

C-243-96

Sentencia C-243/96

INCIDENTE DE DESACATO-Naturaleza/CONSULTA-Naturaleza

La correcta interpretación y alcance del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, parcialmente demandado de inexecutable, no puede ser otro que el que se deduce de su tenor literal y del sentido natural y obvio de sus palabras: es decir, consagra un trámite incidental especial, que concluye con un auto que nunca es susceptible del recurso de apelación, pero que si dicho auto es sancionatorio, debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción, pero que en sí mismo no se erige como un medio de impugnación. Y ello es así por cuanto el trámite de la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica una especial relevancia del principio de celeridad.

SANCION DISCIPLINARIA POR DESACATO/SANCION PENAL POR DESACATO

Suponer que el artículo 52, que se refiere al incidente de desacato por incumplimiento de órdenes judiciales, no cubija 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 52, el incumplimiento del fallo también da lugar a que se configure el “desacato” y que resulten desplegados los poderes disciplinarios del juez.

JUEZ COMPETENTE PARA IMPONER DESACATO

CONSULTA DEL DESACATO-Efectos

La norma en cuanto establece que la consulta del auto que decide el incidente imponiendo una sanción por desacato será consultada en el efecto devolutivo, adolece de una falta de técnica legislativa, pues el señalarle este efecto al trámite de la consulta, puede llevar a la

ineficacia de la segunda instancia, tal como sucedería en el hipotético caso que se plantea en el libelo de la demanda. El efecto devolutivo permite que mientras la consulta se decide, la ejecución de la pena se lleve a efecto sin el pronunciamiento del superior jerárquico, que puede llegar tarde, cuando la privación de la libertad, por ejemplo, esté consumada o parcialmente consumada y que, además, puede ser revocatorio de la decisión sancionatoria del a-quo. La factibilidad jurídica de esta situación que posibilita el inciso segundo del artículo 52, al consagrar el efecto devolutivo para el trámite de la consulta, resulta manifiestamente contraria al inciso 4o. del artículo 29 de la Constitución Política que recoge el principio de la presunción de inocencia, el cual sólo se desvirtúa cuando la persona ha sido declarada judicialmente culpable. Ahora bien, como en el caso en que procede la consulta es evidente que la sentencia de primera instancia no está en firme, y por tanto no es cosa juzgada, no se ha desvirtuado judicialmente la presunción de inocencia, y no hay razón suficiente para imponer una sanción de tanta gravedad como lo es la privación de la libertad.

Referencia: Expediente D-1160

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

Actor:

Germán H. Rincón Perfetti

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano GERMÁN H. RINCÓN PERFETTI, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable parcial del artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales

correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposición demandada es el siguiente:

Decreto 2591 de 1991

“Por el cual se reglamernta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

“.....”

” 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 (6) meses y multa hasta de veinte (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 (3) días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo.” (Se subraya lo acusado).

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas
2. Fundamentos de la demanda

En primer lugar, el actor manifiesta que el tenor de la norma acusada de inconstitucionalidad vulnera primordialmente el principio del debido proceso, por considerar que a la parte demandante en un trámite incidental como el que prescribe la norma demandada, se le

cercena la capacidad de actuación procesal porque se le impide interponer recursos e intervenir en el trámite cuando se despacha el incidente en favor del acusado de desacato. Según el libelista, “la ventaja procesal conforme el fallo de la Corte Suprema la tiene únicamente el accionado o demandado, ya que es incuestionable la decisión por la cual se niega el incidente y si es en su contra, puede apelar o en su defecto ante su silencio, se va en consulta.” Agrega, que el demandado “sale siempre ganando” mientras el demandante asiste al litigio en calidad de simple observador, sin que se le permita pronunciar palabra dentro de la discusión. Concluye por lo pronto afirmando, que el juez, erigido en la categoría de soberano dentro del proceso por parte del legislador, hace de sus sentencias, providencias incuestionables que trauman el equilibrio procesal, al otorgar mayores beneficios a una de las partes en detrimento de la otra.

De otro lado, arguye el demandante, el efecto devolutivo que consagra el legislador como propio de los recursos de apelación para este tipo de procedimientos, permite (y para demostrarlo presenta un ejemplo hipotético), que la decisión del a-quo se haga efectiva allende la providencia del ad-quem. Esto es, que resulta en teoría posible, que la sanción se imponga de manera efectiva mientras se tramita la apelación contra la providencia que la ordena, haciendo nugatorio el fallo del superior que resuelve confirmar o revocar el primero. Para el actor, la interpretación exegética de la norma que viene haciendo la Corte Suprema de Justicia, ha sido funesta, en tanto no se acopla a los cánones constitucionales, al permitir que los despachos judiciales se descongestionen a costa del sacrificio de impedir la intervención de una de las partes en el conflicto.

Finalmente, el demandante reitera que la disposición acusada rompe el principio de la doble instancia, pues impide que se le dé trámite a los recursos de apelación.

IV. INTERVENCIÓN DEL APODERADO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Durante el término de fijación en lista se presentó la ciudadana GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO en representación del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, con el fin de justificar la constitucionalidad de la norma acusada con fundamento en las siguientes consideraciones.

1° Estima la interviniente que el debido proceso es una institución que descansa en

ciertas regulaciones legales preexistentes, las cuales vienen a determinar las formas propias de cada litigio judicial. Esto quiere significar que la estructura de cada uno de los diferentes procedimientos está fundamentada en normas de tipo legal que determinan la manera como se hace efectivo el debido proceso. En este orden de ideas, no es precisamente la Constitución la encargada de desarrollar con precisión las características fundamentales de cada ritualidad, sino que es el legislador quien debe estructurar la propia forma de los juicios. Por consiguiente, el legislador puede decidir cuales son los recursos que le caben a una providencia judicial determinada; facultad ésta que la misma Constitución Política le otorgó en su artículo 31°, al consignar que: “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagra la ley”.

Según la interviniente, el legislador de manera “deliberada” decidió impedir que se interpusiera el recurso de apelación contra la providencia exonerativa, porque la situación jurídica en un proceso de tutela no se modifica cuando se comprueba la inocencia del presunto infractor. Por el contrario, la imposición de una sanción podría ocasionar graves perjuicios de no poder ser revisado su contenido por parte del superior jerárquico.

2° Señala igualmente que debido a la característica primordialmente sumaria que identifica al procedimiento de tutela, el legislador, haciendo uso de la facultad que le otorga la Constitución para esos casos y en aras de proteger el principio de la celeridad procesal, determinó negar la posibilidad de interponer el recurso de apelación a la parte que provoca el incidente sancionatorio. Dicha decisión no puede ser calificada como error u omisión en cabeza del legislador, porque la intención propia de la ley es la de constitucionalizar el procedimiento.

3° Manifiesta que la norma acusada no quebranta el principio de la igualdad procesal, por cuanto, no siendo iguales la posición del accionado y del accionante dentro del trámite incidental sancionatorio, es imposible someterlos a ambos, sin desmedro del equilibrio entre las partes, a un tratamiento idéntico dentro del litigio.

4° Se refiere finalmente a varias jurisprudencias de la Corte Constitucional en las que se ratifica la teoría según la cual, la negación en algunos casos del principio de la doble instancia no vulnera por sí misma el núcleo fundamental del debido proceso. Según dicha posición, mientras se conserven las garantías de defensa para los involucrados en un

procedimiento, no es fundamental al mismo que deban surtirse las dos instancias.

5° En consecuencia, opina la interviniente, el aparte de la norma debe ser declarado EXEQUIBLE por ajustarse plenamente al sentido de los preceptos Constitucionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la EXEQUIBILIDAD de las normas acusadas de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

1° A manera de exordio, adopta la Procuraduría una tesis proveniente de la Corte Constitucional en la que se aclara cómo la tutela no ha sido consagrada como un mecanismo para crear instancias alternas a las ordinarias, ni para desplazar la competencia normal de los jueces. Esto permite afirmar, que el carácter del procedimiento de tutela exige una celeridad especial que propenda por la efectiva protección de los derechos y las garantías de los asociados.

Se pregunta entonces el Ministerio Público si dicha celeridad no iría en perjuicio de los intereses del accionante, y concluye que la responsabilidad que tiene el juez durante el transcurso del proceso de verificar que el derecho se restablezca de manera plena, es garantía suficiente para colegir que no existe desmedro injusto para los intereses de ninguno de los intervinientes.

2° Señala que la simple lectura del texto legal permite comprender que lo que allí se consagra es el procedimiento especial que debe seguirse cuando se presenta un caso de desacato; el cual corresponde precisamente al ejercicio de la facultad que posee el legislador para regular las características propias de cada proceso.

3° Agrega finalmente el Procurador General, que la consagración o no de la posibilidad de interponer recurso de apelación contra la decisión sancionatoria, es irrelevante para el demandante, por cuanto lo que éste busca con la instauración del procedimiento de tutela es obtener la protección de sus derechos fundamentales, lo que logra con el simple fallo del juez y no se le altera con la decisión de sancionar a quien se abstuvo de cumplirlo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Alcance del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991

En primer término, para poder examinar la constitucionalidad de la norma acusada, se hace necesario fijar su sentido y alcance. Estima la Corte que el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 establece un procedimiento especial aplicable específicamente al caso en él contemplado, en cuanto dispone que la persona que incumpla una orden judicial proferida dentro del trámite de un proceso de tutela puede ser sancionada por el mismo juez mediante trámite incidental, otorgando el grado de jurisdicción llamado consulta solamente para la providencia que decide el incidente y, si es del caso, impone la sanción.

En efecto, 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 esta decisión, el grado de jurisdicción 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.

En el caso presente la norma acusada se limita a señalar que el auto que decide el incidente de desacato imponiendo una sanción será consultado, sin consagrar el recurso de apelación para ninguna de las partes ni cuando el incidente concluye en que no hay sanción, ni cuando concluye imponiéndola.

¿Debe de aquí deducirse que por aplicación del artículo 4o. del Decreto 306 de 1992 y subsiguientemente de los artículos 138 y 351 del C.de PC, el auto que decide este incidente

es susceptible del recurso de apelación, tanto si impone la sanción como si no la impone?

La Corte estima que esta interpretación debe ser rechazada, por las siguientes razones:

-Porque el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 es la norma especial que regula la materia, y dicha norma consagra un incidente especial, cual es el de desacato dentro del trámite de la acción de tutela; en cambio, los artículos 138 y 351 del C.de P. C. que establecen cuándo y en qué efecto procede la apelación del auto que decide un incidente en el proceso civil, son normas no específicas frente al caso que regula la norma demandada.

- Porque el legislador al guardar silencio sobre el otorgamiento del recurso de apelación al auto que decide el incidente de desacato, implícitamente no lo está consagrando. Es decir, intencionalmente la norma guarda silencio para así no consagrar el recurso; esto por cuanto el principio general del procedimiento civil es exactamente ese: que sólo las providencias que expresamente se señalan por la ley como apelables, lo son. Por lo cual, si el legislador expresamente no las menciona, no lo son.

- Porque si bien es cierto que puede acudir a llenar vacíos legales por aplicación analógica, esto sólo resultará viable cuando haya un “vacío” y en el presente caso no lo hay, porque justamente la manera que tiene el legislador de no consagrar un recurso de apelación es guardar silencio sobre su otorgamiento, toda vez que sólo las providencias expresamente señaladas son apelables.

Es por ello que la correcta interpretación y alcance del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, parcialmente demandado de inexecutable, no puede ser otro que el que se deduce de su tenor literal y del sentido natural y obvio de sus palabras: es decir, consagra un trámite incidental especial, que concluye con un auto que nunca es susceptible del recurso de apelación, pero que si dicho auto es sancionatorio, debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción, pero que en sí mismo no se erige como un medio de impugnación. Y ello es así por cuanto el trámite de la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica una especial relevancia del principio de celeridad.

Conviene además hacer claridad jurisprudencial en cuanto al sentido y alcance de otros

elementos normativos de la disposición que se interpreta:

A. En primer lugar, resalta la Corte que el artículo 52, parcialmente demandado de inexecutable, se refiere a una conducta denominada por el legislador “desacato”, que consiste en incumplir cualquier orden 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; dicha orden puede estar contenida en auto emanado del juez, v.gr. en un auto que ordena pruebas. La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden, 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.

Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta Corporación, en el reciente fallo C-218 de 1996 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz) lo siguiente:

“El juez, como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan, y, obviamente, de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular de las partes en conflicto. Para ello el legislador lo dota 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”.

Y refiriéndose al mismo tema, en sentencia T-351 de 1993 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell), dijo:

“Los mencionados poderes se traducen en unas competencias específicas que se asignan a los jueces para imponer sanciones de naturaleza disciplinaria a sus empleados, o correccionales a los demás empleados públicos, o los particulares... Las sanciones que el Juez impone a los empleados de su despacho tienen un contenido y una esencia administrativa y los respectivos actos son actos administrativos, contra los cuales proceden los recursos gubernativos y las acciones contencioso administrativas; en cambio, los actos que imponen sanciones a particulares, son jurisdiccionales, desde los puntos de vista

orgánico, funcional y material...”

“Dado el carácter punitivo de la sanción, asimilable a la sanción de tipo penal, cuando el juez hace uso de la facultad correccional, a que alude el numeral 2 del art. 39 del C.P.C. y pretende sancionar con arresto a la persona que ha incurrido en una conducta que atenta contra el respeto debido a la dignidad del cargo, debe adelantar el correspondiente procedimiento con estricto cumplimiento de las normas que rigen el debido proceso (art. 29 C.P.) y justificar la medida en criterios de proporcionalidad y de razonabilidad, en relación con los hechos y circunstancias, debidamente comprobadas, que le sirvan de causa....”.

Así pues, como lo ha sentado la jurisprudencia de esta Corporación, las sanciones que se imponen en despliegue de los poderes disciplinarios del juez, revisten un carácter correccional o punitivo, asimilable a la sanción de tipo penal.

Ahora bien, el artículo 53 del decreto 2591 de 1991, inmediatamente siguiente al que es objeto de la presente demanda, se refiere específicamente al incumplimiento del fallo de tutela, conducta que, al tenor de dicho precepto, puede llegar a tipificar el delito de “fraude a resolución judicial”, el cual, conforme con el art. 184 del Código Penal, consiste en sustraerse por cualquier medio al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial, y que de suyo origina responsabilidad penal directa, sin perjuicio de las sanciones derivadas del desacato, como lo aclara el inciso final del artículo 52.

Los artículos 52 y 53 reseñados son concordantes con el 27 del mismo decreto 2591 de 1991, que se refiere específicamente al cumplimiento del fallo por parte de la autoridad responsable del agravio a los derechos fundamentales y que autoriza al juez para sancionar por desacato a la persona responsable y eventualmente cumplidos los supuestos que para ello se señalan en la norma, también al superior de aquella.

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 52, 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.

B. En segundo lugar, conviene precisar cual es el funcionario judicial competente para imponer la sanción por desacato. Es decir, que la Corte debe responder a qué juez se está refiriendo el art. 52 bajo examen, cuando dice que la sanción será impuesta “por el mismo juez”.

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 incumplimiento; es decir, aun mediando impugnación, el fallo debe ser cumplido de inmediato.

C. Finalmente conviene aclarar también que los tres días a que se refiere el inciso 2o. del art. 52, concedidos para que el superior jerárquico decida la consulta del auto con que concluye el incidente de desacato, deben entenderse como días hábiles, de conformidad con el precepto expreso del artículo 121 del Código de Procedimiento Civil, que establece que “en los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho”.

Refiriéndose a los términos de que dispone el juez durante el trámite de la acción de tutela, ha dicho la Corte en sentencia t-465 de 1994 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo):

“Es entendido que se trata de días hábiles, es decir, aquellos durante los cuales se ejerce la acción judicial en el despacho correspondiente...”

3. Examen de la constitucionalidad de la norma impugnada

Definido así el sentido y alcance del artículo 52 del Decreto 2591, procede examinar si es contrario a las normas constitucionales que el accionante estima violadas.

3.1 Presunta violación del artículo 29

En primer término, aduce el demandante que la norma impugnada infringe el artículo 29 de la Carta Política en cuanto consagra el derecho al debido proceso.

El debido proceso, ha establecido la jurisprudencia de la Corte, es aquel que “en un todo se ajusta al principio de juridicidad propio del estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás funciones del Estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia”¹

De esta manera, el respeto al mencionado principio impone el que la ritualidad de cada trámite procesal esté definida por ley, de forma tal que se garanticen los derechos de las partes de ser juzgadas conforme a normas preexistentes, ante juez competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

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.

Al establecer que una providencia será objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, y el efecto en que esa consulta se tramitará, la ley está justamente estableciendo con antelación y de manera general y abstracta, los términos dentro de los cuales se administrará justicia en un proceso concreto.

Con ello, lejos de violar el principio del debido proceso, lo desarrolla, al precisar los derechos y deberes de los sujetos procesales en el trámite incidental que nos ocupa.

Con base en las anteriores consideraciones, esta Corporación deberá desechar como improcedente el cargo de violación del artículo 29 superior, formulado contra la parte del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, antes indicada.

3.2 Presunta violación del artículo 13 de la Constitución

Encuentra el actor que la parte demandada del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 implica una violación al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución. A esta conclusión llega a partir de cierta interpretación de la norma impugnada, según la cual el auto que pone fin al incidente de desacato es apelable por quien resulta sancionado, pero en cambio no es dable a quien promovió el incidente apelar el auto que declara improcedente la sanción. Al respecto, sea lo primero reiterar que la interpretación antedicha de la norma, que el accionante atribuye a la Corte Suprema de Justicia, no es de recibo en esta Corte, por cuanto se basa en una aplicación analógica de las normas del proceso civil, que en el sentir de esta Corporación no es debida, toda vez que la norma específica que establece las instancias para el auto que decide el incidente de desacato, es una norma completa que no deja vacíos legales, como arriba se expuso.

Pero aún más, no se explica la Corte por qué dicha interpretación concluye en que el recurso de apelación sólo estaría en cabeza del sancionado y no también en quien promueve el incidente, si para el procedimiento civil todo auto que decide un incidente es susceptible del recurso de apelación. La aplicación de las normas procesales civiles se hace sólo para decidir que el sancionado tiene el recurso, mas no para otorgárselo también al accionante del incidente.

Así las cosas, según la anterior interpretación, sólo el sancionado puede recurrir en apelación.

No obstante, de acuerdo con lo expresado al precisar el sentido y alcance de la norma acusada, esto no es lo que dijo el legislador, quien confirió sólo el grado de jurisdicción llamado consulta para el auto sancionatorio, e intencionalmente omitió consagrar expresamente el recurso de apelación para ninguna de las partes, y como no lo otorga a nadie, no rompe con ello el principio de igualdad.

Sin embargo, cabe pensar que al establecer que la providencia sancionatoria debe ser consultada, viola el principio constitucional aludido, por cuanto no existe esta misma posibilidad cuando en auto decide el incidente sin imponer sanción.

Al respecto, como ya lo ha reiterado en varias oportunidades esta Corporación, el principio de igualdad no consiste en dar a todos lo mismo, sino en la proporcionalidad de las medidas adoptadas frente a diversas situaciones jurídicas, con miras a la obtención del bien común.

En el caso de la norma sub examine, la situación jurídica de quien es sancionado de resultados del incidente de desacato es bien distinta de la de quien promueve este incidente, cuando el auto que lo resuelve no aplica la sanción. En efecto, la norma prevé una sanción que puede consistir en arresto hasta por seis meses y multa hasta de veinte salarios mínimos, salvo que en el decreto ya se haya señalado otra consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Estas sanciones impuestas por el juez de tutela cuando comprueba el desacato, son manifestación del poder disciplinario y coercitivo del juez y pueden consistir, como se ha dicho, en la limitación de la libertad personal del sancionado o en una multa. En cambio, el auto que pone fin al incidente sin aplicar sanciones, no significa para quien propuso el incidente ninguna de estas posibilidades sancionatorias. Esta diferencia de circunstancias justifica la diferencia de tratamiento legal y el celo del legislador en dictaminar como obligatorio el grado jurisdiccional de la consulta solamente para el auto que decide el incidente aplicando la sanción.

Las diferentes situaciones jurídicas esbozadas justifican plenamente la desigualdad de la ley en punto de la concesión del segundo grado de jurisdicción a través de la consulta, por lo

cual no encuentra esta Corporación violentado el principio contenido en el artículo 13 superior.

3.3 Presunta violación del artículo 229 y 28 de la Constitución Política

El demandante opina también, que la parte demandada del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 es contraria a los artículos 229 y 28 superiores.

El derecho de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 229, es la facultad que tiene toda persona de poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado para el reconocimiento de sus derechos sustanciales. Obviamente, de conformidad con el principio del debido proceso, dicha actividad jurisdiccional se desenvuelve en el tiempo a través de unos procedimientos previamente señalados por el legislador de manera general y abstracta.

Para quien interpuso la presente acción de inconstitucionalidad, el derecho de acceso a la justicia resulta vulnerado por la norma sub examine por cuanto que “únicamente puede acceder a la segunda instancia el accionado o demandado pero el accionante o demandante nunca lo podrá hacer”. Confunde con esto el acceso a la justicia, con el acceso a la segunda instancia judicial. 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.

Luego por este concepto la tacha de inconstitucionalidad debe descartarse por no conformarse con el verdadero alcance del derecho de acceso a la justicia.

Pero adicionalmente, el accionante sustenta, con otro argumento, la inconstitucionalidad de la norma, en razón del desconocimiento del derecho a la libertad personal. Es así como señala que el efecto devolutivo en que se establece la consulta significa que la persona tiene que cumplir de inmediato con la sanción, antes de que el juez de consulta lo revise, con lo cual se hace o puede hacerse nugatoria esta segunda instancia.

Estima la Corte que le asiste razón al demandante en la formulación de la anterior tacha de inconstitucionalidad. En efecto, la norma en comento, en cuanto establece que la consulta

del auto que decide el incidente imponiendo una sanción por desacato será consultada en el efecto devolutivo, adolece de una falta de técnica legislativa, pues el señalarle este efecto al trámite de la consulta, puede llevar a la ineficacia de la segunda instancia, tal como sucedería en el hipotético caso que se plantea en el libelo de la demanda. El efecto devolutivo permite que mientras la consulta se decide, la ejecución de la pena se lleve a efecto sin el pronunciamiento del superior jerárquico, que puede llegar tarde, cuando la privación de la libertad, por ejemplo, esté consumada o parcialmente consumada y que, además, puede ser revocatorio de la decisión sancionatoria del a-quo.

La factibilidad jurídica de esta situación que posibilita el inciso segundo del artículo 52, al consagrar el efecto devolutivo para el trámite de la consulta, resulta manifiestamente contraria al inciso 4o. del artículo 29 de la Constitución Política que recoge el principio de la presunción de inocencia, el cual sólo se desvirtúa cuando la persona ha sido declarada judicialmente culpable. Ahora bien, como en el caso en que procede la consulta es evidente que la sentencia de primera instancia no está en firme, y por tanto no es cosa juzgada, no se ha desvirtuado judicialmente la presunción de inocencia, y no hay razón suficiente para imponer una sanción de tanta gravedad como lo es la privación de la libertad.

Por esta razón la Corte, en la parte resolutive declarará la inexecutable del efecto devolutivo en que según el artículo 52 del decreto 2591 de 1991 debe tramitarse la consulta. Al declararse la inconstitucionalidad de la expresión “La consulta se hará en el efecto devolutivo”, debe entenderse que conforme a lo dispuesto por el artículo 386 del C.de P.C. (que remite para el trámite de la consulta a las normas sobre el trámite de la apelación) , en armonía con el 354 del mismo estatuto, la consulta debe tramitarse en el efecto suspensivo, toda vez que según este último artículo, la apelación se otorga en este efecto, salvo disposición en contrario.

3.4 Presunta violación del artículo 31 de la Constitución Política

Estima el libelista que la normatividad impugnada lesiona el artículo 31 constitucional que a su tenor literal reza: “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”.

Considera que esta norma resulta aplicable toda vez que la decisión que se adopte para decidir el incidente, “si bien no es una sentencia estricto - sensu, sí es una decisión final que

se hace a través de un auto interlocutorio que es la forma procesal como se deciden los incidentes en un proceso civil". Estima que la norma que establece que esta decisión, que es definitiva, sólo será objeto de consulta mas no de apelación, contradice la norma constitucional transcrita.

No comparte esta Corporación esas apreciaciones, porque la norma constitucional autoriza expresamente para establecer excepciones al principio por ella consagrado de que toda sentencia podrá ser apelada o consultada. Luego perfectamente se puede concluir que estamos en presencia de una excepción legal autorizada por la Constitución, al principio que señala que toda sentencia es susceptible de segunda instancia. Así, el auto que decide el incidente de desacato sin imponer sanción, no es forzosamente apelable o consultable, por expresa autorización constitucional. Aún admitiendo en gracia de discusión que el auto que pone fin a un incidente se asimila a una sentencia, por cuanto contiene una decisión definitiva, no debe concluirse de ahí que forzosamente debe ser objeto de segunda instancia, tal como se acaba de explicar precedentemente.

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.

Finalmente, frente al cargo de inconstitucionalidad por omisión que aduce el demandante y que implica, en su opinión, violación a los principios de igualdad, equilibrio procesal, debido proceso y dos instancias, no se harán consideraciones adicionales, por estimar que ya han sido examinados estos aspectos a lo largo de la motivación de la presente sentencia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar 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”, del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “la consulta se hará en el efecto devolutivo” del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 C.Constitucional. Sentencia T-3668, feb.12/93, Dr. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.