

T-078-98

Sentencia T-078/98

DEBIDO PROCESO-Fundamental

El debido proceso constituye un derecho fundamental de obligatorio cumplimiento para las actuaciones tanto judiciales como administrativas, para la defensa de los derechos de los ciudadanos, razón por la cual deben ser respetadas las formas propias del respectivo proceso. Lo anterior garantiza la transparencia de las actuaciones de las autoridades públicas y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico. Por ello los ciudadanos sin distinción alguna, deben gozar del máximo de garantías jurídicas en relación con las actuaciones administrativas y judiciales encaminadas a la observancia del debido proceso.

INCIDENTE DE DESACATO-Fundamento/INCIDENTE DE DESACATO-Competencia

El desacato tiene como fundamento, el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela. Proferida una orden por el juez de tutela, en el trámite de la primera o segunda instancia, si aquella no se cumple, el juez de primera instancia o el que profirió la orden en la instancia, según el caso, tiene competencia para imponer la sanción correspondiente por desacato. A la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el juez de instancia que profiere una orden en un fallo de tutela, es el competente para conocer del incidente desacato, frente al incumplimiento de lo ordenado por el mismo. Si la orden fue proferida por el juez de primera instancia, será este el competente para conocer del incidente; empero, si la determinación fue adoptada por el juez de segunda instancia, es este el competente para conocer del incidente de desacato, pues será él a quien corresponde verificar con mayor exactitud si la orden impartida fue cumplida cabalmente, pues de ello depende no solamente la observancia del debido proceso, sino el efectivo acatamiento de las decisiones judiciales y, primordialmente, la protección real de los derechos fundamentales tutelados a través del ejercicio de la acción.

VIA DE HECHO POR FALTA DE COMPETENCIA EN INCIDENTE DE DESACATO

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T-141.161

Demandante: Eduardo Vélez Sánchez

Demandado: Sala Penal Del Tribunal Superior De Santafé De Bogotá D.C.

Derecho Invocado: Debido Proceso.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá D.C., marzo diez (10) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, remitió a la Corte Constitucional el expediente de la referencia, para los efectos de la revisión constitucional de los fallos proferidos por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 24 de junio de 1997 y por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 24 de julio del mismo año.

I. ANTECEDENTES

Los hechos que sirvieron de base al señor Eduardo Vélez Sánchez para promover la acción de tutela, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. El Consejo Académico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Santafé de Bogotá, D.C., mediante Resolución No. 004 de marzo 2 de 1995, resolvió expulsar al demandante de dicho centro universitario, por los motivos consignados en la misma.

1. De acuerdo con los estatutos de la universidad, el actor interpuso recurso de reposición, el cual fue decidido mediante Resolución No. 005 de marzo 30 del mismo año, que confirmó la

providencia recurrida.

1. Formulado el recurso de apelación ante el Consejo Superior Universitario, este organismo, mediante Resolución No. 012 de junio 23 de 1995, resolvió cambiar la sanción de expulsión a la de suspensión por un periodo de tres (3) semestres académicos.

1. Afirma el demandante, que de acuerdo con el Reglamento Estudiantil de la Universidad, la sanción más drástica diferente a la de la expulsión, es la suspensión del estudiante como máximo por un (1) semestre académico.

1. En vista de lo anterior, y habiéndose agotado la vía gubernativa, el demandante resolvió promover acción de tutela, en razón a la manifiesta inconsistencia de la pena impuesta frente a lo estatuido por la misma universidad.

1. La demanda de tutela fue conocida en primera instancia por el Juzgado 64 Penal Municipal de Santa Fé de Bogotá, quien la denegó.

1. Conoció en segunda instancia, el Juzgado 14 Penal del Circuito de la misma ciudad, quien revocó la decisión del a quo y en su lugar concedió la tutela, ordenando al Consejo Superior Universitario ajustar la sanción impuesta a la normatividad estatutaria, “atacando de manera nítida en la motivación y en la parte resolutive de su providencia, las irregularidades contenidas en el acto administrativo de la autoridad universitaria”, según palabras del mismo demandante.

1. De acuerdo con lo ordenado, el Consejo Superior Universitario “acató” dicha decisión,

procediendo mediante la Resolución No. 035 de octubre 18 de 1995, a revocar en su integridad la providencia por medio de la cual se concedió el recurso de apelación, para en su lugar, negar dicho recurso y confirmar en todas sus partes la resolución expedida por el Consejo Académico, en virtud de la cual se expulsaba al demandante del claustro universitario.

1. Con fundamento en lo anterior, el demandante acudió ante el Juzgado Penal del Circuito de Santa Fé de Bogotá, que había conocido del proceso de tutela en segunda instancia, a fin de que ordenara, de acuerdo a lo establecido por el Decreto 2591 de 1991, el cumplimiento del fallo de tutela. Sin embargo, dicho juez resolvió enviar el expediente al Juzgado de primera instancia, quien se abstuvo de adelantar cualquier tipo de actuación.

1. Posteriormente, y mediante oficio del 13 de diciembre de 1995, el demandante solicitó a la juez 64 Penal Municipal de Bogotá, juez de primera instancia, abrir un incidente de desacato contra el Consejo Superior Universitario, petición acerca de la cual no se le dió trámite alguno, procediéndose en cambio a archivar el expediente.

1. Ante los hechos anteriores, y frente a la absoluta falta de voluntad de los jueces de tutela para hacer cumplir el fallo con respecto a la primera demanda de tutela, el demandante promovió una segunda acción de tutela contra el Consejo Superior Universitario, con la esperanza de que por esta vía se diera cumplimiento al fallo inicial.

1. La segunda demanda de tutela fue conocida en primera instancia por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito, quien protegió el derecho al debido proceso, al estimar que el Consejo Superior Universitario, al revocar su propia resolución, no motivó la determinación de denegar la apelación. Impugnada esta providencia por el Consejo Superior Universitario, la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, al resolver la segunda instancia, procedió a anular el auto por medio del cual el juez de primera instancia conoció de la acción,

dejando así mismo sin efecto el fallo proferido por ese mismo despacho, pues consideró que lo importante era determinar si el fallo de la primera tutela había sido cumplido debidamente o no, ordenando en consecuencia que el expediente se remitiera al Juzgado 64 Penal Municipal (juez que conoció de la primera tutela), para que se diera trámite al incidente de desacato.

13. Tramitado el incidente mencionado, el Juzgado 64 Penal Municipal de Bogotá resolvió que no hay lugar a sanción alguna contra la universidad, al considerar que no existió desacato en el cumplimiento del fallo.

Considera el demandante que en el caso sub examine, se configura una clara vía de hecho, violándose su derecho al debido proceso, por cuanto la Juez 64 Penal Municipal de Santafé de Bogotá no era la competente para conocer del incidente de desacato. De esta manera solicita se deje sin efecto la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y la de la Juez 64 Penal Municipal de la misma ciudad, quien se abstuvo de imponer sanción al mencionado centro universitario.

II. PROVIDENCIAS QUE SE REVISAN.

Primera instancia

Mediante sentencia de 24 de junio de 1997, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolvió denegar la tutela, considerando que de acuerdo a lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de Octubre 1° de 1992, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, se declaró inexecutable la competencia especial para revisar por vía de tutela los fallos y providencias judiciales que pongan fin a un proceso.

Señaló por otra parte que, excepcionalmente se podrá revisar por vía de tutela una providencia judicial, cuando exista una vía de hecho, situación que no se aprecia en la actuación de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá al haber ordenado que el juez de primera instancia tramitara el incidente de desacato.

Finalmente, agrega que el decreto reglamentario de la acción de tutela no señala específicamente la competencia para el trámite del incidente de desacato, situación que solo

por vía de jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido que, puede ser el juez de primera instancia o según el caso, el que profirió la orden.

Impugnada la decisión, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante fallo del 24 de julio de este mismo año, confirmó la decisión de primera instancia, señalando al efecto que, de acuerdo a la sentencia C-543 de octubre 1º de 1992 de la Corte Constitucional, que declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto Ley 2591 de 1991, “la acción de tutela es improcedente frente a providencias judiciales, en razón de los principios de la intangibilidad de la cosa juzgada y de la autonomía de los jueces, excepto cuando en ellas se han desconocido ritualidades que por constituir una garantía del derecho de defensa convierten la decisión adoptada en el resultado de una vía de hecho.”

Agrega que, el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá hizo un estudio pormenorizado de los hechos que antecedieron a la primera acción de tutela, así como a todas las actuaciones surtidas en desarrollo de dicha acción, concluyendo la improcedencia de la segunda acción de tutela, por carecer de sustento jurídico para ello.

De esta manera, concluye que la decisión del Tribunal Superior de Bogotá, “carece de cualquier criterio caprichoso que pueda constituirse en una vía de hecho”. Finalmente, manifiesta que siendo el Juzgado 64 Penal Municipal de Santafé de Bogotá quien conoció en primera instancia de la acción de tutela, efectivamente tenía competencia para resolver el incidente de desacato, siendo por demás, jurisdiccional la decisión tomada al respecto.

ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Mediante auto de la Sala Sexta de Revisión, del diez (10) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997), resolvió que debido a que las decisiones judiciales objeto de revisión, surgieron como consecuencia de varias tutelas sucesivas, en las cuales afirma el peticionario, le fue desconocido su derecho fundamental al debido proceso, resultó pertinente, para efectos de tener claridad absoluta sobre los hechos, solicitar a los juzgados 64 Penal Municipal de Santafé de Bogotá y al 7o. Penal del Circuito de la misma ciudad, remitir a esta Corporación los expedientes de las tutelas iniciales, quedando por consiguiente suspendidos los términos judiciales.

Mediante oficio del 15 de diciembre de 1997, el Juzgado 64 Penal Municipal de Santafé de Bogotá D.C. remitió a esta Corporación el expediente de tutela del cual tuvo conocimiento, el cual consta de cinco (5) cuadernos de 350, 80, 62, 41 y 138 folios útiles.

Mediante oficio del 12 de diciembre de 1997, el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., señala que el expediente relacionado con la tutela promovida por el señor Eduardo Vélez Sánchez contra el Consejo Superior de la Universidad Distrital, fue enviado al Juzgado 64 Penal Municipal de esta misma ciudad.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

Según lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, esta Sala es competente para revisar las sentencias proferidas por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado.

Del derecho fundamental al debido proceso.

Dentro de las garantías constitucionales que establece la Carta Política, enmarcada como garantía fundamental, se encuentra el debido proceso (artículo 29 CP.). De esta manera, el debido proceso constituye un derecho fundamental de obligatorio cumplimiento para las actuaciones tanto judiciales como administrativas, para la defensa de los derechos de los ciudadanos, razón por la cual deben ser respetadas las formas propias del respectivo proceso.

Lo anterior garantiza la transparencia de las actuaciones de las autoridades públicas y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico. Por ello los ciudadanos sin distinción alguna, deben gozar del máximo de garantías jurídicas en relación con las actuaciones administrativas y judiciales encaminadas a la observancia del debido proceso.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido abundante, como lo

destacan los siguientes pronunciamientos:

“El debido proceso es el que en 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.

“Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material.” (Sentencia No. T- 001 de enero 12 de 1993; Magistrado Ponente, Jaime Sanín Greiffensteín).

En igual sentido la Corte señaló lo siguiente:

“El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, instituido para proteger a las personas contra los abusos y desviaciones de las autoridades, originadas no sólo de las actuaciones procesales, sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas.

“Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

“En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.

“Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos

a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias.

“Es evidente el marcado acento del artículo 29 en la regulación del ámbito y desarrollo del proceso penal, al establecer las garantías del sindicado, como se descubre de la preceptiva de los incisos 2, 3, y 4, lo cual es explicable, pues es dentro del ámbito de aquel donde esencialmente se cuestiona el derecho fundamental más caro a la condición humana, después del de la vida, como es el derecho a la libertad, de suyo vulnerable y necesitado de la protección del Estado.

Del trámite del incidente de desacato y de la competencia para conocer de él.

Ahora bien, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, prescribe lo siguiente, en relación con el trámite del incidente de desacato:

“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 señalado entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-243 del 30 de mayo de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene como fundamento, el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela. Así pues, proferida una orden por el juez de tutela, en el trámite de la primera o segunda instancia, si aquella no se

cumple, el juez de primera instancia o el que profirió la orden en la instancia, según el caso, tiene competencia para imponer la sanción correspondiente por desacato. Sobre este aspecto se pronunció la Corte, en sentencia de Sala Plena No. C-243 del 30 de mayo de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, en los siguientes términos:

“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 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.” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

De conformidad con lo expuesto anteriormente, resulta claro que, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en esta oportunidad se reitera, el juez de instancia que profiere una orden en un fallo de tutela, es el competente para conocer del incidente desacato, frente al incumplimiento de lo ordenado por el mismo.

Por consiguiente, si la orden fue proferida por el juez de primera instancia, será este el competente para conocer del incidente; empero, si la determinación fue adoptada por el juez de segunda instancia, es este el competente para conocer del incidente de desacato, pues será él a quien corresponde verificar con mayor exactitud si la orden impartida fue cumplida cabalmente, pues de ello depende no solamente la observancia del debido proceso, sino el efectivo acatamiento de las decisiones judiciales y, primordialmente, la protección real de los derechos fundamentales tutelados a través del ejercicio de la acción.

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por el precepto mencionado, la sanción impuesta en razón del incumplimiento de la orden contenida en el fallo de tutela, deberá ser consultada con el superior jerárquico de quien conoció del incidente. En el caso contrario, cuando del estudio del incidente de desacato, el juez de tutela concluye que no existió incumplimiento a

la orden impartida en el fallo de tutela, dicha decisión no es objeto de la consulta.

Examen del caso en concreto.

Los anteriores razonamientos resultan aplicables al asunto sub examine, para llegar a la conclusión por parte de esta Sala, que evidentemente se configuró una vía de hecho, en relación con la providencia emanada del Tribunal Superior de Santa Fé de Bogotá, Corporación que, al decidir la segunda instancia con respecto a la tutela promovida por el demandante, resolvió anular la actuación adelantada por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Santa Fé de Bogotá que había amparado el derecho al debido proceso del actor.

En la providencia del Tribunal se señala que la actuación mencionada corresponde a un incidente de desacato y no a una acción de tutela, resolviendo por consiguiente, remitir el proceso al Juzgado 64 Penal Municipal de Santa Fé de Bogotá, quien conoció de la primera instancia en relación con la tutela inicial promovida por el demandante, a fin de que dicho despacho tramitara el correspondiente incidente de desacato.

Teniendo en cuenta que quien impartió la orden al Consejo Superior Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de Santa Fé de Bogotá, en virtud de la cual, al concederse la tutela inicialmente formulada por el actor, este debía ajustar la sanción que se le había impuesto a la normatividad estatutaria, no fue el Juzgado 64 Penal Municipal, sino el Juzgado 14 Penal del Circuito de Santa Fé de Bogotá, según los expedientes examinados, cabe concluir que a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, correspondía a este último despacho conocer del incidente de desacato promovido por el demandante, que es lo que constituye el fundamento de la segunda actuación por parte de este.

Por consiguiente, resulta evidente que en el asunto sub examine, contrariamente a lo expresado en las providencias emanadas de la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y de la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se ha configurado una vía de hecho consistente en haberse dispuesto por el Tribunal Superior de Santa Fé de Bogotá, que el competente para conocer del incidente de desacato era el Juzgado 64 Penal Municipal de esta ciudad, y no el Juzgado 14 Penal del Circuito de Santa Fé de Bogotá que realmente fue el despacho judicial que tuteló los derechos del demandante e impartió las órdenes pertinentes al Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Inclusive en el numeral tercero

de la parte resolutoria de la sentencia de este último se dispuso que una vez el citado Consejo Superior cumpliera la orden, se debería remitir copia del acto por medio del cual se daba estricto cumplimiento “a la perentoria orden”, lo que refleja la determinación de dicho juzgado de vigilar y verificar el efectivo cumplimiento de su sentencia.

Por las consideraciones que anteceden, se revocarán las sentencias materia de revisión, y en su lugar se protegerá el derecho fundamental al debido proceso, remitiéndose las diligencias procesales al Juzgado 14 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, para que dé trámite al incidente de desacato formulado por el actor, declarando así mismo sin efecto las providencias proferidas por la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá y por el Juzgado 64 Penal Municipal de la misma ciudad, de fechas 22 de marzo y 13 de mayo de 1996, respectivamente, en cuanto concierne a las decisiones relacionadas con el incidente de desacato.

IV. DECISIÓN

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

REVOCAR las sentencias proferidas por la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, de fechas 24 de junio y 24 de julio de 1997, respectivamente y en su lugar se dispone:

Primero. Tutelar el derecho fundamental al debido proceso invocado por el señor Eduardo Velez Sánchez.

Segundo. Declarar sin efecto las providencias proferidas por la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Fé de Bogotá y el Juzgado 64 Penal Municipal de la misma ciudad, de fechas 22 de marzo y 13 de mayo de 1996 respectivamente, en cuanto concierne a las decisiones relacionadas con el incidente de desacato.

Tercero. Ordenar la remisión de los expedientes materia del presente proceso al Juzgado 14 Penal del Circuito de Santa Fé de Bogotá, a fin de que tramite y decida el incidente de

desacato formulado por el demandante, con respecto a la sentencia proferida por el mismo despacho que tuteló los derechos del peticionario.

Cuarto. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, dese cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General