

Sentencia T-343/11

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL INCIDENTE DE DESACATO

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS PROFERIDAS EN EL TRAMITE DE UN INCIDENTE DE DESACATO-Procedencia

DEFECTOS FACTICO, SUSTANTIVO Y PROCEDIMENTAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

APERTURA DEL INCIDENTE DE DESACATO NO DEBE SER NOTIFICADA PERSONALMENTE

Los alegados defectos procedimentales no se configuraron porque la apertura del incidente de desacato no debe ser notificada personalmente al funcionario responsable del cumplimiento de la orden impartida en la sentencia de tutela, como bien señala el juez de segunda instancia esa exigencia iría en contra de la celeridad del cumplimiento de los fallos de la acción de tutela y la correspondiente protección inmediata de los derechos fundamentales, además Acción Social tuvo conocimiento del incidente que estaba en curso y presentó distintos memoriales por medio de sus apoderados judiciales pero no aportó elementos probatorios que permitieran verificar el cumplimiento del fallo. Tampoco es cierto que se pretermitiera la etapa probatoria pues se corrió traslado a la entidad pública para tal efecto, y ésta allegó numerosos escritos pero no la prueba del cumplimiento. Por otra parte, aunque no se procedió a la notificación personal de la providencia que resolvió el incidente de desacato es claro que Acción Social tuvo conocimiento de la misma pues los apoderados judiciales de esta entidad participaron activamente durante el trámite de la consulta de la sanción impuesta. Tampoco fueron desconocidos precedentes relevantes en la materia pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha señalado la obligatoriedad de la notificación personal de la apertura del incidente del desacato ni de la providencia que lo resuelve.

ARGUMENTOS NUEVOS QUE NO FUERON ESGRIMIDOS DURANTE EL TRAMITE DEL DESACATO

En cuanto a los argumentos consistentes en el elevado número de derechos de petición y de acciones de tutela que debe responder esta entidad, y que el Director de Acción Social no era el responsable del cumplimiento de la sentencia de tutela, se trata de argumentos nuevos

que no fueron esgrimidos durante el trámite del desacato, por lo tanto, tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, no pueden ser examinados posteriormente mediante una sentencia de tutela, pues debieron ser debatidos ante el juez competente para el cumplimiento del fallo de tutela.

Referencia: expediente T-2.860.348

Acción de tutela instaurada por Luis Alfonso Hoyos Aristizabal contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Magistrado Ponente

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., cinco (5) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva, y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de las providencias proferidas el cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010) por la Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el diecisiete (17) de junio de dos mil diez (2010) por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en acción de tutela instaurada por Luis Alfonso Hoyos Aristizabal contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. Antecedentes

El señor Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, por medio de apoderado, impetró acción de tutela,

para reclamar la protección de sus derechos fundamentales a la defensa, al debido proceso, al buen nombre, a la libertad y a la dignidad que habrían sido vulnerados por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Los hechos que dan lugar a la solicitud de amparo constitucional son los siguientes:

1. Hechos

1. El Sr. Francisco Angulo Hurtado impetró acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, ante el Tribunal del Valle del Cauca, para solicitar la protección de su derecho fundamental de petición, que consideraba vulnerado, al no haberse dado respuesta por parte de la entidad accionada a su solicitud de dieciocho (18) de diciembre de 2008, relacionada con la entrega de una prórroga de la atención humanitaria de emergencia.

1. Mediante comunicación de seis (6) de febrero de dos mil nueve (2009), Acción Social fue notificada de la sentencia que resolvió la acción de tutela proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se concedía el amparo solicitado y se ordenaba al Director de Acción Social, que dentro del termino de cuarenta y ocho (48) horas, resolviera la petición elevada por el accionante.

1. El Sr. Angulo Hurtado consideró no cumplido el fallo antes mencionado y procedió a tramitar el correspondiente incidente de desacato, el cual se notificó por estado y se libraron adicionalmente dos telegramas, recibidos el día veintiséis (26) de marzo de 2009 en las dependencias de Acción Social.

1. Mediante memorial radicado ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el veinticinco (25) de marzo de 2009, suscrito por la entonces Subdirectora de Acción Social, la

Sra. Claudia Viviana Ferro Buitrago, se dio respuesta al incidente de desacato propuesto.

1. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia de fecha treinta (30) de marzo de dos mil nueve (2009) impuso sanción por desacato al Director General de Acción Social, el Sr. Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, consistente en arresto de tres (3) días y multa de un salario mínimo mensual.

1. Mediante memoriales fechados el treinta y uno (31) de marzo y el dieciséis (16) de abril de dos mil nueve (2009), presentados ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Consejo de Estado, el representante judicial de Acción Social solicitó se revocara la sanción impuesta.

1. El catorce (14) de mayo de 2009, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decidió el grado jurisdiccional de consulta del desacato y confirmó la sanción impuesta al Director de Acción Social.

1. El representante judicial de Acción Social solicitó la nulidad de la providencia de catorce (14) de mayo de 2009, por medio de la cual se decidió confirmar la sanción impuesta, solicitud que fue denegada mediante auto fechado el nueve (9) de julio de 2009.

1. Contra el auto que negaba solicitud de nulidad el representante judicial de Acción Social interpuso recurso de apelación, el cual también fue negado por improcedente, mediante providencia de fecha catorce (14) de agosto de 2009, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

1. El representante judicial de Acción Social interpuso recurso de reposición y en subsidio queja, contra de la providencia que negó la solicitud de nulidad, impugnación que fue rechazada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el veintitrés (23) de noviembre de 2009.

2. Fundamentos de la acción impetrada y solicitud de tutela

Afirma el apoderado judicial del Sr. Hoyos Aristizabal que la providencia emitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el treinta (30) de marzo de 2009, mediante la cual se impuso la sanción de desacato a su representado, y el auto proferido el catorce (14) de mayo de 2009 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la sanción, incurren en las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales denominadas defecto probatorio, defecto procedimental, defecto sustantivo y violación del precedente, por las razones que a continuación se resumen.

En primer lugar aclara que la acción impetrada no tiene como propósito controvertir el fallo mediante el cual se concedió el amparo solicitado por el Sr. Angulo Hurtado, pues entiende que no sería procedente por tratarse de una sentencia de tutela, sino que la protección reclamada se dirige a impedir que se haga efectiva la sanción impuesta por el incumplimiento de dicho fallo. Explica que la sanción por desacato afecta el derecho fundamental al debido proceso del Sr. Hoyos Aristizabal “y de contera el acceso a la administración de justicia así como a la libertad y dignidad del accionante y su familia, pues, se vería privado de la libertad si se hace efectiva la sanción de arresto”, razón por la cual afirma que el caso sometido a consideración de esta Sala Revisión tiene relevancia constitucional.

Hace luego referencia a los requisitos identificados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que pueda imponerse la sanción de desacato, en especial al elemento subjetivo de responsabilidad, consistente en que el disciplinado no tuvo la voluntad de cumplir con la orden consignada en la sentencia. El cual considera que no se configuro en el caso del Sr. Hoyos Aristizabal, pues su representado actuó diligentemente en el cumplimiento de la orden proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, pero que no fueron apreciadas las pruebas que aportó para demostrarlo.

Expone que las providencias atacadas incurren en los siguientes defectos:

1. En un defecto fáctico porque no se tuvo en cuenta las pruebas que acreditaban el cumplimiento del fallo de tutela favorable al Sr. Angulo Hurtado. Sostiene que el día veinticinco (25) de marzo de 2009 Acción Social presentó un informe de cumplimiento del fallo fechado el seis (6) de febrero de 2009, en el cual se referían distintas acciones que acreditaban el cumplimiento de la orden impartida por el juez de tutela, cuyo tenor era “resolver la petición elevada por el señor Francisco Angulo Hurtado que obra a folio 1 a 5 del expediente”. Indica que durante el trámite del desacato el Tribunal impuso la sanción porque no se aportó prueba de que se había respondido la solicitud presentada, sin tener en cuenta “los indicios y aseveraciones dadas por Acción Social en cuanto a la contestación y comunicación del derecho de petición”. Señala que antes de haber sido impuesta la sanción se había hecho entrega de la prorroga de la ayuda humanitaria que pretendía el señor Francisco Angulo Hurtado con la presentación del derecho de petición que motivo el fallo de tutela, situación que en su opinión “demostraba que el núcleo esencial del derecho amparado por vía Tutela había sido restablecido”.

1. Alega que la petición del accionante “recibió una respuesta positiva consistente en una acción afirmativa de la entidad peticionada, que radicó precisamente en la entrega de la prorroga de la ayuda humanitaria que le fue otorgada, hecho relevante que fue puesto de presente, en los memoriales presentados de manera previa a la confirmación de la sanción, lo anterior sin perjuicio, de la comunicación que se le remitió al accionante, que si bien se aportó en el escrito de consulta sin prueba de haber sido entregada, dicha prueba si fue allegada al despacho antes de la ejecutoria de la sanción.”

1. Luego relata otras actuaciones ejecutadas por Acción Social a favor del Sr. Angulo Hurtado. Indicó que se programó la práctica de entrevista domiciliaria con el propósito de valorar el

estado de vulnerabilidad del núcleo familiar. Una vez efectuada ésta, se le otorgó por concepto de alojamiento transitorio y asistencia alimentaria por término de dos (2) meses, la suma de novecientos ochenta mil pesos (\$980.000), el día seis (6) de abril de 2009.

1. Afirma que en virtud del proceso de “caracterización” al Sr. Angulo Hurtado y a su núcleo familiar posteriormente le fueron entregados los siguientes componentes de la Atención Humanitaria de Emergencia: (i) alojamiento transitorio y asistencia alimentaria por término de tres (3) meses, por la suma de un millón cuatrocientos setenta mil pesos (\$1.470.000) los cuales fueron recibidos el día 1 de octubre de 2009; (ii) vencidos los tres meses de haber recibido prórroga de la atención humanitaria, Acción Social realizó la caracterización del núcleo familiar el día 14 de enero de 2009 y de conformidad con la valoración realizada programó la entrega de alojamiento transitorio y asistencia alimentaria por término de tres (3) meses, por la suma de un millón cuatrocientos setenta mil pesos (\$1.470.000); (iii) el Sr. Angulo Hurtado fue inscrito en el programa de Generación de Ingresos, mediante el cual se capacita a la población desplazada y se otorga un capital semilla para la creación de un proyecto productivo.

1. Manifiesta que con el fin de responder la petición que dio lugar al fallo de tutela, Acción Social elaboró una nueva respuesta al derecho de petición fechada el veintisiete (27) de marzo de 2009, la cual se radico ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el día treinta y uno (31) de marzo de 2009 con un memorial para acreditar el cumplimiento. La planilla de envió se radicó en el Consejo de Estado el día 14 de mayo de 2009, antes de la ejecutoria de la confirmación de la sanción por desacato.

1. Concluye que las pruebas antes mencionadas “no fueron valoradas en su conjunto, ni tampoco bajo las reglas de la sana critica al momentos de tomar la decisión de sancionar por Desacato” al Sr. Hoyos Aristizabal y que la sanción se impuso “bajo criterios de responsabilidad objetiva dado que, únicamente, se valoró el cumplimiento o no al fallo de Tutela. Ello fue así, si se tiene en cuenta que en la instancia de determinar si sanciona o no

por desacato, el análisis fáctico y jurídico se debe extender hasta el punto de demostrar, más allá de toda duda razonable la responsabilidad subjetiva del sancionado, es decir, si existió desidia, negligencia o indolencia frente al cumplimiento de la orden judicial, si era él, el directo responsable de cumplirla la orden judicial, ora si existía alguna justificación razonable respecto a la imposibilidad de cumplir la orden dentro de los 48 horas siguientes a la notificación del fallo por razones de fuerza mayor, caso fortuito, imposibilidad fáctica, etc., tal como lo exige el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y según lo prescribe la jurisprudencia que ha sido pacífica en esta materia.”¹

1. Señala que el incumplimiento del fallo de tutela dentro de las estrictas 48 horas siguientes a la notificación de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca “no se debió a un comportamiento doloso o culposo” de su representado “sino a problemas de Acción Social por el alto número de personas que requieren ser atendidas”². Para fundamentar este aserto hace referencia al elevado volumen de sentencias de tutela que deben ser cumplidas por Acción Social.

1. Afirma que la indebida valoración de las pruebas aportadas se tradujo, al mismo tiempo, en un defecto sustantivo dado que impuso al Sr. Hoyos Aristizabal la sanción de desacato sin que se configuraran los supuestos previstos por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

1. Indica que las providencias atacadas incurren en un defecto procedimental porque (i) no se notificó personalmente al Sr. Hoyos Aristizabal la apertura del incidente de desacato, (ii) no se le notificó personalmente el fallo que lo resolvió, (iii) se omitió el requerimiento al superior del responsable en los términos del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, (iv) no se practicaron pruebas antes de imponer la sanción por desacato.

1. Alega que el Sr. Hoyos Aristizabal no era el encargado de dar cumplimiento al fallo de tutela favorable al Sr. Angulo Hurtado, pues esta tarea correspondía a la Subdirección de

Atención a Población Desplazada de Acción Social y al grupo de trabajo de peticiones quejas y reclamos, conformado al interior de es esta última dependencia.

1. Afirma que las providencias atacadas en sede de tutela desconocen precedentes relevantes en materia del trámite del incidente de desacatos sentados por el Consejo de Estado (Auto de 22 de enero de 2009, Consulta sanción por desacato en acción de tutela, Expediente N.º 11001-03-15-000-2008-0064701. Actor: Guillermo Alberto Pulido Mosquera. C. P. Susana Buitrago Valencia), por la Corte Constitucional (sentencias T-553 de 2002, T-763 de 1998), por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ((Radicación N.º 270011102000200900001 01/1528 IDT 28 de mayo de 2009).

3. Intervención de las autoridades judiciales demandadas.

La Magistrada del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que actuó como ponente del auto de 30 de marzo de 2009, que impuso la sanción por desacato, remitió copia de dicha decisión, del fallo de tutela proferido por esa Corporación el 6 de febrero del mismo año y del proveído de 14 de mayo de 2009, mediante el cual la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la sanción.

Por su parte, la Consejera de Estado de la Sección Primera que fue ponente del citado proveído de 14 de mayo consideró que la tutela debía negarse porque dicha decisión se fundó en las disposiciones legales que regulan el desacato, en especial en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual la persona que incumpla una orden de un juez proferida con base en este Decreto, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales.

Luego de hacer un recuento pormenorizado de las actuaciones procesales surtidas dentro del trámite del incidente, señaló que la decisión del desacato es el medio que el Juez utiliza, en ejercicio de su potestad disciplinaria y más exactamente correccional, para sancionar a quien desatiende las órdenes o resoluciones judiciales expedidas para hacer efectiva la protección de derechos a favor de quien demanda su amparo.

Indicó que cuando el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 menciona a la persona que

incumpla una orden de un juez, se refiere a la persona natural o jurídica condenada en el fallo cuyo cumplimiento se persigue mediante el desacato, en este caso Acción Social.

Concluyó que conforme al artículo 10 del Decreto 2467 de 2005, “Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - ACCI, a la Red de Solidaridad Social - RSS y se dictan otras disposiciones”, el Director General de Acción Social es el representante legal de la entidad y cumple las funciones señaladas en la ley, y por lo tanto era el encargado de hacer cumplir la orden judicial impartida en la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

La Sección Segunda - Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 4 de marzo de 2010, rechazó por improcedente la tutela solicitada por el apoderado del Dr. Hoyos Aristizabal.

Lo anterior, por cuanto consideró que el control sobre los fallos proferidos en acciones de tutela es competencia exclusiva de la Corte Constitucional, a través del grado de revisión, y no por medio de otra acción de tutela, como se pretende en este asunto, posición en respaldo de la cual citó la sentencia SU-1219 de 2001 de la Corte Constitucional.

Estimó que las providencias objeto de tutela no desconocieron el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, dado que el Director de Acción Social carece de superior jerárquico que pueda cumplir lo prescrito en dicha disposición e indicó que el accionante no desvirtuó la argumentación que sirvió de fundamento al desacato, por lo que no se le vulneró el derecho al debido proceso.

El apoderado del actor impugnó la anterior decisión con los siguientes argumentos:

1. El fallo impugnado partió de la premisa equivocada de considerar que la presente acción se dirigió contra un fallo de tutela, lo cual no es cierto, dado que se impetró contra las providencias judiciales que decidieron un incidente de desacato. En ese sentido, a juicio del impugnante, dicho fallo desconoció los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado conforme a los cuales procede la tutela contra providencias judiciales cuando éstas vulneran

derechos fundamentales, así como los de la Corte Constitucional según los cuales esta acción también procede frente a las decisiones proferidas en el trámite del desacato.

1. En la decisión censurada no se expresaron las razones ni los argumentos que explicaran por qué no eran procedentes las pretensiones de la tutela, sino que se aseveró genéricamente que no se desvirtuaron los fundamentos de la sanción, conclusión carente de análisis o justificación alguna, que configura una clara violación de los derechos al debido proceso, a la defensa y de acceso a la administración de justicia del accionante.

1. Insistió en los argumentos expuestos en la solicitud de tutela, a los que agregó que no es cierta la afirmación del fallo impugnado según la cual el Director de Acción Social no tiene superior jerárquico, pues, sí lo tiene y es el Presidente de la República, dado su rol de Alto Consejero Presidencial para la Acción Social, y al hecho de que la Agencia se encuentra adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil diez (2010), confirmó el fallo apelado. En primer lugar sostuvo que comoquiera que las decisiones que deciden el incidente de desacato, necesariamente deben haberse producido dentro de un proceso de tutela, en su contra no cabe otra acción de la misma naturaleza.

Expuso que si en gracia de discusión se admitiera la procedencia de la tutela contra las providencias judiciales que decidieron el incidente de desacato en el que el accionante fue sancionado, en todo caso el amparo solicitado no estaba llamado a prosperar, por cuanto las decisiones judiciales cuestionadas no incurrieron en defecto fáctico por ausencia de valoración de las pruebas, pues la revisión de los proveídos de 30 de marzo y 14 de mayo de 2009 evidencia que las Corporaciones Judiciales accionadas sí valoraron las pruebas que Acción Social aportó al incidente de desacato, ninguna de las cuales daba cuenta del cumplimiento de la orden de tutela, que era el objeto del trámite incidental.

Añadió el juez de segunda instancia que en el escrito mediante el cual se contestó el

incidente de desacato y en los aportados dentro del trámite de la consulta no se adujeron los argumentos posteriormente planteados en la acción de tutela, relativos al defecto sustantivo por aplicación indebida del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y a la imposibilidad que tuvo la entidad de cumplir el fallo dentro del término que se le concedió para el efecto debido al volumen de requerimientos que atiende diariamente, razón por la cual los mismos no pudieron haber sido considerados por los jueces accionados en las providencias objeto de tutela.

En cuanto a la alegada diligencia de Acción Social de proteger los derechos del actor con la entrega de la prórroga de la ayuda, que era el objeto de la petición que dio lugar a la orden de tutela que se dijo desacatada, advierte el ad quem que en el expediente no se prueba que las acciones que la entidad dice haber adelantado para el efecto se hayan hecho efectivas antes de que se profiriera la decisión sancionatoria y la que la confirmó en consulta, pues, aunque en el expediente de tutela consta la entrega al actor de una ayuda en el 2009, no así de la fecha en que el mismo la recibió, además de que la entrega de las demás ayudas a que se hace alusión en el escrito de tutela ocurrieron antes del diecisiete (17) de diciembre de 2008.

Finalmente, señala que al Sr. Hoyos Aristizabal no se le desconocieron los derechos al debido proceso y a la defensa dentro del trámite del incidente de desacato, dado que las comunicaciones libradas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para notificar su apertura fueron recibidas por Acción Social, al punto que dicha entidad contestó el incidente y aportó escritos durante el trámite del grado de consulta, sin que el Decreto 2591 de 1991 señale la obligación notificar personalmente las providencias que se dictan dentro del incidente de desacato.

5. Pruebas

Obran en el expediente las siguientes pruebas en copia simple:

1. Certificación del Subdirector Técnico de Atención a Población desplazada de Acción Social sobre el incremento sustancial en la presentación de derechos de petición y requerimientos de la Población Desplazada.

1. Plan de mejora de Acción Social para la respuesta a los derechos de petición.

1. Comprobantes de pago, de la prorroga de atención humanitaria suministrada al Sr. Francisco Angulo Hurtado.

1. Copia de la última respuesta al Derecho de Petición, con el respectivo soporte de envío, las demás respuestas a los derechos de petición reposan en el expediente.

1. Copia de la Sentencia de seis (06) de febrero de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante la cual se concede la Tutela instaurada por el señor Francisco Angulo Hurtado contra Acción Social. Radicado N.º 2009-00128-00.

1. Copia del auto de fecha treinta (30) de marzo de 2009 mediante el cual se sanciona al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-. Radicado N.º 2009-00128-00.

1. Copia de la providencia de fecha catorce (14) de mayo de 2009 proferida por la sección Primera del Consejo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante la cual se confirma el auto del 30 de marzo de 2009, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

V. Consideraciones y fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

El Sr. Luis Alfonso Hoyos Aristizabal, quien fuera Director General de la Agencia Presidencial para la para la Acción Social y la Cooperación Internacional, mediante apoderado, reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, al acceso a la administración de justicia, a la dignidad y a la libertad, los cuales considera vulnerados y amenazados por la sanción de desacato impuesta por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y confirmada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, debido al incumplimiento de la orden emitida en un fallo de tutela proferido el seis (6) de febrero de 2009 en la acción de tutela impetrada por Francisco Agudelo Hurtado contra Acción Social.

Afirma que las providencias emitidas por estas corporaciones judiciales incurren en distintos defectos porque (i) no valoraron las pruebas que acreditaban la diligencia de Acción Social en el cumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela -defecto fáctico-; (ii) aplicaron objetivamente la sanción de desacato sin que se hubiera demostrado la negligencia del Sr. Hoyos Aristizabal en el cumplimiento de la orden impartida en la sentencia de tutela, lo que a su juicio configura un defecto sustantivo al haberse aplicado la sanción sin que estuvieran presentes los requisitos señalados en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991; (iii) el Sr. Hoyos Aristizabal no fue notificado de la apertura del incidente de desacato ni de la sanción impuesta por el Tribunal, ni tuvo lugar un etapa probatoria dentro del trámite del desacato -defecto procesal-. Añade que su representado no era responsable del cumplimiento de la orden impartida en la sentencia de tutela favorable al Sr. Agudelo Hurtado pues tal función correspondía al grupo de peticiones, quejas reclamos de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social y que las autoridades judiciales no tuvieron en cuenta la excesiva carga de trabajo que tenía la entidad estatal que impedía responder oportunamente las solicitudes presentadas.

La Consejera de Estado de la Sección Primera que fue ponente de la providencia mediante la

cual se confirmó la sanción de desacato consideró que la tutela debía negarse porque dicha decisión se fundó en las disposiciones legales que regulan el desacato, en especial en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual la persona que incumpla una orden de un juez proferida con base en este Decreto, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales.

El juez de primera instancia denegó el amparo solicitado pues estimó que la acción de tutela no procede contra las providencias emitidas dentro de un incidente de desacato. Esta decisión fue confirmada por el juez de segunda instancia, el cual consideró, adicionalmente, que las providencias cuestionadas en sede de tutela no incurrían en los defectos alegados por el actor.

En atención a lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la providencia de fecha treinta (30) de marzo de dos mil nueve (2009), mediante la cual se impuso sanción por desacato al Director General de Acción Social, el Sr. Luis Alfonso Hoyos Aristizabal y la fechada el catorce (14) de mayo de 2009, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la sanción impuesta adolecen de los defectos alegados por el actor. Para resolver este asunto, previamente se abordarán los siguientes temas: (i) la jurisprudencia constitucional sobre el incidente de desacato; (ii) la procedencia de la acción tutela contra las providencias proferidas en el trámite de un incidente de desacato; (iii) los defectos fáctico, sustantivo y procedimental en la jurisprudencia constitucional y, finalmente; (iv) se realizará el estudio del caso concreto.

3. La jurisprudencia constitucional sobre el incidente de desacato

En numerosas providencias esta Corporación se ha pronunciado sobre la naturaleza del incidente de desacato, cuyo régimen legal está definido por los artículos 27 y 52 del Decreto 3591 de 1991, al respecto ha precisado:

* El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 prevé un trámite incidental especial, que concluye con un auto que es susceptible del recurso de apelación, pero que debe ser objeto de consulta en efecto suspensivo si dicho auto es sancionatorio, todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección

inmediata de los derechos fundamentales;

* El incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido consignada en la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada y tiene fundamento en los poderes disciplinarios del juez constitucional;

* El juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado;

* Excepcionalmente el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original siempre y cuando se respete el alcance de la protección y, el principio de la cosa juzgada;

* El trámite de incidente de desacato, debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento;

* El objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas⁴;

* El ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato “(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”⁵. De existir el incumplimiento “debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada”⁶.

* La posibilidad de que el juez de tutela imponga sanciones a quien incumple sus órdenes está perfectamente justificada pues como ha sostenido esta Corporación: “...el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no sólo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas. Adicionalmente –y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado- incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma, se desvanece la legitimidad de la Rama judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante”⁷.

4. La procedencia de la acción de tutela contra las providencias judiciales que deciden un incidente de desacato.

Los jueces de instancia rechazaron la tutela impetrada porque consideraron que la garantía constitucional no procedía en el curso de un incidente de esta naturaleza. Empero, esta postura contradice la tesis defendida por la Corte Constitucional⁸, la cual de manera excepcional ha admitido la posibilidad de impetrar la acción de tutela contra las providencias adoptadas en el trámite de un incidente de desacato cuando la providencia incurre en defectos, el juez del desacato se extralimita en sus funciones, vulnera el derecho a la defensa de las partes o impone una sanción arbitraria⁹.

En esa medida son aplicables los requisitos de procedibilidad señalados respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales tiene un carácter excepcional¹⁰, está supeditada, entre otras cosas, a que los efectos de una decisión judicial vulneren o amenacen derechos fundamentales y a que no exista otro mecanismo judicial idóneo para proteger el derecho comprometido. Esta Corporación ha sentado una abundante jurisprudencia en torno a lo que en los primeros años fue llamado vía de hecho y que más recientemente ha experimentado una evolución terminológica hacia el concepto de causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela, en cuanto a la procedencia de esta acción constitucional para controvertir providencias judiciales (sentencias y autos). Sobre este extremo ha señalado:

Inicialmente el concepto de vía de hecho –el cual tuvo origen en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en definitiva, debe su denominación a la figura propia del derecho administrativo- fue empleado por la Corte Constitucional para referirse a errores groseros y burdos presentes en las providencias judiciales, los cuales en alguna medida suponían un actuar arbitrario y caprichoso del funcionario judicial, proceder que a su vez daba lugar a la protección constitucional de los ciudadanos afectados por la decisión judicial.

Ahora bien, la expresión vía de hecho, si bien resultaba ilustrativa de algunos de los eventos que pretende describir, tales como errores burdos o arbitrariedades en las decisiones judiciales, no abarca todos los supuestos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por una parte, y adicionalmente puede entenderse que tiene una connotación de deslegitimación o sindicación peyorativa del juez que profiere la sentencia objeto de una tutela, razón por la cual la jurisprudencia constitucional desde hace algunos años ha sugerido el abandono de la anterior terminología y su sustitución por la expresión causales genéricas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹¹.

Por otro lado, como consecuencia de lo anterior, el ajuste descrito trasciende de lo terminológico a lo conceptual. En primer lugar, se establece como fundamento esencial de las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la violación de la Constitución por parte de la decisión examinada. Esta vulneración sustancial del derecho al debido proceso se materializa en los distintos defectos identificados por la jurisprudencia constitucional a lo largo de estos años, entre los que se cuentan:

1. Defecto orgánico, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de competencia para ello.

1. Defecto procedimental absoluto, que tiene lugar cuando el Juez actuó al margen del procedimiento establecido.

1. Defecto material o sustantivo, que se origina cuando las decisiones son proferidas con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.

1. Defecto fáctico por no haberse decretado, practicado o valorado pruebas debidamente solicitadas o recaudadas en el curso de proceso, o por haberse valorado pruebas nulas o vulneradoras de derechos fundamentales.

2. Error inducido, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por parte de terceros y ese engaño lo llevó a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales.

1. Decisión sin motivación, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión, pues es en dicha motivación en donde reposa la legitimidad de sus providencias.

1. Desconocimiento del precedente, que se origina cuando el juez ordinario, por ejemplo, desconoce o limita el alcance dado por esta Corte a un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado, también cuando se aparta del precedente sentado por los órganos de cierre de su respectiva jurisdicción o de su propio precedente.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional también ha precisado como requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuya presencia debe ser verificada por el juez antes de pasar a examinar las causales materiales que darían lugar a que prosperara el amparo solicitado, los siguientes:

- * Que el asunto objeto de debate sea de evidente relevancia constitucional.

- * Que se haya hecho uso de todos los mecanismos de defensa judicial -ordinarios y extraordinarios- a disposición del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio iusfundamental irremediable.

- * Que se cumpla el requisito de la inmediatez. Así, la tutela debe haber sido interpuesta en un término razonable y proporcionado desde el momento de ocurrencia de la vulneración del derecho fundamental.

- * Cuando se trate de una irregularidad procesal, que ésta tenga un efecto decisivo en la sentencia objeto de controversia y afecte los derechos fundamentales de la parte actora.

- * En la solicitud del amparo tutelar se deben identificar los hechos que generaron la vulneración y los derechos afectados y que se hubiere alegado tal vulneración dentro del proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

- * Que no se trate de sentencias de tutela, por cuanto los debates sobre derechos fundamentales no pueden prolongarse indefinidamente.

Adicionalmente, la Corte ha considerado que para que la acción de tutela contra la providencia que resuelve un incidente de desacato prospere será necesario que se verifiquen los siguientes requisitos:

(...) que las razones que el peticionario exponga en su escrito de tutela deben ser coherentes con los argumentos esgrimidos durante el incidente y que las pruebas que pretenda hacer valer hayan sido solicitadas, conocidas o analizadas en la etapa incidental porque de lo contrario la tutela no sería procedente en tanto que ésta no puede ser utilizada como un remedio procesal ante la desidia o negligencia del interesado

4.5. En la acción de tutela no es admisible alegar cuestiones que debieron haber sido debatidas en el desacato o circunstancias nuevas que no fueron manifestadas en su momento y menos solicitar la práctica de pruebas no pedidas durante el trámite incidental. Esto en atención a que -se reitera- la tutela no es un mecanismo alternativo de los procesos judiciales ni puede ser utilizada para remediar falencias del actor durante el trámite del proceso ordinario.¹²

Entonces, la prosperidad de una acción de tutela contra una decisión adoptada en el incidente de desacato requiere que el trámite incidental haya finalizado. En relación con el demandante se ha precisado que (i) los argumentos expuestos en el trámite del incidente de desacato y en la acción de tutela contra éste deben ser coherentes y no deben contradecirse; (ii) no le es dado presentar asuntos nuevos pues el momento procesal para argumentarlos es en el mismo incidente de desacato; y (iii) no puede pedir o presentar pruebas que no fueron originalmente solicitadas y que el juez no estaba obligado a practicar oficiosamente. Por su parte el juez constitucional que conoce de una tutela contra la providencia de desacato debe limitarse a estudiar (i) si el juez que decidió el incidente de desacato se ajustó a la orden de amparo proferida cuyo incumplimiento define; (ii) si respetó el debido proceso y (iii) si la sanción impuesta - si fuere el caso - no es arbitraria, sin que por otra parte pueda reabrir el debate o decidir sobre el fondo del asunto ya fallado en la tutela donde se produjo el incidente de desacato que se ataca, ni cambiar la protección concedida o el alcance y contenido de aquella.¹³

5. Breve referencia a los defectos sustantivo, fáctico y procedimental en la jurisprudencia constitucional.

En diferentes pronunciamientos, esta Corporación ha delimitado el campo de aplicación del defecto sustantivo en las providencias judiciales, al señalar que se presenta, entre otras razones, (i) cuando la decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, es decir, por ejemplo, la norma empleada no se ajusta al caso o es claramente impertinente¹⁴, o no se encuentra vigente por haber sido derogada¹⁵, o por haber sido declarada inconstitucional¹⁶, (ii) cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance¹⁷, (iii) cuando la interpretación de la norma se hace sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática¹⁸, (iv) cuando la norma aplicable al caso concreto es desatendida y por ende inaplicada¹⁹, o (v) porque a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador²⁰.

En cuanto al defecto fáctico ha sostenido esta Corporación que tiene lugar “cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado...”²¹. Y ha aseverado de igual manera, que la acción de tutela únicamente procede cuando se hace manifiestamente irrazonable la valoración probatoria hecha por el juez en su providencia. Así, ha indicado que “el error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia...”²².

La Corte ha identificado dos dimensiones en las que se presentan defectos fácticos: Una dimensión negativa que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa²³ u omite su valoración²⁴ y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente²⁵. Esta dimensión comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez²⁶. Y una dimensión positiva, que se presenta generalmente cuando el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron

indebidamente recaudadas (artículo 29 C. P.) o cuando da por establecidas circunstancias sin que exista material probatorio que respalde su decisión, y de esta manera vulnere la Constitución.²⁷

Se tiene, entonces, que el defecto fáctico tiene las siguientes manifestaciones:

1. Defecto fáctico por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas. Esta hipótesis se presenta cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido²⁸.

2. Defecto fáctico por la no valoración del acervo probatorio. Se presenta cuando el funcionario judicial, a pesar de que en el proceso existan elementos probatorios, omite considerarlos, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar la decisión respectiva, y en el caso concreto resulta evidente que de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido variaría sustancialmente²⁹.

1. Defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio. Tal situación se advierte cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva³⁰.

Por último, el defecto procedimental tiene lugar cuando en desarrollo de la actividad judicial el funcionario se aparta de manera evidente de las normas procesales aplicables. Al desconocer completamente el procedimiento determinado por la ley, se termina por emitir una providencia que vulnera derechos fundamentales³¹. No obstante, el desconocimiento del procedimiento debe tener unos rasgos adicionales para poder ser atacado en sede de tutela: a) Debe ser un error trascendente que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y que tenga una influencia directa en la decisión de fondo adoptada y, b) debe ser

una deficiencia no atribuible al afectado. Así por ejemplo, se configura un vicio procesal cuando se deja de notificar una decisión judicial a raíz de lo cual la parte pierde arbitrariamente la oportunidad de controvertir dicha decisión. Sin embargo, si la falta de notificación no tiene efectos procesales importantes, si se deriva de un error del afectado, o si la misma no produjo verdaderamente un efecto real – por ejemplo por que el afectado tuvo oportunidad de conocer el acto por otros medios –, no prosperará la tutela³².

Otro de los eventos típicos de vía de hecho por defecto procesal se produce a raíz de la dilación injustificada tanto en la adopción de decisiones como en el cumplimiento de las mismas por parte del funcionario judicial³³.

Finalmente, la Corte ha entendido que se produce vulneración grosera del debido proceso, cuando resulta evidente que una decisión condenatoria en materia penal se produjo como consecuencia de una evidente deficiencia en la defensa técnica siempre y cuando esta sea absolutamente imputable al Estado³⁴.

6. El examen del caso concreto

El apoderado judicial del Sr. Luis Alfonso Hoyos Aristizabal impetra acción de tutela contra la providencia de fecha treinta (30) de marzo de dos mil nueve (2009), mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca le impuso sanción consistente en arresto de tres (3) días y multa de un salario mínimo mensual, por el incumplimiento de la orden proferida en la sentencia de seis (06) de febrero de 2009, en la acción de tutela impetrada por Francisco Angulo Hurtado contra Acción Social, y contra la providencia de catorce (14) de mayo de 2009, mediante la cual la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, decidió el grado jurisdiccional de consulta del desacato y confirmó la sanción impuesta al Director de Acción Social.

Alega que estas providencias incurren en:

1. Un defecto fáctico porque no se tuvo en cuenta las pruebas que acreditaban el cumplimiento del fallo de tutela favorable al Sr. Angulo Hurtado, pues durante el trámite del desacato no fueron considerados “los indicios y aseveraciones dadas por Acción Social en

cuanto a la contestación y comunicación del derecho de petición”. Señala que antes de haber sido impuesta la sanción se había hecho entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria que pretendía el señor Francisco Angulo Hurtado con la presentación del derecho de petición que motivo el fallo de tutela, situación que en su opinión “demostraba que el núcleo esencial del derecho amparado por vía Tutela había sido restablecido”.

2. Afirma que la indebida valoración de las pruebas aportadas se tradujo, al mismo tiempo, en un defecto sustantivo dado que impuso al Sr. Hoyos Aristizabal la sanción de desacato sin que se configuraran los supuestos previstos por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

3. Indica que las providencias atacadas incurren en un defecto procedimental porque (i) no se notificó personalmente al Sr. Hoyos Aristizabal la apertura del incidente de desacato, (ii) no se le notificó personalmente el fallo que lo resolvió, (iii) se omitió el requerimiento al superior del responsable en los términos del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, (iv) se omitió la práctica de pruebas antes de imponer la sanción por desacato.

4. Alega que el Sr. Hoyos Aristizabal no era el encargado de dar cumplimiento al fallo de tutela favorable al Sr. Angulo Hurtado pues esta tarea correspondía a la Subdirección de Atención a Población Desplazada de Acción Social y al grupo de trabajo de peticiones quejas y reclamos conformado al interior de es esta última dependencia.

5. Afirma que las providencias atacadas en sede de tutela desconocen precedentes relevantes en materia del trámite del incidente de desacatos sentados por el Consejo de Estado (Auto de 22 de enero de 2009, Consulta sanción por desacato en acción de tutela, Expediente N.º. 11001-03-15-000-2008-0064701. Actor: Guillermo Alberto Pulido Mosquera. C. P. Susana Buitrago Valencia), por la Corte Constitucional (sentencias T-553 de 2002, T-763 de 1998), por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ((Radicación N.º 270011102000200900001 01/1528 IDT 28 de mayo de 2009).

* El asunto objeto de debate es de relevancia constitucional porque están en juego el derecho al debido proceso y el derecho de defensa del Sr. Hoyos Aristizabal.

* El apoderado judicial de Acción Social hizo uso de los medios judiciales a su disposición dentro del trámite del desacato y con posterioridad al mismo para evitar que se sancionara al Sr. Luis Alfonso Hoyos. En efecto, fueron presentados distintos memoriales ante el tribunal administrativo del Valle del Cauca y ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y se solicitó la nulidad de la providencia que confirmaba la sanción impuesta, como fue detalladamente referenciado en el acápite de los hechos de esta providencia.

* La tutela fue impetrada dentro de un plazo razonable contado a partir de la providencia, de veintitrés (23) de noviembre de 2009, mediante la cual se denegó la solicitud de nulidad de la providencia mediante la cual se confirmó la sanción impuesta por desacato.

* El apoderado del Sr. Hoyos Aristizabal alego distintos tipos de defectos que, eventualmente, pueden tener efecto decisivo en las providencias objeto de controversia.

* En la tutela se identifican los hechos que supuestamente dieron lugar a la vulneración y los derechos afectados. Asimismo, la pretendida vulneración fue alegada tanto durante el trámite del incidente de desacato como con posterioridad a la resolución el mismo.

* El amparo se solicita respecto a las providencias proferidas dentro del trámite de un incidente de desacato y no respecto de una sentencia de tutela.

Verificados los requisitos generales de procedibilidad pasa a examinarse el fondo del asunto planteado por el apoderado del Sr. Hoyos Aristizabal. Para resolver esta cuestión en primer lugar debe examinarse con detenimiento la orden impartida en la sentencia fechada el seis (06) de febrero de 2009 en la acción de tutela impetrada por el Sr. Francisco Agudelo Hurtado contra Acción Social. Con este propósito es necesario hacer una breve secuencia cronológica de lo sucedido en el trámite de la acción de tutela:

1. El Sr. Francisco Angulo Hurtado presentó acción de tutela contra la Agencia Presidencia para Acción Social y la Cooperación Internacional con el fin de obtener el amparo a su derecho de petición por cuanto no se le había dado respuesta a su petición elevada el 18 de diciembre de 2008 en la cual solicita los beneficio que le otorga la Ley 387 de 1997 y el Decreto Reglamentario 2569 de 2000.

2. Mediante sentencia de 6 de febrero de 2009, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca amparó el derecho de petición del actor, la orden impartida fue “ORDENASE al DIRECTOR GENERAL DE ACCIÓN SOCIAL PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, resuelva la petición presentada por el señor FRANCISCO ANGULO HURTADO que obra a folio 1 al 5 del expediente”.

3. El diecisiete (17) de febrero de 2009 el Sr. Angulo Hurtado promovió incidente de desacato por cuanto no se le había dado cumplimiento a la sentencia de 6 de febrero de 2009.

4. Por auto de veinte (20) de febrero de 2009 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca solicitó al Director General de Acción Social que rindiera un informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Dicha entidad guardó silencio.

5. Mediante auto de seis (06) de marzo de 2009 el mencionado Tribunal dio curso al incidente de desacato y, en consecuencia, le corrió traslado por el término de tres (3) días al Director General de Acción Social.

6. Acción Social por medio del oficio 20093430295811 de 2009 (25 de marzo) solicitó que se archivara la actuación, con fundamento en que en el año 2008 le fueron consignadas al actor sendas sumas de dinero por concepto de ayuda humanitaria y, en cuanto a la petición, señaló que mediante comunicación de 30 de enero de 2009 bajo radicado número 20091390114351, suscrito por la Unidad Territorial del Valle del Cauca, le dio respuesta.

7. Mediante auto de 30 de marzo de 2009 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca sancionó por desacato al Director de Acción Social, con arresto de tres (3) días y multa de un salario mínimo mensual. Esta decisión fue notificada mediante el telegrama número BLLB-0556/09-0128-00.

8. Por memorial número SAPD-V-3389 de 2009 (27 de marzo), recibido en el Tribunal el 31 de marzo, Acción Social contestó el incidente de desacato y reiteró lo dicho en el memorial 25 de marzo de 2009 y anexó copia del oficio SAPD-V-3388 de 2009 (27 de marzo) dirigido al actor cuya referencia se lee «Asunto: Cumplimiento Fallo de tutela y Respuesta a Derecho de Petición», el cual no tiene constancia de envío ni de recibido.

9. En escrito oficio SAPD-V-4143 de 2009 (13 de abril), presentado el 16 de abril de 2009, Acción Social controvertió la decisión del a quo, y con el que adjunta copia de una petición de 27 de marzo de 2009 dirigida al actor cuyo asunto se lee «Cumplimiento Fallo de tutela y Respuesta a Derecho de Petición», sin embargo, no hay constancia alguna de que esta haya sido notificada al actor por cualquier medio.

Como se deduce del anterior recuento es claro que la providencia del Tribunal mediante la cual se impone la sanción de desacato no incurre en el defecto fáctico alegado por el actor pues Acción Social, durante el trámite del incidente, no aportó ningún elemento probatorio que permitiera verificar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de tutela.

Por otra parte la argumentación presentada por el actor en el escrito de tutela es claramente contradictoria e incluso reconoce que no se dio cumplimiento a la orden impartida sino con posterioridad al inicio del trámite del desacato, pues textualmente consiga que el incumplimiento del fallo de tutela dentro de las estrictas 48 horas siguientes a la notificación de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca “no se debió a un comportamiento doloso o culposo” de su representado “sino a problemas de Acción Social por el alto número de personas que requieren ser atendidas”³⁵. Igualmente manifiesta que Acción Social elaboró una nueva respuesta al derecho de petición fechada el veintisiete (27) de marzo de 2009 la cual se radicó ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el día treinta y uno (31) de marzo de 2009 con un memorial para acreditar el cumplimiento. Es decir, este elemento probatorio fue aportado cuando ya había concluido el trámite incidental y se había impuesto la sanción al Sr. Hoyos Aristizabal.

Cabe anotar que las actuaciones ejecutadas por Acción Social en favor del Sr. Angulo Hurtado y enlistadas en la solicitud de tutela fueron posteriores a la decisión del incidente de desacato, y por lo tanto no constituyen un indicio del cumplimiento de la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

En esa medida tampoco se incurrió en un defecto sustantivo porque estaban presentes los requisitos señalados por los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 para imponer la sanción por desacato.

Los alegados defectos procedimentales no se configuraron porque la apertura del incidente de desacato no debe ser notificada personalmente al funcionario responsable del cumplimiento de la orden impartida en la sentencia de tutela, como bien señala el juez de segunda instancia esa exigencia iría en contra de la celeridad del cumplimiento de los fallos de la acción de tutela y la correspondiente protección inmediata de los derechos fundamentales, además Acción Social tuvo conocimiento del incidente que estaba en curso y presentó distintos memoriales por medio de sus apoderados judiciales pero no aportó elementos probatorios que permitieran verificar el cumplimiento del fallo. Tampoco es cierto que se pretermitiera la etapa probatoria pues se corrió traslado a la entidad pública para tal efecto, y ésta allegó numerosos escritos pero no la prueba del cumplimiento. Por otra parte, aunque no se procedió a la notificación personal de la providencia que resolvió el incidente de desacato es claro que Acción Social tuvo conocimiento de la misma pues los apoderados judiciales de esta entidad participaron activamente durante el trámite de la consulta de la sanción impuesta.

Tampoco fueron desconocidos precedentes relevantes en la materia pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha señalado la obligatoriedad de la notificación personal de la apertura del incidente del desacato ni de la providencia que lo resuelve.

En cuanto a los argumentos consistentes en el elevado número de derechos de petición y de acciones de tutela que debe responder esta entidad, y que el Director de Acción Social no era el responsable del cumplimiento de la sentencia de tutela, se trata de argumentos nuevos que no fueron esgrimidos durante el trámite del desacato, por lo tanto, tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, no pueden ser examinados posteriormente mediante una sentencia de tutela, pues debieron ser debatidos ante el juez competente para el cumplimiento del fallo de tutela.

Ahora bien, el actor también ataca la providencia proferida por el catorce (14) de mayo de 2009, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la que decidió el grado jurisdiccional de consulta del desacato y confirmó la

sanción impuesta al Director de Acción Social. No obstante, es claro que si la decisión mediante la cual se impuso la sanción por desacato no incurrió en ninguno de los defectos alegados por el actor esta providencia no podía ser revocada y por lo tanto el juez de segunda instancia debía confirmarla. En esa medida, la providencia de segunda instancia tampoco incurre en los supuestos defectos alegados por el actor y por lo tanto no prospera la tutela impetrada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el diecisiete (17) de junio de dos mil diez (2010) por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en acción de tutela instaurada por Luis Alfonso Hoyos Aristizabal contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar DENEGAR el amparo solicitado.

Segundo.- Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 11 cuaderno 1.

2 Folio 12 cuaderno 1.

3 Ver entre otras las sentencias T- 068 de 2003, SU-1138 de 2003, T-459 de 2003, T-368 de 2005, T-1113 de 2005, T-361 de 2008, y el Auto 118 de 2005.

4 Sentencias C-243 de 1996 y C-092 de 1997. Respecto de la finalidad de la sanción que se impone por desacato a una orden del juez de tutela cabe resaltar lo señalado por la Corte en sentencia T- 421 de 2003: “Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las forma de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con las resultas del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció (...) Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia (...) En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando.”

5 Sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005.

6 Sentencia T-1113 de 2005

7 Sentencia T-096-08

8 Puede ser consultadas las sentencias T-343 de 1998, T-763 de 1998, T-188 de 2002, T-553 de 2002, T-421 de 2003, T-684 de 2003, T-368 de 2005, T-1113 DE 200.

9 Sentencia T-1113 de 2005.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992.

11 Así, en fecha reciente, sostuvo esta Corporación: “[e]n los últimos años se ha venido

presentando una evolución de la jurisprudencia constitucional acerca de las situaciones que hacen viable la acción de tutela contra providencias judiciales. Este desarrollo ha llevado a concluir que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, y que, dado que esos nuevos defectos no implican que la sentencia sea necesariamente una «violación flagrante y grosera de la Constitución», es más adecuado utilizar el concepto de «causales genéricas de procedibilidad de la acción» que el de «vía de hecho», sentencia T-774 de 2004.

12 Sentencias T-554 de 1996, T-572 de 1996, C-092 de 1997, T-766 de 1998, T-553 de 2002 y T-086 de 2003, T-1113 de 2005.

13 T-1113 de 2005.

14 Sentencias T-008 de 1998 y T-189 de 2005.

15 Ver sentencia T-205 de 2004.

16 Al respecto, consultar sentencias T-804 de 1999 y T-522 de 2001.

17 Esta Corporación, mediante la sentencia T-1244 de 2004 manifestó que la autoridad judicial (juez laboral) había incurrido en una causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales por defecto sustantivo, al negar la indexación de la primera mesada pensional, al argumentar que la norma aplicable no lo permitía, a pesar de que la interpretación que había hecho la Corte Constitucional en varias sentencias de constitucionalidad señalaban el sentido de la norma y la obligación de indexar. Ver también, sentencia T-462 de 2003.

18 Consultar sentencias T-694 de 2000 y T-807 de 2004.

19 Corte constitucional, Sentencia T-056 de 2005.

20 Sentencia SU-159 de 2002.

21 Ver sentencia T-567 de 1998.

22 Sentencia Ibídem.

23 *Ibíd.*

24 Cfr. sentencia T-239 de 1996. Para la Corte es claro que, “cuando un juez omite apreciar y evaluar pruebas que inciden de manera determinante en su decisión y profiere resolución judicial sin tenerlas en cuenta, incurre en vía de hecho y, por tanto, contra la providencia dictada procede la acción de tutela. La vía de hecho consiste en ese caso en la ruptura deliberada del equilibrio procesal, haciendo que, contra lo dispuesto en la Constitución y en los pertinentes ordenamientos legales, una de las partes quede en absoluta indefensión frente a las determinaciones que haya de adoptar el juez, en cuanto, aun existiendo pruebas a su favor que bien podrían resultar esenciales para su causa, son excluidas de antemano y la decisión judicial las ignora, fortaleciendo injustificadamente la posición contraria”.

25 Ver Sentencia T-576 de 1993.

26 Ver, por ejemplo, la ya citada sentencia T-442 de 1994.

27 Ver Sentencia T-538 de 1994.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 En este sentido señala la Corte. “...cuando el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para dar trámite a determinadas cuestiones, está actuando “en forma arbitraria y con fundamento en su sola voluntad”. Corte Constitucional. Sentencia T-1180 de 2001. En el mismo sentido, Sentencia SU-478 de 1997.

32 Corte Constitucional. Sentencia T-538 de 1994; SU-478 de 1997; T-654 de 1098.

33 Corte Constitucional. Sentencia T-055 de 1994.

34 Corte Constitucional. Sentencia T-654 de 1998.

35 Folio 12 cuaderno 1.