantizar la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. No obstante, demanda importantes características de procedibilidad como, para el presente asunto, la subsidiariedad o, excepcionalmente, la demostración de un perjuicio irremediable.

El amparo solamente puede intentarse cuando no existen o han sido agotados otros mecanismos judiciales de defensa, que sean idóneos y eficientes, a menos que se demuestre la inminencia de un perjuicio irremediable, caso en el que procedería como mecanismo transitorio (art. 86, inciso 3° Const.). Así se pronunció esta corporación en sentencia T-406 de abril 15 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño:

“El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de

las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”

De esa manera, al existir otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente. Empero, el agotamiento de recursos y mecanismos ordinarios de defensa judicial debe ser examinado en cada caso concreto, ya que la sola existencia de un medio alternativo de defensa judicial no implica per se la improcedencia de la acción de tutela, pues el amparo será viable si el juez constitucional corrobora que el otro medio de defensa no resulta lo suficientemente idóneo para proteger los derechos invocados. Al respecto, en sentencia T-983 de noviembre 16 de 2007, M. P. Jaime Araujo Rentería, la Corte dispuso:

“En desarrollo del principio de subsidiariedad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros medios o recursos de defensa judicial, la acción de tutela procederá excepcionalmente en los siguientes eventos:

(i) Los medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados;

(ii) Aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela.”

También el juez debe establecer si se configura la existencia de un perjuicio irremediable, que afecte los derechos fundamentales de quien invoca su protección, haciendo necesario el amparo transitorio pretendido para restablecer la situación y asegurar al agraviado el pleno goce de su derecho.”

Así las cosas, en el asunto bajo examen se torna evidente la improcedencia de la acción de tutela estudiada, por cuanto de adentrarse el juez constitucional en el análisis del litigio propuesto implicaría una intromisión en asuntos que son del resorte del juez ordinario, máxime cuando lo pretendido es la determinación de una actuación administrativa cuestionada. Por lo que en ese orden, sea pertinente colegir que la accionante contaba con un medio de defensa judicial ordinario y eficaz con disposición de medidas cautelares anticipativas a las resultas del proceso, para la obtención del amparo o protección de sus derechos presuntamente vulnerados, sin que fuera la acción de tutela dada su palmaria naturaleza, capaz de rebatir una decisión administrativa.

Aunado a lo anterior, esta Colegiatura tampoco encuentra configurada la existencia de un inminente perjuicio irremediable, como quiera que la lesión de los derechos fundamentales aducidos por la parte tutelante se halla consumada o

materializada con la expedición del acto administrativo objeto de revocatoria. Respecto al tema de la causación del perjuicio irremediable, conviene traer a colación lo sostenido por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-127 de 2014:

“La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”.

En ese escenario, es diáfano que se vuelva impertinente recurrir la accionante a la tutela como mecanismo principal, sin haber agotado el procedimiento idóneo que el legislador ha establecido para cada situación jurídica en concreto, así como también para controvertir las decisiones proferidas por la administración, circunstancia que hace improcedente el amparo dada la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz.

Por lo anotado en precedencia, colige la Sala que en el caso de marras, la entidad accionante para la protección de sus derechos debió acudir a otros mecanismos diferentes a la acción de tutela, dado que no se cumplan los requisitos para que su estudio se ventile por el trámite alternativo que reemplace los ordinarios. En ese sentido, es pertinente señalar, que el asunto examinado reviste argumentos para negar por improcedente el amparo deprecado, en virtud de lo establecido en el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política y en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, por existir otro instrumento de defensa judicial.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela de fecha 30 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, por las razones que anteceden.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en los términos indicados en el inciso segundo del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Cópiese, notifíquese a las partes o intervinientes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax, por telegrama o correo electrónico y envíese copia de esta decisión al Juzgado de origen. Cúmplase.

Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión, efectuada el día 10 de septiembre de 2019. Acta No 116.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Presidente



CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado



DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada