

Sentencia C-092/97

PODER PUNITIVO DEL ESTADO-Alcance

El Estado, como responsable de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, debe contar con una herramienta que le permita exigir coercitivamente a las autoridades públicas y a los particulares el cumplimiento de las órdenes que se les imparten. Este es el fundamento del poder punitivo que se le otorga. Dicho poder tiene una doble manifestación: penal y administrativa. Mientras que el derecho penal “protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento”.

La sanción por el desacato a las órdenes dadas por el juez de tutela es una sanción que se inscribe dentro de los poderes disciplinarios del juez, pues su objetivo es el de lograr la eficacia de las órdenes proferidas tendentes a proteger el derecho fundamental reclamado por el actor. Con todas las órdenes que el juez de tutela profiera se busca, en última instancia, el logro de un objetivo común cual es la protección del derecho fundamental reclamado por el actor, y la sanción que el juez aplica por el incumplimiento de una cualquiera de estas órdenes, no persigue una finalidad distinta a la de lograr la eficacia de la acción impetrada.

DESACATO DE TUTELA-Concurrencia de sanciones disciplinaria y penal

La previsión normativa abstracta de las sanciones, disciplinaria por desacato y, penales a que haya lugar, eventualmente aplicables en virtud del incumplimiento de las órdenes proferidas por el juez de tutela, tanto en el trámite de la acción como en el fallo, no vulnera el principio del non bis in idem, ya que la índole de los procesos y la causa de iniciación de los mismos, es distinta en ambos casos. El primero corresponde al ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado; en tanto que el segundo es de naturaleza penal y su finalidad es la de castigar la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o

legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado. Lo anterior no es óbice para que en supuestos determinados los jueces de tutela o los penales, respectivamente, se abstengan de aplicar la sanción disciplinaria o penal, derivada del incumplimiento de una orden proferida por un juez de tutela, si consideran que al hacerlo imponen una doble sanción por un mismo hecho, pues no debe olvidarse que el ejercicio de la función punitiva supone siempre el respeto de las garantías sustanciales y adjetivas de los procesados.

SANCION POR DESACATO-Naturaleza

La sanción por desacato que impone el juez de tutela a quien incumpla una orden proferida, bien sea en el trámite de la acción o en el fallo, es una sanción de carácter correccional, que por su naturaleza se distingue de las sanciones penales que puedan derivarse del incumplimiento de las mismas órdenes y, en principio, no se vulnera el non bis in idem cuando concurren ambos tipos de sanciones.

Referencia: Expediente D-1411

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) del decreto 2591 de 1991.

Demandante: Jairo Alonso Restrepo Arango

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintiseis (26) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JAIRO ALONSO RESTREPO ARANGO presenta demanda contra algunos apartes del artículo 52 del decreto 2591 de 1991, por considerarlos violatorios del artículo 29 de la Constitución.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

A. NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe el texto del artículo 52 del decreto 2591 de 1991, subrayando las partes acusadas:

“Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

“La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo”. (Lo resaltado fue declarado inexecutable mediante sentencia No. C-243 de 1996 de la Corte Constitucional).

B. DEMANDA.

1. Derecho al juez natural. La norma acusada convierte al juez de tutela en juez penal, al asignarle la competencia tanto para investigar como para juzgar el incumplimiento de las órdenes dadas por el mismo funcionario en el fallo de tutela, lo cual implica la usurpación de las competencias asignadas a la Fiscalía General de la Nación y a los Jueces Penales.

2. Derecho al debido proceso. “Resulta ajeno a los principios rectores de corte liberal que rigen nuestro sistema normativo, que una persona sea arrestada hasta por seis meses y multada hasta con veinte salarios mínimos mensuales, dentro de un trámite incidental. Es decir, un procedimiento breve y sumario, de única instancia. Desconociendo abiertamente otro derecho fundamental como el de la doble instancia o derecho a impugnar la sentencia condenatoria. Lo aberrante es que las penas que contempla el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, para quienes incumplan el fallo de tutela, se imponen por medio de un auto interlocutorio que sólo admite la consulta ante el superior jerárquico. Esto significa ni más ni menos que contra esa providencia no proceden los recursos ordinarios, porque la consulta no goza de la naturaleza de los recursos, sino que apenas es un grado jurisdiccional”.

3. Derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. La persona que incumpla una

orden dada por el juez de tutela puede ser sometida a dos sanciones: una por desacato, de conformidad con la norma acusada, y otra, impuesta por el juez penal, por la comisión del punible de fraude a resolución judicial, contemplada en el artículo 184 del Código Penal, en concordancia con el artículo 53 del decreto 2591 de 1991.

Con fundamento en los cargos anteriores, el actor hace las siguientes peticiones:

Principal. Que se declare la inexequibilidad de los apartes acusados del artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Subsidiaria. Que de no ser acogida la petición anterior, la Corte condicione la constitucionalidad de la norma, en el sentido de que el juez de tutela en ejercicio de la acción disciplinaria imponga las sanciones por desacato a las órdenes dadas en el curso de la acción; pero que cuando se trate de la aplicación de sanciones por el incumplimiento de las órdenes emitidas en el fallo, el juez de tutela proceda a formular la denuncia ante el Fiscal competente, de conformidad con lo previsto en el artículo 53 del decreto 2591 de 1991, para que se investigue el presunto ilícito de fraude a resolución judicial.

C. INTERVENCION.

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, actuando a través de apoderado solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 52 del decreto 2591 de 1991, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. La norma acusada respeta la garantía del debido proceso, pues a) señala los casos en los cuales es posible imponer sanciones como consecuencia del desacato de fallos de tutela; b) establece el procedimiento para la imposición de tales sanciones, que si bien “es breve y sumario, se da con audiencia del funcionario o particular que debe cumplir la orden del juez; además, la providencia que impone la sanción tiene consulta ante el superior. El hecho de que la consulta se haga en el efecto devolutivo se debe a la necesidad de que se cumplan inmediatamente las órdenes del juez por cuanto se trata de la protección inmediata de derechos fundamentales”; c) asigna la competencia al juez de tutela, lo cual no se opone a ninguna garantía constitucional, pues se trata del ejercicio de los poderes correccionales del juez que son de naturaleza administrativa y no penal y, d) la norma prevé la presunción de inocencia y el derecho de defensa, ya que “parte del supuesto de que el desacato se

encuentra probado dentro del proceso y el procedimiento para la imposición de la sanción incorpora mecanismos que garantizan la defensa de quien va a ser sancionado”.

2. La norma acusada tampoco establece un doble juzgamiento por un mismo hecho, dado que las sanciones por desacato y por fraude a resolución judicial son diferentes. La primera “es de carácter correccional administrativo y surge como consecuencia de los poderes de ejecución que tiene todo funcionario judicial”; su existencia se explica porque “en la acción de tutela no existe la ejecución de la sentencia mediante los trámites previstos en el Código de Procedimiento Civil y el Contencioso Administrativo, sino que el cumplimiento es inmediato”; para la imposición de la sanción al juez le basta con verificar que no se cumplió la orden dada en el fallo, salvo cuando se trate de fuerza mayor que imposibilite el cumplimiento de dicha orden. La segunda sanción es de carácter penal, y “si bien el incumplimiento de la orden judicial en los procesos de tutela puede servir de sustento para la apertura de investigaciones penales, no necesariamente implican la configuración de un delito de fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión u otro tipificado en el Código Penal, por cuanto estos se configuran cuando aparezcan los elementos constitutivos del delito respectivo”.

D. EL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador General de la Nación (E) emitió el concepto de rigor, en el que solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia número C-243 de 1996 en relación con la frase “La sanción será impuesta por el mismo juez, mediante trámite incidental”, contenida en el inciso segundo del artículo 52 acusado, y declarar exequible la expresión “La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de veinte salarios mínimos mensuales”, contenida en el primer inciso de la norma. Las razones que las peticiones del Procurador pueden sintetizarse así:

1. La sanción por desacato a la orden dada en el fallo de tutela es de carácter disciplinario y no penal, y guarda relación con los poderes correccionales atribuidos al juez en el artículo 39 del Código de Procedimiento Civil; ello se deduce de las siguientes consideraciones: a) “La preservación del orden jurídico se garantiza, a no dudarlo, a través del acatamiento por parte del entramado institucional y social de los fallos judiciales, para lo cual se ha revestido al juez

de diversos poderes a fin de dotar de efectividad las decisiones por él proferidas en el ejercicio de sus competencias. Lo anterior cobra mayor relevancia en tratándose de los derechos fundamentales, cuya efectividad vincula directamente al Estado, quien por medio de sus autoridades tiene la obligación de asegurar el cumplimiento de las órdenes proferidas para la protección de tales derechos”. b) Basta consultar el contenido del artículo 27 del decreto 2591 de 1991, para constatar que la aplicación de la figura del desacato cumple una función intimidatoria, a fin de que se garantice el cumplimiento del fallo, estableciendo en forma expresa la independencia de esta figura jurídica de los delitos en que hubiera podido incurrir el responsable del incumplimiento de lo ordenado en la tutela. c) La importancia que la acción de tutela tiene dentro del ordenamiento jurídico explica la decisión del legislador de revestir al juez de “poderes correccionales más estrictos que los consagrados para los jueces civiles en el artículo 39 del Código de Procedimiento Civil”, pues con el incumplimiento de un fallo de tutela no sólo se desconoce la autoridad del juez, sino que se deja a los ciudadanos sin un remedio pronto y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales cuando han sido vulnerados por la acción u omisión de las autoridades.

2. La concurrencia de las sanciones por desacato y por fraude a resolución judicial no constituye una violación al derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, porque “si bien existe, materialmente hablando, una similitud entre la sanción por desacato de un fallo de tutela y la imponible por fraude a resolución judicial, en tanto que ambas consagran el arresto como consecuencia jurídica del incumplimiento de una orden judicial -semejanza que explica que a pesar de catalogar la Corte la sanción por desacato como expresión de los poderes disciplinarios del juez la asimile a una sanción penal- no se identifican las mismas y, en consecuencia, ambas sanciones pueden concurrir... Siendo diferentes ambos tipos de sanciones, como quiera que en estricto sentido tutelan bienes jurídicos distintos -por un lado, un derecho fundamental y por el otro, la Administración de Justicia-, es explicable que para su imposición se surtan trámites diferentes. El fraude es un delito que debe cursar ante el juez natural, el penal, y que está llamado a verificar los aspectos de la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad, y probarse además que el delito se cometió con dolo, pues las modalidades culposas y preterintencionales no se pregonan frente al citado punible. Al paso que el desacato no es un delito, pero puede generar también la aplicación del arresto como correctivo en sede del fallador de tutela, obviamente sin que pueda dejarse de lado el debido proceso, debiéndose garantizar el derecho de defensa dentro del incidente respectivo”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. COMPETENCIA.

Por dirigirse la acusación contra disposiciones que forman parte de un decreto con fuerza de ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 241-5 y 10 transitorio de la Carta.

B. LA SANCION POR DESACATO.

La acción de tutela, concebida como un mecanismo ágil, cuyo objeto es restablecer en forma inmediata el goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales cuando ellos sean vulnerados o amenazados por las autoridades públicas o por los particulares en los eventos contemplados en la ley, culmina con una orden dirigida al autor del agravio para que cese de realizar la conducta, actuación material o amenaza denunciadas y, en caso de ser posible, vuelva las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, o para que realice o desarrolle la acción adecuada, en los casos de denegación de actos o de omisiones (art. 23 decreto 2591 de 1991). Además de la orden proferida en el fallo, durante el trámite de la acción, el juez puede emitir distintas órdenes tendentes a hacer eficaz la acción impetrada.

La primera de estas normas dispone que la persona que incumpla una orden del juez de tutela incurrirá en desacato que será sancionado con arresto hasta de 6 meses y multa hasta de 20 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar, y además señala cuál es la autoridad competente para imponer la sanción y el procedimiento que debe agotar.

Específicamente, en relación con el desacato de la orden dada en el fallo, el artículo 27 dispone que cuando el responsable del agravio no la cumpla dentro de las 48 horas siguientes a su proferimiento, el juez se dirigirá al superior de aquél, lo requerirá para que haga cumplir tal orden y abra el correspondiente proceso disciplinario contra el remiso. Transcurridas otras cuarenta y ocho horas, el juez ordenará abrir proceso contra el superior que no cumpla lo mandado y adoptará todas las medidas para el cabal cumplimiento del fallo. Esta disposición confiere al juez la facultad de sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.

El artículo 53, por su parte, prevé que quien incumpla el fallo de tutela o el juez que no cumpla las funciones que le son propias de conformidad con el decreto 2591 de 1991, o quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte, incurrirá en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que haya lugar.

No queda duda, entonces, que de conformidad con los artículos 27, 52 y 53 del decreto 2591 de 1991, tanto el incumplimiento de las órdenes proferidas por el juez de tutela en el fallo, como las emitidas durante el trámite de la acción, dan lugar a las sanciones disciplinarias por desacato y a las penales que sean del caso. La interpretación armónica de estas disposiciones fue realizada ya por la Corporación en sentencia No. 243 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En ella se dijo:

“Suponer que el artículo 52, que se refiere al incidente de desacato por incumplimiento de órdenes judiciales, no cobija la posibilidad de sancionar por esta razón el incumplimiento de órdenes contenidas en el fallo mismo, aduciendo que el incumplimiento del fallo es regulado expresamente por el artículo 53 sin llamarse “desacato”, implica privar de sentido al artículo 27 que expresamente habla de desacato por incumplimiento de la sentencia. Luego la sana hermenéutica hace concluir que, independientemente de la responsabilidad penal derivada de la tipificación de conductas delictuales como el “fraude a la resolución judicial” que menciona el artículo 53, el incumplimiento del fallo también da lugar a que se configure el “desacato” y que resulten desplegados los poderes disciplinarios del juez.

“La anterior es la interpretación armónica de los artículos 27, 52 y 53 del decreto 2591 es decir es la interpretación que consulta el contexto de la ley para entender cada una de sus partes de manera que cada artículo produzca efectos y que entre todos exista correspondencia y armonía”.

A juicio del actor, la sanción por desacato que impone el juez a quien incumpla una orden dada en el trámite de la acción de tutela, hace parte de los poderes disciplinarios del juez; pero la sanción por el incumplimiento de la orden proferida en el fallo es una sanción penal que no puede ser aplicada por el juez de tutela so pena de vulnerar los principios del debido proceso y el juez natural, ni puede concurrir con la sanción por fraude a resolución judicial, prevista en el artículo 184 del Código Penal, porque ello implicaría la violación del principio

del non bis in idem.

La Corte no comparte el criterio del actor por las siguientes razones:

1. Naturaleza jurídica de la sanción por desacato.

Se procederá, en primer término, a determinar cuál es la naturaleza jurídica de la sanción que impone el juez de tutela a quien incumpla las órdenes proferidas con ocasión del trámite de dicha acción, y si la naturaleza de la sanción varía de acuerdo con el momento procesal en que se profieran tales órdenes.

El Estado, como responsable de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 1 de la Carta), debe contar con una herramienta que le permita exigir coercitivamente a las autoridades públicas y a los particulares el cumplimiento de las órdenes que se les imparten. Este es el fundamento del poder punitivo que se le otorga.

Dicho poder tiene una doble manifestación: penal y administrativa. Dualidad que tiene su origen en la filosofía liberal que adoptó un derecho penal jurisdiccional y legalizado, pero dejó en manos del ejecutivo poderes sancionatorios. No obstante, la finalidad que se persigue con las funciones adscritas a cada una de estas ramas y con las sanciones que se derivan de su ejercicio, permiten establecer diferencias sustanciales entre una y otra. Así, mientras que el derecho penal “protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento”¹.

Se propone en la doctrina llamar al poder sancionador del Estado, en su manifestación administrativa, “derecho administrativo penal”, pues su esencia es administrativa, pero por tratarse del ejercicio de la potestad sancionadora, en buena medida sustraída al derecho penal, debe regirse por los principios inspiradores del derecho punitivo, para preservar la seguridad jurídica. Al respecto la Corte ha considerado que el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 29 de la Carta pueden ser restringidos en el ámbito administrativo, pero debe respetarse siempre su contenido mínimo esencial². Aunque ello no significa que las orientaciones filosóficas, principios y reglas del Código Penal, deban identificarse con las disciplinarias, pues entre ambas sanciones existen diferencias en cuanto al contenido, objeto

y finalidad³.

De acuerdo con la doctrina citada, el derecho administrativo penal se divide en disciplinario, integrado por las disposiciones que regulan ilícitos y sanciones administrativas, atribuidas a quienes infringen especiales deberes de lealtad y rectitud, que generalmente les vienen impuestos por una investidura pública; económico, que comprende las normas imponibles a quienes no ajustan su comportamiento socioeconómico a los intereses del Estado en su tarea de velar por el normal funcionamiento de todo el aparato económico en vista de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con miras a lograr unas mejores condiciones de convivencia; policivo, normatividad encaminada a tutelar el orden público, la tranquilidad, la seguridad pública; la prevención de hechos punibles, asegurando de manera eficaz una buena prestación del servicio de policía y la debida conducción de los ciudadanos; por ejemplo, el Código de Policía; sobre salubridad pública; sobre transporte y tránsito terrestre, etc.

En el ámbito del derecho administrativo penal disciplinario se ubican los poderes disciplinarios del juez, en virtud de los cuales éste impone sanciones disciplinarias a sus empleados y correccionales a los demás empleados o particulares. Tales poderes tienen por objeto dotarlo de “una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses...”⁴.

Es de advertir que cuando se trata de la imposición de sanciones correccionales a los particulares o empleados públicos que actúan en el proceso, bien en calidad de partes o de auxiliares de la justicia, el juez ejerce esa potestad a través de actos de naturaleza jurisdiccional, “desde los puntos de vista orgánico, funcional y material”⁵, no susceptibles por ello de ser revisados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

De acuerdo con la anterior exposición, puede concluirse que la sanción por el desacato a las órdenes dadas por el juez de tutela es una sanción que se inscribe dentro de los poderes disciplinarios del juez, pues su objetivo es el de lograr la eficacia de las órdenes proferidas tendentes a proteger el derecho fundamental reclamado por el actor. Precisión que la Corte ya había hecho en sentencias anteriores:

“La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden (la proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma), debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2o del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil”⁶.

“la figura jurídica del desacato, ... no es más que un medio que utiliza el juez del conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, mas exactamente correccional, para sancionar, inclusive con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales, en favor de quien ha demandado su amparo”⁷.

Ahora bien: ninguna razón jurídica justifica la atribución de una doble naturaleza a la sanción por desacato dada en materia de tutela, según el momento procesal en que se emita la orden, pues con todas las órdenes que el juez de tutela profiera se busca, en última instancia, el logro de un objetivo común cual es la protección del derecho fundamental reclamado por el actor, y la sanción que el juez aplica por el incumplimiento de una cualquiera de estas órdenes, no persigue una finalidad distinta a la de lograr la eficacia de la acción impetrada.

En consecuencia, no es correcta la apreciación del actor cuando atribuye naturaleza penal a la sanción por el desacato que impone el juez de tutela a quien incumpla una orden dada en el fallo, y como ésta es la base sobre la que edifica los cargos contra el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, la demanda no está llamada a prosperar, como se expondrá seguidamente.

2. La sanción por desacato y el principio del juez natural.

Teniendo en cuenta que la sanción por desacato corresponde al ejercicio de los poderes disciplinarios del juez, la autoridad judicial facultada para aplicarla es el juez que dió la orden, y no el penal, como erradamente lo entiende el actor. Precisión que ya hizo la Corte en la sentencia C-243 de 1996 precitada. En ella se dijo:

“De la lectura del inciso segundo del artículo 52, se deduce claramente que el adjetivo ‘mismo’ se utiliza para referirse al juez de primera instancia, o, según el caso al juez que

profirió la orden, toda vez que exclusivamente a él se refiere el inciso primero del artículo. No importa si dicho juez conoció la acción en primera o en segunda instancia, toda vez que al tenor de lo prescrito por el art. 31 del decreto 2591 de 1991, la impugnación del fallo no es óbice para su cumplimiento; es decir, aun mediando impugnación, el fallo debe ser cumplido de inmediato”.

3. Concurrencia de las sanciones penal y disciplinaria por desacato.

El artículo 52 del decreto 2591 de 1991 dispone que el incumplimiento de una orden proferida por un juez dentro del trámite de la acción de tutela, dará lugar a la sanción por desacato, “sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar”. Para el actor, la concurrencia de sanciones por desacato prevista en la norma acusada y la que pueda imponerse por el delito de fraude a resolución judicial vulnera el principio del non bis in idem, dado que en ambas normas se reprime la misma conducta.

En síntesis, lo que plantea el actor es que el artículo 52 acusado es inconstitucional porque la conducta que la norma sanciona ya está tipificada en el artículo 184 del Código Penal.

Para enfrentar el cargo, la Corte debe advertir en primer término que si bien es cierto que entre los artículo 52 del decreto 2591 de 19918 y 184 del decreto 100 de 1980 -Código Penal- existe similitud, en cuanto se trata de normas de carácter punitivo que tienen un mismo rango legal, e incluso los elementos integrantes de las conductas típicas se asemejan, también lo es que estas circunstancias no hacen inconstitucional la norma acusada, pues dicho vicio sólo puede derivarse de la inconformidad de la disposición con otra de rango superior, y no de los conflictos que puedan existir entre dos normas de igual jerarquía legal.

Los conflictos normativos que puedan surgir entre la disposición demandada y cualquiera otra de orden legal, deben ser resueltos por los jueces ordinarios al conocer de los casos particulares, pero no por la Corte, cuya competencia se limita exclusivamente, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numerales 4 y 5 de la Carta, a establecer si por el aspecto formal o por su contenido material las leyes y decretos acusados vulneran la Constitución.

En estos términos, el tema de decisión para la Corte se limita a verificar si el contenido material del artículo 52 acusado⁹ al prever, en forma abstracta la concurrencia de sanciones,

disciplinaria por desacato y penal, vulnera o no el principio del *non bis in idem* o cualquiera otra disposición constitucional.

Partiendo de la distinción que se hizo entre sanciones disciplinarias y penales, y reiterando la jurisprudencia elaborada por la Corte en el sentido de que estos dos tipos de sanciones pueden concurrir porque están previstos en normas de categoría, contenido, objeto, finalidad y alcances diferentes,¹⁰ se concluye que la previsión normativa abstracta de las sanciones, disciplinaria por desacato y, penales a que haya lugar, eventualmente aplicables en virtud del incumplimiento de las órdenes proferidas por el juez de tutela, tanto en el trámite de la acción como en el fallo, no vulnera el principio del *non bis in idem*, ya que la índole de los procesos y la causa de iniciación de los mismos, es distinta en ambos casos. El primero corresponde al ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado; en tanto que el segundo es de naturaleza penal y su finalidad es la de castigar la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado.

Lo anterior no es óbice para que en supuestos determinados los jueces de tutela o los penales, respectivamente, se abstengan de aplicar la sanción disciplinaria o penal, derivada del incumplimiento de una orden proferida por un juez de tutela, si consideran que al hacerlo imponen una doble sanción por un mismo hecho, pues no debe olvidarse que el ejercicio de la función punitiva supone siempre el respeto de las garantías sustanciales y adjetivas de los procesados.

4. Procedimiento para la imposición de sanciones por desacato.

Para la imposición de la sanción por desacato el legislador estableció en el inciso segundo del artículo 52 acusado, un procedimiento especial, distinto al regulado en el Código de Procedimiento Civil para el trámite de las sanciones que el juez impone en ejercicio del poder disciplinario que se le ha conferido, y diferente también, por su naturaleza, al previsto en el Código de Procedimiento Penal. La inaplicación del procedimiento penal para imponer la sanción por el desacato de la orden dada en el fallo por el juez de tutela no vulnera el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta, pues, como reiteradamente se ha dicho, esta sanción es de carácter disciplinario y no penal.

En relación con el inciso segundo del artículo 52 del decreto 2591 de 1991, la Corte, mediante la sentencia No. C-243 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, declaró exequible la expresión “La sanción será impuesta por el mismo juez, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”, e inexecutable la frase que dice: “La consulta se hará en el efecto devolutivo”. Dijo la Corte:

“...entre varias alternativas el legislador escogió precisamente la del trámite incidental y frente a la posibilidad de señalar los recursos que cabrían contra el auto que lo decidiera guardó expreso silencio, estableciendo tan sólo, como obligatorio frente a la decisión, el grado jurisdiccional de la consulta.

“Al proceder de esta manera el legislador definió claramente los derechos de los sujetos procesales, sin que sea menester acudir a las reglas del procedimiento civil para definir los alcances de esta norma. Cuando el texto de una norma es claro, debe interpretarse en su sentido natural y obvio, sin desvirtuarlo mediante la comparación con principios o normas jurídicas que no son los especiales frente a la situación jurídica regulada en concreto.

...

“Ahora bien, la norma sub examine en su parte demandada se limita a indicar que el auto que decide un incidente de desacato imponiendo una sanción “será consultado al superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo”. Al expresar lo anterior, está simplemente ejerciendo de lleno la función que compete al legislador de definir las formas propias de cada juicio, que determinan cada etapa del proceso.

“Esta función obviamente compete a la ley, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 150 superior. El legislador tiene así plena facultad para determinar las ritualidades procesales, naturalmente dentro de los límites impuestos por la Constitución Política, tal como lo corrobora además el artículo 31 constitucional que prescribe que “toda sentencia judicial puede ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagra la ley”, con lo cual confirma que es a la ley a quien compete determinar las ritualidades procesales.

...

“La negación de la segunda instancia no es de suyo una negación del derecho de acceso a la justicia y así lo entiende el ordenamiento constitucional. De otra forma, no hubiera dispuesto en su artículo 31 que toda sentencia será susceptible de apelación o consulta, salvo las excepciones que consagre la ley.

“Razones muy claras motivaron al legislador para eliminar ciertos estadios procesales en el incidente que nos ocupa. Asistido por la facultad constitucional que tiene para proferir los estatutos procesales y habida cuenta de la naturaleza propia del proceso de tutela, en el cual se hace más imperiosa la necesidad de proferir decisiones rápidas y oportunas, no quiso dilatar el trámite más allá de lo estrictamente necesario para garantizar los derechos fundamentales de las partes. Esto explica lo sumario del procedimiento, y el no reconocimiento de ciertos recursos en cabeza de las partes”.

4. Conclusión.

En síntesis, la sanción por desacato que impone el juez de tutela a quien incumpla una orden proferida, bien sea en el trámite de la acción o en el fallo, es una sanción de carácter correccional, que por su naturaleza se distingue de las sanciones penales que puedan derivarse del incumplimiento de las mismas órdenes y, en principio, no se vulnera el non bis in idem cuando concurren ambos tipos de sanciones. Por tanto, se declarará exequible el inciso primero del artículo 52 del decreto 2591 de 1991, pues dicha norma no vulnera el artículo 29 de la Carta ni ninguna otra disposición Superior.

III. DECISION.

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Segundo. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-243 de 1996, en relación con la expresión “La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental”, contenida en el

inciso segundo del artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1T-097 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2T-145 de 1993 y T-097 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3C-060 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz

4C-218 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz

5T-351 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell

6C-243 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

7T-554 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell

8 El decreto 2591 de 1991 fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias que le confirió el Constituyente en el literal b) del artículo 5 transitorio de la Carta.

9 El análisis de los especiales requisitos de forma del decreto 2591 de 1991 ya fue realizado por la Corte en la sentencia C-155A de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz

10 Ver, entre otras, las sentencias T-413 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; C-060 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-427 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz.

