

# LA TUTELA Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

JAIME VIDAL PERDOMO

Profesor honorario de la Facultad de Derecho  
Universidad Nacional de Colombia

1. La introducción de la acción de tutela en la Constitución de 1991 ha suscitado comentarios favorables; a la vez, inquietudes desde el punto de vista de la técnica jurídica y su acomodo con las competencias asignadas por la Constitución y ley a las autoridades judiciales ordinarias.

Como se hace en los países de mayor cultura jurídica, donde hay una labor sistemática de análisis de la jurisprudencia, es indispensable en Colombia que en las revistas y otros órganos de expresión de la vida jurídica se examinen periódicamente las decisiones de los jueces y se confronten con los principios teóricos que pudieron entrar en juego.

En Francia, por ejemplo, se hace esta alta tarea por el profesorado, en formas que el conocimiento que se brinda de una sentencia está siempre acompañado de un comentario que la ubica dentro del contexto de la evolución del derecho; existen además, órganos dedicados a la divulgación de la jurisprudencia, efectuada de esa manera científica.

Uno de los grandes profesores de Derecho Administrativo del presente siglo en Francia, Marcel Waline, dejó buena parte de su vasto trabajo académico vertido en los comentarios a los "arrets" del Consejo de Estado.

2. La Sentencia No. T-467/95 de la Sala de Revisión de la Corte Constitucional (octubre 18, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo), decidió negativamente una tutela que había concedido el Juez Laboral del Circuito de Arauca.

La acción planteada contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Seccional de Arauca, buscaba que le fuera entregado un vehículo de placas venezolanas que había sido retenido por la policía y puesto a órdenes de la oficina demandada dentro de un procedimiento administrativo relacionado con las normas de "internación" de automotores dentro del territorio colombiano.

La Corte Constitucional ordenó revocar el fallo del Juzgado de 22 de mayo de 1995 y continuar el procedimiento administrativo suspendido por la decisión judicial, que no tuvo segunda instancia por haberse interpuesto el recurso fuera de tiempo.

3. Frente a los presupuestos de la acción de tutela, provocada para amparar los derechos fundamentales de petición, debido proceso y trabajo, de los artículos 23, 25 y 29 de la Constitución Política, la Corte desenvuelve su argumentación atendiendo al significado del debido proceso administrativo, y al influjo que pueda tener el

derecho de petición dentro de los procedimientos administrativos.

4. En cuanto al debido proceso, indica el tribunal constitucional que debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio.

Es el artículo 29 de la Constitución el que consagra expresamente, "para toda clase de actuaciones judiciales o administrativas".

Se explica este principio en la necesidad de que las situaciones de controversia tengan una regulación jurídica anterior que limite los poderes del Estado y establezca el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio.

La Corte refuerza su razonamiento en lo decidido en la sentencia No. T. 251 de 1992 (Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero) sobre necesidad de la regulación jurídica, limitación de los poderes estatales y respeto de los derechos y obligaciones de las partes procesales.

4. Surge así ese aspecto interesante del procedimiento administrativo de las "partes", que ofrece similitud con el procedimiento civil, al cual le va siguiendo los pasos.

Debe recordarse –complementando las enseñanzas del fallo comentado– que todo esto es consecuencia del reconocimiento de que la autoridad administrativa define en ciertas circunstancias sobre derechos de los particulares, como lo hace el juez. Es esta actuación administrativa denominada "parajudicial" o "cuasi contenciosa", como la denominamos desde la doctrina buscando sus orígenes en el examen del derecho comparado (Jaime Vidal Perdomo, *Derecho Administrativo*, 10a. edición, Temis, p. 267).

Además de los desarrollos teóricos sobre el procedimiento administrativo, cuando a través de las administraciones públicas el Estado es llevado también a "decir el derecho" ante gestiones de particulares que ellas deben evacuar, es bueno tomar en cuenta los aportes que

en la materia hizo la Ley 58 de 1982, que dio base para la expedición del Código Contencioso Administrativo de 1984 (v. Juan Carlos Galindo Vacha, *Código Contencioso Administrativo*, Ediciones Colombo, 1994).

De este modo, la sentencia T-467/95 puede rematar la argumentación que venía haciendo sobre el debido proceso administrativo invocando el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo cuando dispone que "Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares...".

Todo el análisis de teoría sobre el debido proceso administrativo permitirá a la Corte Constitucional declarar que, frente al reclamo de la entrega del vehículo, la administración pública concernida venía desarrollando un procedimiento administrativo conforme a la regulación de la materia que debe continuarse.

La decisión consideró que el demandante no dejó vencer el término que la normatividad que regula el caso prescribe y procedió a interponer la tutela; quedando por definir la situación administrativa en relación con el vehículo objeto de la actuación, no hay lugar a la tutela por violación del principio del debido proceso administrativo.

5. Fuera de reconocer el derecho de los particulares para actuar directamente ante las autoridades administrativas sin ministerio de abogado (artículo 35 del Decreto Ley 196 de 1971), la sentencia va a finalizar con el criterio sobre el papel del derecho de petición invocado por el demandante dentro de los procedimientos administrativos.

En la práctica estaba planteado por el demandante –así se entiende en las consideraciones del fallo– el propósito de abandono del procedimiento administrativo que cursaba para que, a través de la tutela e invocando el derecho de petición, se diera la orden de entregar el vehículo.

La Corte le sale al frente a esa interpretación que puede despojar a la administración de sus facultades para

que sea el juez de tutela el que resuelva lo que a ella está confiado. Al efecto concluye que cuando el objeto de la solicitud hace parte determinante de un procedimiento especial, previamente regulado en la ley y sujeto a ciertos trámites, requisitos y términos específicos, el peticionario está en la obligación de someterse a dicho trámite, sin que la administración se vea obligada a resolver el asunto de fondo por intermedio del derecho de petición.

Esta argumentación, que constituye el segundo pilar conceptual del fallo glosado, se soporta en lo decidido también por la alta Corporación (Sentencia No. T-414 de 1995, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández) acerca de que no hay lugar a la interposición de peticiones encaminadas a obtener que el objeto de la actuación administrativa se resuelva anticipadamente y por fuera del trámite normal.

Esta cabal interpretación del texto constitucional (artículo 23) se complementa con la afirmación de que el derecho de petición puede ejercerse aún existiendo procedimientos especiales, en aquellos eventos en que la administración se encuentre en mora de resolver dentro de los términos señalados, o simplemente cuando se trate de asuntos que no pretenden definir el fondo del negocio,

6. El tema de la violación del derecho al trabajo es objeto de buen tratamiento cuando se afirma que cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus funciones, vinculan a algunas personas o a los bienes en una actuación judicial o administrativa iniciada legalmente, quienes se vean afectados carecen de autoridad para argumentar la violación de sus derechos, cuyo ejercicio resulte limitado por la naturaleza misma del proceso.

7. Estamos, pues, delante de una pieza jurisprudencial que guarda un buen equilibrio entre las facultades de la administración pública para cumplir sus cometidos y los derechos de los "administrados", como se dice hoy con mayor propiedad que cuando se habla de simples ciudadanos,

Los derechos de los administrados tienen la garantía en los procedimientos administrativos establecidos por las leyes y las normas sobre la materia.

La acción de tutela no puede venir a poner término anticipadamente a esos procedimientos, menos cuando los derechos fundamentales que se invocan como violados –debido proceso y derecho de petición– se canalizan y acomodan dentro de esos procedimientos.