

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE VIA DE HECHO

INCIDENTE DE DESACATO-Improcedencia de tutela para atacar la decisión judicial que lo resuelve

INCIDENTE DE DESACATO-Competencia que conserva el juez de tutela

La lógica natural de la tutela indica que luego de incumplirse una orden proferida en esta clase de actuaciones, a la cual le sucede la iniciación del incidente de desacato, el Juzgador permanece con competencia para hacer valer lo dispuesto en la sentencia de tutela. todos los funcionarios del Estado, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y todos los agentes del sector privado a quienes se les ordenó cumplir una determinada conducta, tienen el deber de acatar los fallos proferidos por la Jurisdicción, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.

Referencia: expediente T-1259859

Acción de tutela interpuesta por Jose Rafael Serrano Revollo contra el Juzgado Primero Civil

Municipal y Primero Civil del Circuito de Cienaga Magdalena.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil seis (2.006).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, ALFREDO BELTRÁN SIERRA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al trámite de revisión de las sentencias proferidas por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Santa Marta y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de 3 de Octubre de 2005 y 16 de Noviembre de 2.005 dentro de la ACCION DE TUTELA seguida por el JOSE RAFAEL SERRANO REVOLLO contra el JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL y PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CIENAGA (MAGDALENA).

I. LOS ANTECEDENTES.

Funda la parte actora, el petitum de su escrito tutelar en los hechos que a continuación se sintetizan:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Los hechos.

El señor JOSE RAFAEL SERANO REVOLLO, en su calidad de Alcalde de Ciénaga (Magdalena), mediante acción de tutela suplicó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la libertad personal, presuntamente vulnerados por los Juzgados Primero Civil Municipal y Primero Civil del Circuito de ese Municipio, con las decisiones que dictaron ambas Agencias Judiciales, de 5 de Julio y 8 de Septiembre de 2.005.

Informa que el ciudadano ALEJANDRO RIASCOS y otros, en su condición de docentes de Ciénaga (Magdalena) promovieron en su contra acción de tutela procurando la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, trabajo y debido proceso, al haber realizado una revocatoria directa de los actos administrativos por medio del cual se vinculó a la administración municipal a los docentes que ahora promueven el amparo sin que hubiere mediado el consentimiento expreso de éstos.

De dicha acción, conoció en primera instancia el Juzgado Primero Civil Municipal, quien concedió el amparo y dispuso inaplicar el acto administrativo que revocó en forma directa los nombramientos de los docentes que iniciaron la tutela.

Por el Alcalde del Municipio se impugnó la providencia, correspondiéndole en segundo grado

al Juzgado Primero Civil del Circuito de la localidad, el cual ordenó mediante sentencia de Junio 11 de 2.004 revocar la decisión para en su lugar conceder la tutela de manera definitiva, lo que se estructura, al decir del señor SERRANO REVOLLO en una vía de hecho judicial, ya que a los accionantes les resultaba indispensable acudir a la vía contenciosa administrativa para obtener la nulidad de los actos administrativos acusados.

En acatamiento a lo resuelto en el proveído señalado, se procedió a reintegrar a los docentes a sus cargos, cancelándoles los salarios dejados de percibir. Sin embargo, el 23 de Noviembre de 2.004 el Ministerio de Educación emitió un concepto de ajuste técnico de plantas, ante la insuficiencia para cubrir las necesidades del servicio educativo fijándola en 1248, distribuida en 1002 docentes y 71 directivos, entre otros. En ese sentido se dispuso lo pertinente para seguir las directrices del Ministerio de Educación Nacional, adoptando la nueva planta de personal nombrando desde el más antiguo hasta completar los 1.002 cargos. (sic).

Inconformes con la decisión, los actores por intermedio de apoderado presentaron incidente de desacato ante el presunto incumplimiento de las tutelas falladas a favor de los docentes, lo que no se compece con la actuación que desplegó el Alcalde para acatar las providencias proferidas por los Juzgados cuestionados, como quiera que la última decisión administrativa, obedeció a un problema estructural de la administración, planteado desde el mismo Ministerio de Educación, por cuanto los dineros correspondientes al sistema general de participación, solamente alcanzaba para sufragar el pago de nómina de 1.002 docentes, y no, para continuar sosteniendo una planta de personal de 1.205 como estaba sucediendo.

Recalca el actor el hecho, de que sí eventualmente el acto administrativo que declaró insubsistente a los incidentantes era supuestamente violatorio de sus derechos constitucionales, al tratarse de una nueva circunstancia fáctica y jurídica debió discutirse ante la jurisdicción correspondiente o, en su caso, con otra acción de tutela; que la sentencia de tutela fue cumplida cabalmente, amen que ante la orden de reintegro y el pago de los

salarios dejados de percibir el Juzgado Primero Civil Municipal de Ciénaga al considerar el total cumplimiento de la orden de tutela por auto resolvió declarar la terminación del incidente de desacato y el archivo del expediente.

Muy a pesar de haberle puesto en conocimiento tal circunstancia a los funcionarios acusados, éstos hicieron caso omiso de ello, y por auto de 5 de Junio de 2.005, la titular del Juzgado Primero Civil Municipal le impuso sanción por el supuesto desacato consistente en arresto de 25 días y multa de cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes; sanción que fue confirmada por el Juez Primero Civil del Circuito, pero aumentada en arresto de 49 días, sin fundamento legal alguno y más grave aún, desconociendo el postulado de la prohibición de la reformatio in pejus.

Afirma el accionante que ante el auto sancionatorio de la primera instancia procedió a reintegrar a los docentes actores en el trámite de tutela mediante Decreto 001 de 8 de Agosto de 2.005, contraviniendo incluso lo señalado por el Ministerio de Educación Nacional en el sentido de nombrar personal docente por fuera de la planta de personal autorizada, y como el reintegro supone el pago de salarios y demás prestaciones sociales, procedió a solicitar ante el Ministerio del ramo una ampliación de recursos.

Nadie se encuentra obligado a lo imposible y eso fue precisamente lo que desatendieron los juzgados accionados, además que ignoraron la jurisprudencia de la Corte Constitucional que al respecto existe, en el entendido que lo que se castiga con el desacato es el factor subjetivo y no pueden entonces imponerse penas objetivamente. Igualmente censura que se le conmine a mantener una planta de personal insostenible cuando el presupuesto no cubre la totalidad de docentes, señala que la sentencia de tutela creó una especie de fuero sindical de dichos trabajadores de manera inaceptable.

2. Las pretensiones.

Por el actor se presentó acción de tutela esgrimiendo la vulneración de su derecho fundamental a la libertad personal así como al debido proceso y su correlativo a la defensa. Así mismo y como corolario de lo anterior solicita que se suspenda como medida provisional la orden de arresto que pesa en su contra y que se ordene el archivo definitivo del incidente de desacato del cual ha sido víctima.

3. La intervención de las autoridades judiciales accionadas.

3.1. Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga. En respuesta a lo ordenado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, luego de admitir la tutela, mediante proveído de Septiembre 16 de 2.005, el Órgano Judicial en mención realizó su defensa procesal, haciendo notar el carácter excepcional y subsidiario de la acción de tutela, además que no aflora vía de hecho judicial alguna porque se respetó irerstrictamente el derecho al debido proceso y a la defensa, máxime cuando se le dio al señor Alcalde de la Municipalidad de Ciénaga tres momentos distintos para que realizara los descargos, como quiera que en tres oportunidades se señaló fecha para escucharlo. Igualmente, plantea que, solo cumplió parcialmente con el fallo de tutela.

Señala, en cuanto a que se reabrió un nuevo incidente que debió discutirse, -según el actor-, con una acción contenciosa administrativa o con otra tutela, que de acuerdo al mismo Decreto 2591 del 91 artículo 27 el Juez conserva competencia hasta tanto se haya completamente restablecido el derecho o se haya eliminado la amenaza.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Y en relación con la prohibición a la reforma en peor del apelante único, aduce que al aumentar la pena en este caso, en nada se opone ello al señalado principio, por cuanto en materia civil, que es la que se aplica por remisión al trámite de tutela, el superior tiene

competencia ilimitada para revisar la decisión del inferior, inclusive pudiéndola aumentar.

En consecuencia, expresa que la decisión es razonable y en nada se adecua a una vía de hecho judicial.

3.2 Como quiera que la titular del Juzgado Primero Civil Municipal de esa misma localidad es también sujeto pasivo del la acción de autos, ésta, describió el traslado del amparo deprecado, manifestando que en primer lugar el Juzgado adelantó todas las etapas respetando el debido proceso y además decretó varios períodos probatorios para garantizar el derecho de defensa del rematado.

En segundo orden plantea que no se hizo cosa distinta a verificar si se cumplió o no la orden que en el trámite de tutela se impartió, la cual, luego del análisis de rigor, se verificó que el Alcalde contra el que se inició el desacato y que ahora funge como actor constitucional no atendió lo resuelto por el Juez de tutela en su plenitud.

3.3 Por su parte, los docentes que presentaron la tutela contra el señor Alcalde ahora accionante, en tanto que fueron vinculados en su condición de terceros interesados al presente trámite, nada dijeron en oportunidad para oponerse o allanarse a las pretensiones.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

1. Primera Instancia

El Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Civil-Familia, mediante sentencia de 3 de Octubre de 2.005 concedió el amparo impetrado, para lo cual dispuso ordenar que en el término de 48 horas, los Juzgados accionados procedan a dictar la sentencia que en derecho corresponda y que no quebrante el derecho al debido proceso.

Argumentó el Tribunal que en la tutela se vislumbra de rompe una vía de hecho judicial en las decisiones de los enjuiciados, por cuanto al momento de decidir sobre el trámite incidental centraron su atención en aspectos que responden más a la materia de la acción de tutela, que al núcleo esencial del incidente de desacato.

Sostuvo también que es irrefutable que al señor Alcalde Municipal de Ciénaga, no se le puede desconocer el afán de cumplir el fallo de tutela, ya que lo hizo en manera total en una primera oportunidad, y en una segunda de forma parcial, pero, mostrando diligencia para su íntegro cumplimiento por cuanto las condiciones en que se le asignan los recursos del sistema general de participación le imposibilita una conducta diferente.

Señaló, en lo que tiene que ver con la prohibición de la reformatio in pejus que, aunque este principio no aplica en tutela, tratándose de una sanción, se está ante un derecho punitivo y, por tanto, debe regirse por los principios del derecho penal.

2. La Impugnación

Mediante escritos visibles a folio 258 a 261 y 263 a 274, las Agencias judiciales accionadas recurrieron la decisión que desató la tutela en impugnación, las cuales por haberse presentado oportunamente fueron concedidas por el Tribunal Superior de Santa Marta por auto de Octubre 10 de 2.005.

2.1 En escrito de 7 de Octubre de 2.005, el Juzgado Primero Civil Municipal de Ciénaga (Magdalena), manifestó su inconformidad con la sentencia del Tribunal, para lo cual señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional la tutela contra decisiones dictadas en la jurisdicción, proceden de manera excepcional cuando se advierta una verdadera vía de hecho judicial que comprometa derechos fundamentales, y en el caso que defiende considera que ninguno de los derechos esgrimidos como violados por la parte actora fue trastocado.

Sostiene también que dentro del transcurso del desacato no se demostró cabal cumplimiento de las órdenes impartidas en sede de tutela contra el Alcalde de la Municipalidad; tanto así que la decisión por ella adoptada salió el 5 de Julio de 2.005 y hasta el 12 del mismo mes se allegó al expediente copia del Decreto por medio del cual se reintegraron a los docentes accionantes; sin embargo no pagó los salarios dejados de percibir por aquellos.

2.2 El Juzgado Primero Civil del Circuito de Ciénaga, recurrió en impugnación la providencia del Tribunal de Santa Marta, sosteniendo que el Alcalde actor, no cumplió con las decisiones que en sede de tutela se dictaron, así como tampoco lo resuelto en caso análogo al de autos por la Corte Constitucional, y por la Directiva Ministerial frente al tema de la planta de docentes del Municipio obrante a folio 95 y 96 del paginario.

Así por ejemplo, se pregunta ese Despacho, pues afirma que así lo desconoció el Tribunal de Santa Marta, ¿dónde está la prueba de haberse presentado por la Alcaldía la demanda contenciosa administrativa para obtener la revocatoria del nombramiento de los docentes?(sic).

2.3 Por último, por intermedio de apoderado, impugnaron la decisión que aquí se revisa los

mismos docentes incidentalistas, quienes manifestaron que no encuentran razón válida para que en la decisión recurrida se concediera la tutela sin precisar, siquiera, defectos del Juez natural en sus providencias como lo ha reiterado hasta el cansancio la Corte Constitucional.

Además argumentan que los docentes han permanecido laborando con el Municipio muy a pesar de que se hallan jurídicamente declarados insubsistentes, bajo la promesa del Alcalde de resolverles su situación.

Sostienen que en verdad, sí existen necesidades del servicio, tanto así, que el mismo Ministerio de Educación así lo reconoció, y por último manifiestan que viniendo laborando con el Municipio, para la época de posesión del Alcalde no se explican como puede argumentar el gamonal la ausencia de recursos para el personal docente.

3. Segunda Instancia.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, mediante fallo del 15 de Noviembre de 2.005, revocó la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Santa Marta y en su lugar dispuso denegar el amparo deprecado por el señor RAFAEL SERRANO REVOLLO, en su condición de Alcalde Municipal de Ciénaga.

Advirtió la Corte Suprema de Justicia que el Juez que conoce de la consulta del incidente de desacato es el que cierra todo debate en torno a la decisión que en esa sede se adopte. En torno a esa posición reiteró lo que ha sido constante jurisprudencia de la Corporación y concluyó que resulta inadmisibles tolerar que los fallos de tutela y más aún del incidente de desacato sean atacados mediante mecanismos de idéntica naturaleza, por cuanto ello desquiciaría la posibilidad de clausurar el debate y reproduce indefinidamente la

incertidumbre en la decisión jurídica que se adopte.

4. Las pruebas relevantes practicadas en las instancias.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Se tuvieron como tales las siguientes:

a. Copia del fallo de tutela de fecha 7 de Mayo de 2.004 proferido por el Juez

Primero Civil Municipal de Ciénaga. (Folio 24-30).

a. Copia del fallo de tutela de fecha 11 de Junio de 2.004 dictado por el Juez Primero Civil del Circuito de Ciénaga. (Folio 31-52).

a. Copia del auto sancionatorio de fecha 5 de Julio de 2.005 dictado por el Juez Civil Municipal. (Folio 54-67).

a. Copia del auto sancionatorio de fecha 8 de Septiembre de 2.005 proferido por el Juez Primero Civil del Circuito. (Folio 62-92 vuelto).

a. Cuaderno de anexos No 1.

a. Cuaderno de anexos No 2.

III. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas en precedencia.

2. El asunto bajo revisión.

En el sub-lite el señor JOSE RAFAEL SERRANO REVOLLO, en su calidad de Alcalde del Municipio de Ciénaga (Magdalena) alega la vulneración de su derecho al proceso justo, a la defensa y a la libertad personal, los cuales, considera, fueron vulnerados por los Juzgado Primero Civil Municipal y Primero Civil del Circuito de ese Municipio con las decisiones dictadas en el incidente de desacato de 5 de Julio de 2.005 y 8 de Septiembre del mismo año respectivamente.

Habida cuenta de lo anterior, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala expondrá: (i) la doctrina constitucional establecida por esta Corporación frente a la vía de hecho; (ii) hará un análisis sobre la regla general de interpretación, consistente en la improcedencia de la acción de tutela contra las decisiones dictadas en incidentes de desacato; (iii) se realizará un estudio sobre la competencia que conserva el Juez de tutela en materia de incidente de desacato. Finalmente se referirá la Corte al caso concreto.

3. Doctrina constitucional sobre la vía de hecho judicial. Reiteración de jurisprudencia.

En sentencia T-381 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería), esta Sala hizo una exposición sobre la doctrina constitucional de la vía de hecho judicial. En esta providencia la Sala Primera de Revisión expresó, en apartes que ahora se transcriben:

“La Corte en reiteradas ocasiones ha sostenido que la acción de tutela es improcedente contra providencias judiciales, a menos que se configure una vía de hecho, esto es que el funcionario judicial haya incurrido en algún defecto relevante en su actuación¹. Esta circunstancia determina la excepcionalidad de la tutela contra providencias judiciales, razón por la cual se han señalado una serie de límites estrictos que deben ser atendidos cuando se pretenda invocar la protección por el juez constitucional².

(...)

Con tales propósitos, la Corte tiene identificados cuatro defectos que pueden conducir al juez a incurrir en una vía de hecho, por los cuales se admite la interposición de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Ellos son:

- 1) Defecto sustantivo si la decisión impugnada se funda en una norma evidentemente inaplicable
- 2) Defecto fáctico si resulta incuestionable que el juez carece del apoyo probatorio que

permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión³

3) Defecto orgánico si el funcionario judicial que profirió la decisión carece, en forma absoluta, de competencia para hacerlo

4) Defecto procedimental si el juez actuó completamente por fuera del procedimiento establecido⁴. Así entonces, para que el juez de tutela pueda conferir el amparo constitucional contra una sentencia judicial, debe fundar su decisión en uno, al menos, de los cuatro defectos señalados. (...)

En suma, el carácter excepcional de la acción de tutela por actos arbitrarios de los jueces, impone la sujeción de este mecanismo de protección a la observancia de una serie de límites rígidos: de una parte, los establecidos en el artículo 86 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, que incluyen la vulneración o amenaza de un derecho fundamental de las personas afectadas con la decisión judicial⁵ y, de otro lado, la verificación de alguno de los defectos de carácter sustantivo, fáctico, orgánico o procedimental a que se hizo referencia. El respeto de los límites fijados pretende garantizar la autonomía e independencia de los jueces para proferir sus fallos, como presupuesto propio del Estado de derecho.”

4. Regla general de interpretación, respecto la improcedencia de la acción de tutela contra las decisiones dictadas en incidentes de desacato.

Aunque poco pacífica ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al tema de la procedencia de la tutela para cuestionar decisiones dictadas dentro de un incidente de desacato; advierte la Sala que, en principio, es evidente que la real intención del legislador, en relación con aquél, era que se regulara así mismo, a través de la decisión incidental y su eventual consulta cuando se impusiere sanción, con total autonomía y sin injerencia de

órganos externos aún de nivel constitucional que puedan interferir en sus decisiones.

Puestas así las cosas, sería el Juez que en segundo grado conoce de la consulta en el desacato el órgano que finiquita el debate, entre otras cosas, porque sería contrario a la razón censurar decisiones con acciones de igual naturaleza.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En este orden de ideas, la sanción por desacato que impone el juez de tutela a quien incumpla una orden proferida, bien sea en el trámite de la acción o en el fallo, es una sanción de carácter correccional, que por su naturaleza se distingue de las sanciones penales que puedan derivarse del incumplimiento de las mismas órdenes y, por tanto, se declaró exequible el inciso primero del artículo 52 del decreto 2591 de 1991, pues dicha norma no vulnera el artículo 29 de la Carta ni ninguna otra disposición Superior.⁶

Y frente a la regla genérica consistente en que no pueden atacarse las decisiones que se adopten en el trámite incidental del desacato, ha sostenido esta Corporación en sentencia de tutela T-533 de 2.003 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra).

“Recordado el criterio jurisprudencial de la Corte sobre la finalidad y la naturaleza jurídica del desacato, resulta pertinente reiterar en esta providencia, lo que en oportunidad anterior señaló la Corte, en términos generales, sobre la improcedencia de la acción de tutela contra la decisión que resuelve el trámite incidental de desacato, salvo la existencia de vías de hecho, como se analizó en la sentencia T-086 de 2003.

4.4 En efecto, en la sentencia T-088 de 1999, la Corte analizó este evento y puso de presente que se podría llegar a la denominada “cascada de tutelas”, como un peligroso factor de

perturbación de la acción misma y en detrimento de la defensa de los derechos fundamentales. Se analizó este asunto en los siguientes términos :

“4. El objeto jurídico del incidente de desacato. Improcedencia de la tutela para atacar la decisión judicial que lo resuelve.

Es pertinente anotar que la tarea encomendada a la Corte Constitucional en materia de tutela es la de establecer si los fallos proferidos por los jueces de instancia se ajustaron a los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia. En el caso sub examine encuentra la Corte que las providencias objeto de análisis decidieron el asunto en debida forma y ningún reparo merecen por parte del juez de revisión.

(...)

El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador.

Ese es cabalmente el punto objeto de controversia dentro del aludido procedimiento incidental, razón suficiente para considerar que no cabe al respecto una vía judicial distinta, menos aún la de una nueva acción de tutela, que por definición no procedería en cuanto se tendría al alcance del interesado otro medio -y muy eficaz- de defensa judicial.

Pero además, admitir la posibilidad de que en un nuevo juicio de amparo volvieran a ser verificados aquellos hechos que constituyeron en su momento el motivo de decisión plasmado en un fallo de tutela precedente, conduciría ni más ni menos a reabrir un debate ya concluido, con claro desconocimiento del principio de la cosa juzgada. No es posible,

entonces, volver a plantear los fundamentos de hecho y de derecho que se examinaron en la primera tutela ni convertir el incidente de desacato en un pretexto para ello.

No se descarta, por supuesto, que en la actuación judicial que termina accediendo o no a imponer las sanciones por desacato hayan incurrido los jueces en vías de hecho susceptibles, en cuanto tales, de la acción de tutela. Pero esa eventualidad resulta ser extraordinaria y requiere, como lo ha sostenido reiteradísima jurisprudencia de esta Corporación, la prueba incontrovertible de un comportamiento judicial a todas luces contrario al ordenamiento jurídico, y la certidumbre de que al respecto no existe otro medio eficaz de defensa judicial.

No admite la Corte como plausible la posibilidad de la “cascada de tutelas”, menos en relación con asuntos claramente definidos por las instancias competentes, pues ello comportaría innecesario y peligroso factor de perturbación en la actividad judicial y en la misma función de defensa de los derechos fundamentales.” (sentencia T-088 de 1999)

4.5 Las anteriores citas jurisprudenciales van encaminadas a señalar que en el caso del desacato, opera la misma regla general de la improcedencia de la acción de tutela contra tutela, salvo que en el trámite de ellas se presente una vía de hecho, que afecte derechos constitucionalmente protegidos. En estos excepcionales casos, el juez constitucional puede romper esta regla general y conceder la protección pedida. No sobra advertir que en este evento, no sólo debe existir debidamente probada la vía de hecho, sino que ésta debe enmarcarse dentro de los estrictos criterios que la jurisprudencia ha desarrollado al respecto”.

5. Competencia que conserva el Juez de tutela en materia de incidente de desacato.

La lógica natural de la tutela indica que luego de incumplirse una orden proferida en esta clase de actuaciones, a la cual le sucede la iniciación del incidente de desacato, el Juzgador permanece con competencia para hacer valer lo dispuesto en la sentencia de tutela. De otra forma, sería muy fácil acatar tardía o parcialmente las órdenes, o lo que es peor, si se trata de obligaciones que se prolonguen en el tiempo las que deba atender el funcionario, entidad pública o el particular en los caos expresamente consagrados por el Constituyente, acabado el trámite del incidente que resuelve no sancionar al destinatario de la ordenación, pudiera creerse que cesa su responsabilidad para seguir dando estricto cumplimiento a lo dispuesto por el Juez constitucional.

Por tanto, de ello tolerarse nada difícil sería burlar las determinaciones de la jurisdicción en ordenaciones de tracto sucesivo.

Así, ha señalado en caso como el de autos la Corte Constitucional:

“En las órdenes de tracto sucesivo, pueden promoverse desacatos por el reiterado incumplimiento y puede exigirse el cumplimiento en cualquier instante, inclusive el juez oficiosamente debe estar atento a hacer cumplir la orden de tutela.

Si la orden que se profiere en una sentencia es de tracto sucesivo, como ocurre en el caso de pagarse (...) salarios, no existe inconveniente alguno para que haya sucesivas sanciones en caso de incumplimiento calificable como desacato.

Si lo anterior se predica del desacato, con mayor razón el juez competente debe estar permanentemente alerta que la orden de tutela no sea incumplida y, como ya se expresó anteriormente, aún de oficio debe emplear todos los mecanismos necesarios para que el derecho fundamental no sea violado o no se amenace su violación”.⁷

Lo anterior, como quiera que la eficacia, es uno de los principios que constitucional y estatutariamente (ley 270 / 96), orientan a la administración de justicia, de manera que, lógico resulta que el acceso a la Jurisdicción, no se agota con el hecho físico de tener una vía determinada para acudir ante los Jueces.

En este orden y acorde con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991: “la persona que incumpliere una orden de un Juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto de seis meses y multa de 20 salarios mínimos mensuales... sanción que será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental...”

Ha manifestado esta Corporación con relación a la importancia del cumplimiento de los fallos de tutela en un Estado Constitucional en Auto A-127 de 2.004 (M.P. Jaime Araújo Rentería)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Las órdenes que se imparten en las acciones de tutela son de obligatorio cumplimiento, por lo que el obligado por el fallo debe proceder a cumplirlo; de no hacerlo, además de vulnerar el artículo 86 constitucional, estará quebrantando el derecho fundamental objeto del amparo..

Una vez se obtenga un fallo en donde se disponga proteger algún derecho fundamental (sea directamente o por conexidad), el juzgador debe impartir una o más órdenes para que aquel respecto de quien se ha ejercido la acción actúe o se abstenga de hacerlo.

(...)”.⁸

Habida cuenta de lo hasta aquí dicho, en verdad, todos los funcionarios del Estado, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y todos los agentes del sector privado a quienes se les ordenó cumplir una determinada conducta, tienen el deber de acatar los fallos proferidos por la Jurisdicción, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.⁹

Y es que interpretación diversa sería un craso desconocimiento a la garantía de acceso a la administración de justicia, pues sería inocente pensar que la realización plena de este derecho se concreta con la simple permisión al usuario del aparato jurisdiccional de acudir ante los Jueces, sin conllevar la obligación implícita de que se cumplan las ordenaciones por ellos proferidas. Igualmente, representa una culminación al justo proceso, que no admite dilaciones injustificadas en el trámite de los asuntos puestos en conocimiento de quienes administran justicia ni, por supuesto, en el cabal y pleno desarrollo de lo que se decida en el curso de los juicios.

6. Del caso concreto.

6.1 El señor JOSE RAFAEL SERRANO REVOLLO presentó acción de tutela, invocando la vulneración de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, LA DEFENSA y la LIBERTAD PERSONAL, luego de que, mediante incidente de desacato que se abrió en su contra se le impusieran las sanciones pecuniarias y jurídicas contempladas en el Decreto 2591 del 91.

Señala que, luego de dictado el auto sancionatorio de la primera instancia procedió a reintegrar a los docentes actores en la actuación de la tutela anterior al incidente de desacato, por haberlo así dispuesto las ordenes que se le impartieron en el trámite de tutela, mediante Decreto 001 de 8 de Agosto de 2.005, contraviniendo incluso lo señalado por el Ministerio de Educación Nacional en el sentido de nombrar personal docente por fuera de la planta de nomina autorizada, y como el reintegro supone el pago de salarios y demás prestaciones sociales, procedió a solicitar a ante el Ministerio del ramo una ampliación de recursos.

Nadie se encuentra obligado a lo imposible y eso fue precisamente lo que ignoraron los Juzgados Primero Civil Municipal y del Circuito de Ciénaga, además que desconocieron la jurisprudencia de la Corte Constitucional que al respecto existe, en el entendido que lo que se castiga con el desacato es el factor subjetivo y no pueden entonces imponerse penas objetivamente.

Cuestionó también el burgomaestre de la localidad que se le conmine a mantener una planta de personal insostenible cuando el presupuesto no cubre la totalidad de docentes, señala que la sentencia de tutela creó una especie de fuero sindical de dichos trabajadores de manera inaceptable.

Por último añade que al desatarse la consulta en segundo grado se desatendió el postulado

de la prohibición de la reformatio in pejus, como quiera que se le aumentó la pena que la funcionaria de la primera instancia le había impuesto.

Respecto a la tutela por esas razones pretendida, se despachó favorablemente la primera instancia, y la Corte Suprema de Justicia, en segundo grado, revocó la sentencia del Tribunal de Santa Marta, disponiendo denegar el amparo impetrado contra los Juzgados por esta vía atacados.

Nótese entonces que lo primero a verificar en la situación de autos, es sí, se incurrió o no por las Agencias Judiciales mencionadas en vías de hecho, y a partir de ahí reiterar la regla por virtud del cual los pronunciamientos dictados en sede de desacato, no pueden cuestionarse por la vía de la acción de tutela, además del estudio que exige precisar la competencia que mantiene el Juez constitucional para adelantar subsiguientemente el incidente de desacato.

6.2 Frente a los presuntos defectos en las decisiones que se acusan, proferidas por los Jueces contra quienes se dirige la tutela, lo primero que llama la atención a la Corte es que el Tribunal concedió el amparo sin que aparezcan manifiestamente determinados los yerros sustantivos o de procedimiento en que dichos funcionarios incurrieron.

Con respecto al primer apoyo sobre el cual la Sala Civil – Familia del Tribunal de Santa Marta edifica su decisión, en el sentido que se trató la actuación de los Juzgados de Ciénaga de una reapertura del desacato, ya la Corte expresó las razones por las que el Juez de tutela conserva competencia para continuar conociendo de aquél.

Y en torno al hecho de que el Juzgado del Circuito haya aumentado la pena impuesta por el Despacho Civil Municipal, constituyendo aquello un rompimiento del principio de la

prohibición de la reformatio in pejus al apelante único, observa la Corte que, tratándose de acciones de tutela, e inclusive, en el trámite del incidente de desacato no está previsto el recurso de apelación, luego resulta inapropiado hablar del mencionado principio cuando no hay la posibilidad jurídica de que exista apelante único, pero más aún extraña a esta Colegiatura que las mismas providencias que cita ese Órgano de Justicia para sustentar su decisum permiten al Juez que en consulta conoce del desacato garantizar la corrección de la sanción.¹⁰

Por otro lado y no menos importante, advirtiéndose que el trámite incidental del desacato se rige por el Código de Procedimiento Civil, claramente la norma que regula la competencia que el superior tiene cuando se surte el grado jurisdiccional de consulta dispone que “No obstante, el superior al revisar el fallo consultado podrá modificarlo sin límite alguno”.¹¹

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Y, en cuanto al trámite que se le imprimió a la actuación, aunque acusa el señor Alcalde que se le violentó su derecho al debido proceso y su correlativo de defensa, fácilmente se advierte que no hay vulneración de aquél ni del derecho de contradicción. Obsérvese que en el trámite acusado se adelantaron todas las actuaciones que se consideraron necesarias y se decretaron varios periodos probatorios. En efecto, se abrió el trámite del incidente mediante auto de Marzo 8 de 2.005 (folio 71 y 72 cuaderno de anexos No 1 y 2, donde se dispuso correrle traslado al Alcalde Municipal para que ejerciera su derecho de defensa, el cual fue descorrido por el ahora actor por intermedio de apoderada judicial.

Vencida la etapa de pruebas se amplió el periodo probatorio por auto de Abril 26 de 2.005 (folio 177), donde se resolvió escuchar en descargos al señor Alcalde, diligencia visible a folio 178 a 182, y, finalmente, ante solicitud de la Mandataria Judicial del señor SERRANO REVOLLO se extendió nuevamente la etapa de pruebas para escuchar en diligencia de declaración al Secretario de Educación Municipal (folio 190-193).

Además, la decisión que resolvió el incidente fue notificada por estado (folio 216), es decir, por este aspecto, tampoco se observa que se hubiere incurrido en una vía de hecho.

6.3 En cuanto al argumento de que se le está sancionando con desacato, ignorando la gestión que hizo y que, además, la conducta constitutiva de la sanción debió ser materia de otra acción de tutela, o en su caso la acción contenciosa administrativa pertinente, no encuentra la Sala ningún reparo a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil, como quiera que en principio, las decisiones que se adopten en el trámite de un incidente de desacato no pueden ser objeto de censura por acciones de idéntica estirpe, salvo que se trate de evidentes vías de hecho judiciales. Por tanto, no entrará esta Corporación a determinar las gestiones realizadas por el actor para atender lo dispuesto por los Juzgados accionados, esto es, el cumplimiento o incumplimiento de las ordenaciones que en sede de tutela fueron dictadas por los Juzgados que el actor acusa, ya que ello es del resorte del Juez del desacato.

Lo que sí, quiere dejar en claro la Corte, es que la finalización del incidente de desacato no supone per se, la culminación del acatamiento a lo que en sede de instancia hayan ordenado los Jueces, si luego del archivo del mismo se dispuso declarar la terminación del trámite como ocurrió en este caso, ya que así lo determinó el Juzgado Primero Civil Municipal de Ciénaga mediante auto de Diciembre 4 de 2.004 (Folio 195); ello sería contrario al principio de la eficacia y el acceso a la justicia

En este orden de ideas, sin duda alguna, se perpetua la competencia del juez para asegurar el cumplimiento de lo ordenado en su decisión, de lo contrario, sería muy fácil burlar los dictados de la justicia que no son diferentes a los del bien común, la razón y la paz. Así lo deja ver lo dispuesto en el último inciso del artículo 27 del Decreto 2591 del 91 que señala: “En todo caso, el Juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”

Así las cosas, insiste la Corte, que contra decisiones dictadas en incidente de desacato resulta improcedente la acción de tutela, además que de atenderse o siquiera aceptarse tales acciones para controvertir ese tipo de decisiones, se estaría desconociendo por una Sala de Revisión la sentencia de unificación No SU -1219 de 2.00112 dictada por esta Corporación, y que se refiere a que las providencias dictadas dentro del trámite que contempla el Decreto 2591 de 1.991 no pueden ser censuradas por otro mecanismo de idéntica naturaleza.

6.4 Por consiguiente, se confirmará, la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en cuanto que revocó el fallo de tutela dictado por el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Civil-Familia, de fecha 3 de Octubre de 2.005 y dispuso denegar la tutela impetrada en este caso.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR, la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de 16 de Noviembre de 2.005, dentro de la ACCION DE TUTELA iniciada por JOSE RAFAEL SERRANO REVOLLO contra los JUZGADOS PRIMERO CIVIL MUNICIPAL y

PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CIENAGA

SEGUNDO: DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En la sentencia T-539-02 MP: Clara Inés Vargas Hernández, la Corte señaló que “la vía de hecho se consolida en aquellos casos en los cuales el juez se desapodera de la función que constitucional, legal y reglamentariamente le corresponde, para asumir mediante una decisión judicial, una conducta arbitraria en forma superlativa”.

2 Así por ejemplo, en la sentencia T-008-98 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, se dijo: “3. La Corte Constitucional ha entendido que la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales, salvo que se trate de una vía de hecho que afecte derechos constitucionales fundamentales y siempre que se cumplan los restantes requisitos de procedibilidad de la citada acción. En este sentido, la tutela sólo habrá de proceder contra una vía de hecho judicial si no existe ningún mecanismo ordinario de defensa o, si éste existe, a condición de que el amparo constitucional resulte necesario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental”.

3 Al respecto, esta Corporación ha estimado que se incurre en vía de hecho por defecto fáctico cuando “resulta incuestionable que el juez carece de apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión” (Sent. T-008-98 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz). Ha señalado igualmente que el defecto fáctico puede presentarse en una dimensión omisiva o en una dimensión positiva de la valoración de las pruebas que realice el funcionario judicial. La primera “comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez. La segunda, la dimensión positiva, abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución” (Sent. SU-159-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa). También ha expresado que no todo vicio en la valoración probatoria culmina en

una vía de hecho. Por ello, la Sala reitera que sólo es factible fundar una acción de tutela cuando se observa que la valoración probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia es manifiestamente arbitraria. Es la razón para exigir que el error en el juicio valorativo de la prueba deba ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto y que tenga una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la evaluación probatoria del juez de conocimiento. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-442-94 MP: Antonio Barrera Carbonell y SU-159-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa). Igualmente, sobre este particular, en la sentencia SU-132-02 MP: Alvaro Tafur Gálvis, se expresó que “Cabe recordar que en la valoración probatoria efectuada por una autoridad judicial, prima la autonomía e independencia del juez que la realiza. Lo que se rechaza de la misma es el posible exceso en que se pueda llegar a incurrir, por un ejercicio arbitrario de esa discrecionalidad. Esto es lógico, puesto que como director del proceso, el juez de la causa es el que está llamado a determinar la utilidad, pertinencia y procedencia del material probatorio, a través de criterios objetivos y razonables, de manera que pueda formar su convencimiento y sustentar la decisión final, utilizando las reglas de la sana crítica (C.P.C., art. 187 y C.P.L., art. 61). El ejercicio de ese poder discrecional sería arbitrario si la valoración probatoria fuese resultado de un manifiesto juicio irrazonable, determinante de la decisión final”.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-231-94, T-008-98 y T-1017-99 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y SU-132-02 MP: Alvaro Tafur Gálvis; T-405-02 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras decisiones.

5 Corte Constitucional. Sentencia SU-132-02 MP: Alvaro Tafur Gálvis.

6 Sentencia Corte Constitucional C-092 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Sentencia Corte Constitucional Agosto 28 de 2.003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Sobre el tema del cumplimiento de los fallos de tutela, ver Sentencia SU-1158 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Corte Constitucional. Sentencia T-329 de 1994, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

10 Sobre la competencia del Juez que en segundo grado conoce del incidente de desacato, pueden apreciarse entre otras, la sentencia T-088 de Febrero 8 de 2.003 (M.P. Manuel José Cepeda).

11 Art. 386 Código de Procedimiento Civil.

12 Ver sentencia Corte Constitucional No SU.1219 de Noviembre 21 de 2.001 M.P. Manuel José Cepeda.