



DESPACHO 2 – MAGISTRADO NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ		
	Relatoría interna	
Periodo:	Julio de 2013	Boletín 7 (Parte 1) de 2013

El boletín recoge breves reseñas de algunas providencias en las cuales el funcionario titular del despacho actúa como ponente o expide directamente. Excepcionalmente se insertarán aclaraciones o salvamentos (con el texto de la providencia de mayoría). El texto completo podrá consultarse en línea en documentos PDF (seguir hipervínculo).

ÍNDICE GENERAL

Referencia	Pág.
A. TUTELAS	
TUTELA. FALLO. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS A LA EDUCACIÓN. VINCULACIÓN PERSONAL DOCENTE PARA EL ÁREA DE EDUCACIÓN FÍSICA GRADO 11. LEGITIMACIÓN POR ACTIVA. PREEXISTENCIA DE SENTENCIA CONSTITUCIONAL ESTIMATORIA: NOTICIA ACERCA DE EVENTUAL DESACATO	<u>2</u>
TUTELA. FALLO. VÍA DE HECHO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. DEBIDO PROCESO. EFICACIA DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL AL IMPUTADO. VINCULACIÓN DE LA SECAB: NO ATAÑE A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACTOR. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD: DEBATE DE LEGALIDAD DEBE DARSE POR VÍA ORDINARIA. PERJUICIO IRREMEDIABLE: EVENTUAL RECAUDO COACTIVO VS. MEDIDAS CAUTELARES DE LEY 1437. EFICACIA DEL CONTROL DE LEGALIDAD DEL JUEZ PROPIO. IMPROCEDENTE.	<u>3</u>
TUTELA. FALLO DERECHO DE PETICIÓN. DERECHO AL NOMBRE Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA. OMISIÓN DE RESPUESTA DE FONDO. DOBLE CEDULACIÓN: IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS CONCURRENTES EN LA EXPEDICIÓN DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN. POBLACIÓN DESPLAZADA: PROTECCIÓN REFORZADA. AMPARO TRANSITORIO.	<u>7</u>
TUTELA. FALLO. TRÁMITE DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. DEBIDO PROCESO. EFICACIA DE LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA A LAS PARTES. REMISIÓN DE MENSAJES DE DATOS DESDE CUENTA INSTITUCIONAL HACIA CUENTAS EN SERVIDORES PRIVADOS. ACUSE DE RECIBO Y GARANTÍA DE ACCESO A LA NOTIFICACIÓN. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL: DURACIÓN MÁXIMA LA FIJA LA LEY. CONTROL JUDICIAL DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD: PRIVATIVO DEL JUEZ NATURAL QUE DEBA CONOCER DE LA CONTROVERSIA. IMPROCEDENTE. LEGITIMACIÓN ACTIVA EN CONFLICTOS INHERENTES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCIÓN (ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO): CORRESPONDE AL TITULAR DEL DERECHO EN LITIGIO, NO AL MANDATARIO JUDICIAL.	<u>10</u>
B. INCIDENTES DE DESACATO	
TUTELA. AUTO. INCIDENTE DE DESACATO. PETICIÓN. FALTA DE RESPUESTA A REQUERIMIENTO JUDICIAL DE INFORMES Y PRUEBAS. INFRACCIÓN OBJETIVA. FINALIDAD DE LA INTERVENCIÓN CORRECTIVA. COEXISTENCIA DE CONSECUENCIAS JURÍDICAS: NON BIS IN ÍDEM.	<u>14</u>
C. POPULARES	
POPULAR. Fallo. DERECHO AL GOCE DE AMBIENTE SANO, SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS. DESCOLE DEL ALCANTARILLADO PLUVIAL DE SABANALARGA (CAÑO GÚICHIRAL). PACTO PARCIAL. PROYECTO DE REPOSICIÓN DEL ALCANTARILLADO SANITARIO URBANO. LEGITIMACIÓN MATERIAL POR PASIVA. DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CONCERNIDAS. OBLIGACIONES DE CONTROL EFICAZ DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL: INVERSIONES PÚBLICAS PARA LA RESTAURACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA RONDA DE LAS AGUAS PÚBLICAS. PROTECCIÓN INTEGRAL DEL RECURSO AMBIENTE. INSUFICIENCIA DE LAS GESTIONES ADMINISTRATIVAS: NO BASTA IDEAR O PLANEAR PROYECTOS QUE NO SE EJECUTAN MATERIALMENTE. OBLIGACIONES DE CASANARE: CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD. OBLIGACIONES DE SABANALARGA: NO SE DILUYEN POR LA DESCENTRALIZACIÓN DE ACTIVIDADES MISIONALES DEL MUNICIPIO. REPARACIÓN DE EVENTUALES DAÑOS A BIENES PRIVADOS: EXCEDEN EL ESPECTRO DEL CONTENCIOSO POPULAR.	<u>16</u>
D. REITERACIONES	



A. TUTELAS

TUTELA. FALLO. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS A LA EDUCACIÓN. VINCULACIÓN PERSONAL DOCENTE PARA EL ÁREA DE EDUCACIÓN FÍSICA GRADO 11. LEGITIMACIÓN POR ACTIVA.

Nº de Radicación	<u>850012331002-2013-000152-00</u>
Medio de Control	TUTELA
Accionante	HERMEZ ALFONSO ARDILA CHÁVEZ
Accionado	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y DEPARTAMENTO DE CASANARE
Fecha Providencia: Tres (03) de julio de dos mil trece (2013).	

ANTECEDENTES. El accionante quien aduce actuar en representación de menor de edad, solicita el amparo constitucional de los derechos a la educación y formación integral presuntamente vulnerados por las autoridades accionadas por la falta de docente del área de Educación Física Recreación y Deportes desde mayo de 2013 en una institución educativa del municipio de Pore. Como consecuencia solicita realizar el nombramiento de un licenciado en dicha área.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se encuentra legitimado por activa para incoar pretensión constitucional quien aduce, sin probarlo, ser el representante legal de un menor de edad con el fin de solicitar el amparo de su derecho a la educación?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Aspectos procesales	Falta de legitimación en la causa por activa Representante legal Menor de edad
Falta de legitimación en la causa por activa	Representante legal Menor de edad Ausencia de prueba
Acción de tutela	Falta de legitimación en la causa por activa Representante legal Menor de edad

TESIS: No. Pues se debe demostrar el interés que le asiste, demostrar la calidad de representante legal y el vínculo académico del menor con la institución educativa.

ARGUMENTOS:

1. En otro fallo del 2 de julio de 2003, que corresponde exactamente a los mismos supuestos de hecho en lo relativo al área de conocimiento, la institución educativa y la insuficiencia de docentes, el Tribunal retomó los lineamientos normativos y jurisprudenciales para precisar: i) quien actúa en nombre de otro en defensa de derechos fundamentales debe acreditar el interés que le asiste (arts. 1 y 10 D.L. 2591 de 1991 y sentencia T-716 de 2011); ii) si se aduce que se trata del representante legal de un menor de edad, ha de demostrarse que se tiene tal calidad; y iii) cuando se pregona que tal menor está matriculado en determinada institución educativa, también debe probarse el vínculo académico para poder deducir consecuencias jurídicas de la presunta perturbación del servicio educativo¹. La ausencia de esos presupuestos da lugar al rechazo de la pretensión constitucional por falta de legitimación por activa.

TUTELA. FALLO. VÍA DE HECHO PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. DEBIDO PROCESO. EFICACIA DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL AL IMPUTADO. VINCULACIÓN DE LA SECAB: NO ATAÑE A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACTOR. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD: DEBATE DE LEGALIDAD DEBE DARSE POR VÍA ORDINARIA. PERJUICIO IRREMEDIABLE: EVENTUAL RECAUDO COACTIVO VS. MEDIDAS CAUTELARES DE LEY 1437. EFICACIA DEL CONTROL DE LEGALIDAD DEL JUEZ PROPIO. IMPROCEDENTE.

¹ TAC, sentencia del 2 de julio de 2013, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 85-001-2333-001-2013-00153-00.



Nº de Radicación	850012333002-2013-00165-00
Medio de Control	TUTELA
Accionante	HÉCTOR ORLANDO PIRAGAUTA RODRÍGUEZ
Accionado	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Fecha Providencia: Ocho (08) de julio de dos mil trece (2013).

ANTECEDENTES. El actor considera que se ha configurado una vía de hecho administrativa con ocasión de fallo de responsabilidad fiscal, al cual le atribuye “grave defecto sustantivo y fáctico”, porque no fue vinculado el organismo internacional –SECAB- y porque presuntamente: se practicaron pruebas fuera de los términos legales, hubo indebida notificación del fallo, el auto con el que se resuelve recurso interpuesto por la aseguradora se calendó un año antes que la fecha del fallo y se pretermitieron términos para agotar vía gubernativa. Solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción y defensa como mecanismo transitorio hasta tanto se decida la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Es viable el amparo constitucional del derecho al debido proceso, invocado por el presunto responsable fiscal, por falta de vinculación del organismo internacional de cooperación SECAB en proceso de responsabilidad fiscal?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
Acción de tutela	Improcedencia Responsabilidad fiscal Vinculación de terceros
Debido proceso	Responsabilidad fiscal Vinculación de terceros Inexistencia de agravio

TESIS. No. En el proceso administrativo se ponderó la propia hipotética responsabilidad fiscal del actor; y ella en nada depende de la concurrencia o no de otros imputados.

ARGUMENTOS:

1. La SECAB es un organismo internacional de cooperación que goza de fuero frente a la jurisdicción interna del país y puede oponer relativas barreras a la intervención de órganos de control. Su comparecencia a estos procesos fiscales no puede ser forzada por la Contraloría.
2. No se ha indicado por qué o cómo pueda ser afectado el derecho al debido proceso u otros de carácter fundamental del actor constitucional, porque se haya dejado por fuera a otro presuntamente responsable. Se ponderó su propia hipotética responsabilidad fiscal; y ella en nada depende de la concurrencia o no de otros imputados.
3. *“Nótese que la alegada vulneración del debido proceso no se infiere a primera vista dentro del restringido ámbito del examen constitucional, pues la constatación de las vías de hecho, por defectos orgánico o fáctico, si se traen a la actuación administrativa esas construcciones jurisprudenciales, requiere valoraciones que desbordan los límites que señala la sentencia T-1012 de 2008, invocada en la demanda: no puede a priori predicarse que hubo una actuación “manifiestamente irregular”, “ilegítima o contraria a derecho”, con “marcada incidencia constitucional”, que deba desplazar la intervención del juez natural².*

² TAC, auto del 5 de febrero de 2009, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2009-00010-00. Enfoque reiterado en sentencia del 11 de noviembre de 2010, del mismo ponente, radicado 850012331002-2009-00041-00.



PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Es viable el amparo constitucional del derecho al debido proceso cuando el actor se notifica personalmente de fallo de responsabilidad fiscal, por presunto engaño mediante artilugios para que firmara tanto el acta de citación como la de notificación, como si fuera un mismo documento?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Acción de tutela</i>	Improcedencia Notificación personal Presunto engaño
<i>Debido proceso</i>	Notificación personal Responsabilidad fiscal Presunto engaño
<i>Notificaciones</i>	Notificación personal Responsabilidad fiscal Presunto engaño

TESIS: No. Además de ser artificioso que un profesional versado en la actividad administrativa, que llegó a la máxima dirección de un organismo complejo como lo es Corporinoquia, diga que fue *engañado* por un notificador, la discusión relativa al presunto fraude puede dilucidarse ante el juez propio de la actuación fiscal.

ARGUMENTOS:

1. Esta Corporación precisa que: i) la organización administrativa para surtir los procedimientos de notificación es asunto interno de la entidad fiscal, que carece de relevancia constitucional; ii) lo que sí la tiene es **la eficacia de los medios** que se utilicen para que el notificado conozca la decisión y ejerza el derecho de contradicción; y iii) ninguna modalidad puede ser más garantista que la notificación personal. Todas las otras son *ficciones*, tales como el aviso o el edicto, que dan la oportunidad de enterarse, nada más.
2. Notificado como aparece el actor, con su propia firma en el acta de rigor, pudo ejercer recursos, los cuales, de tratarse de asunto de única instancia como se ha dicho, eran facultativos; o acudir directamente al juez natural por la vía ordinaria (medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho).
3. Aducir un profesional versado en la actividad administrativa, que llegó a la máxima dirección de un organismo complejo como lo es Corporinoquia, que fue *engañado* por un notificador, resulta artificioso; constatar si hubo fraude, en vez de su propia eventual negligencia en la defensa, es un aspecto que puede dilucidarse ante el juez propio de la actuación fiscal.

PROBLEMA JURÍDICO 3: ¿La expiración de los plazos señalados en el ordenamiento fiscal de la Ley 1474 de 2011 para adelantar el proceso verbal, incluido el recaudo de medios de prueba, produce por sí misma la ineficacia de la prueba así recogida en las actuaciones iniciadas conforme a la Ley 610 del 2000?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Responsabilidad fiscal</i>	Tránsito en la legislación Plazos procesales Eficacia de la prueba
<i>Eficacia de la prueba</i>	Responsabilidad fiscal Tránsito en la legislación Plazos procesales
<i>Tránsito en la legislación</i>	Responsabilidad fiscal Eficacia de la prueba Plazos procesales

TESIS: No. Pues en dichos casos, mientras no haya caducado o prescrito la acción fiscal, la actuación y sus resultados son eficaces y pueden oponerse al imputado.



ARGUMENTOS:

1. A nivel abstracto debe concluirse que: i) no puede tomarse aisladamente el mandato de preclusión de etapas procesales y probatorias en particular, ni la ineficacia del recaudo por pretermisión de los *nuevos plazos*, respecto de actuaciones en curso, iniciadas antes de entrar en vigencia la Ley 1474; ii) para las gerencias departamentales de la CGR, el nuevo modelo procesal empezó a regir, con carácter obligatorio, a partir del 1º de enero del 2012; y iii) respecto de los procesos en curso, la Administración quedó *facultada*, pero no obligada, para hacer los ajustes.
2. Con auto de apertura del 17 de abril del 2008, no es factible predicar *prima facie*, que la actuación en curso haya quedado cobijada por el nuevo modelo procesal; nótese que **en la Ley 610 del 2000 no existía la sanción de ineficacia de la prueba por preclusión de términos** para surtir las etapas procesales. Las pruebas decretadas se practicaron antes de superarse el límite fijado por el artículo 107 de la Ley 1474, esto es, **dos años**; luego carece de fundamento la tesis del accionante que sostiene que las pruebas, aunque no precisa cuáles, carecen de valor probatorio porque la autoridad fiscal había perdido competencia para practicarlas.
3. Por otra parte, si bien es cierto el artículo 45 de la Ley 640 de 2000 fija un término dentro del cual se debe llevar a cabo la indagación preliminar, vencido el cual procede el archivo de las diligencias o el auto de imputación, exceder dichos términos no apareja las consecuencias que el nuevo ordenamiento adoptó, salvo el otro límite que no puede ser desconocido, como lo son el término de caducidad y el de prescripción de la acción fiscal, pues impide el inicio o la continuación de la actuación; en este caso, por el contrario, la acción se inició oportunamente y no operó el fenómeno de la prescripción.

PROBLEMA JURÍDICO 4: ¿Las decisiones proferidas con posterioridad a la entrada en **vigencia** de la **Ley 1437 de 2011**, dentro de un proceso de **responsabilidad fiscal** que se inició antes del 2 de julio de 2011, son **recurribles** en los términos y en la **oportunidad** que señalaba la ley vigente cuando se inició la actuación?³

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Acto Administrativo	Responsabilidad Fiscal Ley 1437 de 2011 Término para recurrir
Ley 1437 de 2011	Tránsito en la legislación Término para recurrir Responsabilidad fiscal

TESIS: Sí. El régimen de transición contemplado en el artículo 308 del CPACA (Ley 1437 de 2011) refiere que los procedimientos y actuaciones administrativas **en curso** a la vigencia de esa ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior (Decreto 01 de 1984); esto es, se entiende como actuación iniciada conforme al C.C.A., el proceso de responsabilidad fiscal en su integridad.

ARGUMENTOS:

1. El proceso de responsabilidad fiscal 2008-20-09-439 adelantado en contra del accionante tuvo su génesis antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011⁴; sobre el régimen de transición dispone el artículo 308 que los procedimientos y actuaciones administrativas *en curso* a la vigencia de esa ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior, luego no le asiste razón al actor constitucional que pretende la aplicación del artículo 76 de la Ley 1437 a una actuación administrativa que se inició antes de la vigencia de la ley en comento.

³ Este problema jurídico ya fue objeto de anterior discusión en la Corporación. Existe precedente en Sentencia del 19 de marzo de 2013, ponente Néstor Trujillo González, expediente 2013-00040-00. Ver boletín N° 2 de 2013 correspondiente al mes de marzo.

⁴ Vigente a partir del 2 de julio de 2012, art. 308.



PROBLEMA JURÍDICO 5: ¿Procede amparo por presunto perjuicio irremediable por los efectos patrimoniales que sobre la propia congrua subsistencia del actor y la de su familia tendrá el fallo de responsabilidad fiscal, con base en simple enunciado del interesado?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
Acción de tutela	Perjuicio irremediable Inexistencia Carga de la prueba
Perjuicio irremediable	Acción de tutela Carga de la prueba Efectos patrimoniales
Perjuicio irremediable	Inexistencia Responsabilidad fiscal Carga de la prueba
Responsabilidad fiscal	Efectos patrimoniales Perjuicio irremediable Carga de la prueba

TESIS: No. Pues no cualquier perturbación de la órbita de los derechos subjetivos constituirá perjuicio irremediable, ni da lugar a que el juez constitucional desplace, ni siquiera transitoriamente a los jueces naturales. Si se invoca, debe probarse.

ARGUMENTOS:

1. *“Se anunció que el sistema de fuentes permite dejar de lado las restricciones técnicas de la tutela, cuando es urgente la mediación del juez constitucional, para evitar la consumación de un agravio, o hacerlo cesar, en los eventos en que se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental. Pero no de cualquier manera: ha de serlo de una manera excepcional, pues **para la configuración de dicho perjuicio se requiere la concurrencia de elementos** como la inminencia del daño, su gravedad y la urgencia que exige la adopción de medidas prontas e inmediatas para conjurar la amenaza. Explicaciones y justificaciones que ha de ofrecer el actor y además debe incluirse en el libelo de la demanda plena prueba que acredite su existencia puesto que el juez constitucional no puede inferir o imaginarse las circunstancias de su ocurrencia, razones por las cuales no basta que el actor enuncie la existencia de un presunto perjuicio⁵.”*
2. Tiene que tratarse de un compromiso serio, de gravedad significativa, cuya consumación no pueda hacerse volver atrás con las medidas judiciales que se puedan tomar en la sentencia ordinaria; además, de situaciones tales que ni siquiera puedan evitar las rápidas y amplísimas disposiciones cautelares que autoriza la Ley 1437, que ya no se limitan a la mera suspensión provisional del acto acusado.
3. No pasa desapercibido que la CGR puede intentar recaudo coactivo de la suma por la cual se declaró responsable fiscal al actor constitucional; pero ello no basta para predicar que pueda consumarse perjuicio irremediable.
4. *Aunque el trámite de esta acción es preferente y sumario, regido por los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, entre otros, su carácter es eminentemente residual y subsidiario, es decir, que únicamente procede en aquellos eventos en que no exista un instrumento constitucional o legal diferente, que permita solicitar ante los jueces la protección de los derechos, salvo que se pretenda evitar la causación de un perjuicio irremediable, el cual no se*

⁵ Ver sentencias T-001 de 1992 y T-613 de 2005. A. Beltrán Sierra.



*vislumbra a primera vista cuando se trata de discusiones económicas acerca de expectativas y presuntos derechos apenas hipotéticos (...)*⁶.

TUTELA. FALLO DERECHO DE PETICIÓN. DERECHO AL NOMBRE Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA. OMISIÓN DE RESPUESTA DE FONDO. DOBLE CEDULACIÓN: IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS CONCURRENTES EN LA EXPEDICIÓN DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN. POBLACIÓN DESPLAZADA: PROTECCIÓN REFORZADA. AMPARO TRANSITORIO.

Nº de Radicación	850012333002-2013-00175-00
Medio de control	TUTELA
Demandante	ETILVIA ROSA DÍAZ CERVANTES
Demandado	REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
Fecha Providencia: dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013).	

ANTECEDENTES. La accionante solicita el amparo de varios derechos fundamentales asociados a la identificación de los ciudadanos presuntamente vulnerados por la autoridad accionada, debido a que le fueron expedidas dos cédulas, una de las cuales le fue cancelada mediante acto administrativo. Mediante derecho de petición le solicitó a la entidad que se le dejara vigente la cédula que había sido cancelada por ser el documento con el que siempre se ha identificado y que en su lugar se cancelara la otra, que había sido expedida en Pueblo Viejo, Magdalena.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Se vulnera el derecho fundamental de petición de víctima de la violencia por desplazamiento forzado al no obtener respuesta de fondo frente a solicitud de claridad de su identificación ante doble cedulación?

TESIS: Sí. Pues tal como se ha venido reiterando por la Corporación en concordancia con los estándares constitucionales, al núcleo esencial del derecho de petición le es inherente el deber de respuesta de fondo oportuna, la que debe darse a conocer al interesado. Con mayor razón, cuando se trata de población desplazada, que requiere orientación y apoyo de todas las autoridades.

ARGUMENTOS:

1. Los estándares constitucionales han definido sistemáticamente que le son inherentes al núcleo esencial del derecho de petición: i) el deber de respuesta oportuna; ii) **el pronunciamiento de fondo** acerca de lo solicitado; y iii) la obligación de dar a conocer la decisión al respectivo interesado, lo que no se satisface a través del juez de tutela, porque no es el titular del derecho. Y todo ello aplica a los diferentes eventos en que el ciudadano acude ante la autoridad, use o no la palabra *ritual*, a provocar una manifestación funcional de la misma, que *informe* o *decida* acerca de algún aspecto de su competencia⁷.
2. El artículo 23 de la Constitución Política señala que el derecho de petición es fundamental y faculta a toda persona para presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades para obtener pronta respuesta, lo que implica para la Administración la obligación proferir pronunciamiento oportuno y de fondo ante la solicitud del peticionario y dar a conocer la decisión al interesado, *sin que tenga que mediar el juez constitucional*.

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿La condición de **víctima de la violencia por desplazamiento forzado** le hace destinataria de **protección reforzada**, implicando para el Estado un deber adicional de colaboración para **clarificar la identificación** de una ciudadana con **doble cedulación**?

⁶ TAC, sentencia del 15 de noviembre de 2012, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2012-00254-00, en la que se aborda en mayor extensión la problemática jurídica del perjuicio irremediable (multas contractuales). Reiteración fallo del mismo día y ponente, expediente 850012331-002-2012-00253-00.

⁷ Ver TAC, sentencia del 1º de febrero de 2007, N. Trujillo, expediente 2007-00005-00, línea reiterada en fallos del **27-IV-2007**, e2007-00032-00; **01-III-2007**, e2007-00013-00; **12-IV-2007**, e2007-00311-01; **12-VII-2007**, e2007-00055-00 y del **11-II-2009**, e2009-00011-00; **14-V-2009**, e2009-00051-00 y del 28-II-2011, e2011-00016-00; y más recientemente, sentencia del **12-II-2012**, e2012-00012-00, del **5-III-13**, e2013-00029-00; del **2-IV-13** e2013-00047-00 y del **13-VI-2013**, e850012333002-2013-00140-00, entre otras del mismo ponente.



<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
Desplazados	Doble cedula Protección reforzada Deber de colaboración
Protección reforzada	Desplazados Doble cedula Deber de colaboración
Deber de colaboración	Desplazados Doble cedula Protección reforzada
Doble cedula	Desplazados Protección reforzada Deber de colaboración

TESIS: Sí. Impone a las autoridades un deber de colaboración reforzada o de acciones afirmativas de Estado acorde con el artículo 13 de la Carta Política; la RNEC no puede limitarse a verificaciones formales y debe contribuir a que se establezca la identidad real del interesado.

ARGUMENTOS:

1. La actora pretende que se deje válida la segunda cédula de ciudadanía, pero no es posible, pues adolece de similares defectos y no es el proceso de tutela el escenario adecuado para reemplazar las investigaciones administrativas que deberán adelantarse para solucionar estas anomalías, sin perjuicio, debe repetirse, de eventuales hallazgos penales o disciplinarios.
2. La situación anormal descrita no puede resolverse con el facilismo que evidencian las comunicaciones de la autoridad accionada sin averiguación alguna de qué fue lo realmente ocurrido, pues la condición de inferioridad manifiesta en que se encuentra una persona víctima de desplazamiento forzado y de mínima escolaridad como lo es la actora, impone a las autoridades un deber de colaboración reforzada o de acciones afirmativas de Estado.
3. La víctima al encontrarse en grave situación impuesta por la violencia, no puede ser nuevamente victimizada por la Registraduría para darle idéntico tratamiento del que corresponda a quien pueda contar con apoyo profesional experto para clarificar estos hechos.
4. Nótese que los “cupos numéricos” de cedula de ciudadanía asignados a la actora son fruto de procesos que, cuando menos a primera vista, parecen irregulares; por ello la Registraduría no debió recorrer el camino fácil y breve de cancelar el segundo por doble cedula, sin más averiguaciones, mediante el artificio de atribuir a la ciudadana *inducir en error* a la entidad cuando desde el principio fueron sus servidores los que dieron al asunto un trámite inadecuado al expedir una de las cédulas.

PROBLEMA JURÍDICO 3: ¿Es suficiente la expedición de actos administrativos de cancelación de documentos de identidad por presuntas inconsistencias atribuidas al interesado, para tener por superada la falta de respuesta de fondo a las solicitudes presentadas por un ciudadano para normalizar su doble cedula?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
Acto administrativo particular	Cédula de ciudadanía Cancelación Notificaciones
Doble cedula	Derecho de petición Respuesta de fondo Notificaciones
Derecho de petición	Doble cedula Respuesta de fondo Notificaciones



TESIS: No. Pues aunque supuestamente ya se resolvió la petición de información de la actora y se le enviaron comunicaciones o se surtió notificación, tiene que demostrarse la eficacia del medio utilizado para enterar al interesado; no a través del proceso constitucional.

ARGUMENTOS:

El expediente de tutela no es el medio a través del cual deba enterarse al peticionario acerca de la suerte que hayan corrido sus solicitudes, ni tampoco es el juez constitucional el titular del derecho agraviado de manera que no basta remitir copias de las comunicaciones oficiales al proceso de tutela, ni exhibir un sello de inserción de las mismas en la oficina de correspondencia: la eficacia de la actividad de notificación solo se materializa con la prueba de la entrega de la misma a su destinatario natural, es decir, al peticionario.

PROBLEMA JURÍDICO 3: ¿Procede **amparo transitorio** para evitar la causación de un **perjuicio grave** ante la **cancelación del documento de identificación** con el que la actora figura ante el Estado en las diferentes bases de datos entre ellas, el RUPD, en virtud del cual recibe **ayudas humanitarias**?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Mecanismo transitorio</i>	Cancelación documento de identidad Perjuicio irremediable Suspensión de ayudas humanitarias
<i>Perjuicio irremediable</i>	Cancelación documento de identidad Mecanismo transitorio Suspensión de ayudas humanitarias
<i>Cancelación documento de identidad</i>	Perjuicio irremediable Acción de tutela Mecanismo transitorio

TESIS: Sí. Se considera necesario extender una orden judicial de protección transitoria a favor de la demandante para que pueda preservar la identidad de la que ha hecho uso durante prolongado tiempo, mientras se clarifica cuál le corresponde conservar.

ARGUMENTOS:

1. Se considera necesario extender una orden judicial de protección transitoria mientras la autoridad accionada adelanta oficiosamente y acorde con sus deberes misionales, que deben funcionar de manera reforzada o afirmativa con relación a una desplazada, hasta verificar con los medios de prueba que ella debe aportar debidamente orientada por la Administración, dónde y cuándo nació, su historia familiar o filiación y los demás datos relevantes para dejar en firme el registro civil de nacimiento que le corresponda o extenderle uno nuevo fidedigno y, consecuentemente, asignarle el cupo numérico de cédula de ciudadanía a que haya lugar.
2. Quedarán suspendidos los efectos de la resolución, hasta cuando se provea decisión administrativa definitiva que clarifique los hechos como se indicó. Mientras tanto la ciudadana podrá seguirse identificando en sus actos públicos y privados con la cédula que fue objeto de cancelación, cuyo duplicado solicitó a la administración por pérdida del documento original conforme lo expresó bajo juramento en interrogatorio de parte y lo acreditó con la copia del pertinente comprobante oficial.
3. No se ordena expedir el aludido duplicado pues no puede presumirse desde ahora que deba conservar dicho cupo numérico de cédula. Entre tanto podrá hacer valer para todos los efectos la contraseña o comprobante ya otorgada por la autoridad accionada. En todo caso la administración deberá proveer solución de fondo definitiva conforme a los parámetros que esta sentencia fija, obrando de oficio diligentemente y oída la actora, dentro de un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la notificación del fallo.



TUTELA. FALLO. TRÁMITE DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. DEBIDO PROCESO. EFICACIA DE LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA A LAS PARTES. REMISIÓN DE MENSAJES DE DATOS DESDE CUENTA INSTITUCIONAL HACIA CUENTAS EN SERVIDORES PRIVADOS. ACUSE DE RECIBO Y GARANTÍA DE ACCESO A LA NOTIFICACIÓN. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL: DURACIÓN MÁXIMA LA FIJA LA LEY. CONTROL JUDICIAL DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD: PRIVATIVO DEL JUEZ NATURAL QUE DEBA CONOCER DE LA CONTROVERSI. IMPROCEDENTE. LEGITIMACIÓN ACTIVA EN CONFLICTOS INHERENTES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCIÓN (ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO): CORRESPONDE AL TITULAR DEL DERECHO EN LITIGIO, NO AL MANDATARIO JUDICIAL.

Nº de Radicación	850012333002-2013-00181-00
Medio de Control	TUTELA
Accionante	FLOR ESMINDA PIRABÁN y otros
Accionado	PROCURADURÍA 53 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
Fecha Providencia: Treinta (30) de julio de dos mil trece (2013).	

ANTECEDENTES. La parte actora solicita al juez constitucional el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, que se deje sin efecto el acta donde consta audiencia de conciliación fallida y que se ordene convocar nuevamente y se suspendan los términos de caducidad hasta tanto se expida “el acta de la nueva y definitiva”, dado que se configuró vía de hecho por la falta de notificación de la fecha de la audiencia y porque la citación que le fue enviada, vía electrónica, no ingresó a su buzón; agregó que no se debió adelantar la audiencia sin la presencia del convocante y que no se garantizó el derecho de justificar su inasistencia.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Está legitimado por activa para ejercer la acción de tutela el apoderado de quienes acudieron ante el conciliador institucional a ventilar pretensiones patrimoniales, cuando se invoca presunto quebranto de derechos de sus clientes con ocasión del trámite de conciliación?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Aspectos procesales	Legitimación en la causa por activa Titular del derecho en litigio Acción de tutela
Acción de tutela	Legitimación en la causa por activa Titular del derecho en litigio Conciliación prejudicial
Acción de tutela	Apoderado Falta de legitimación en la causa por activa Conciliación prejudicial

TESIS: No. Pues el ejercicio de la acción de tutela está reservado, en principio, al *titular del derecho presuntamente agraviado*, por expreso mandato del art. 86 de la Carta, en concordancia con el art. 10 del D.L. 2591 de 1991, salvo que se invoquen las especiales circunstancias que permiten abogar por otros.

ARGUMENTOS:

1. El mandatario que representó a los interesados ante el Ministerio Público **carece de legitimación material en la causa por activa**, pues de existir algún agravio a los derechos fundamentales que se invocaron en este proceso, los titulares son sus clientes. Y ha de notarse que ninguno propio dijo haberle sido quebrantado. Así se dispondrá en la resolutive, sin menoscabo alguno de lo que deba proveerse para las interesadas en las pretensiones patrimoniales de la eventual contención judicial, únicas titulares de los derechos presuntamente vulnerados en la actuación de la Procuraduría.
2. Cuando la actuación que se ataca por la vía constitucional ha ocurrido en el trámite de una petición de conciliación por vía institucional (Ministerio Público), en procura de eventual acuerdo o en su defecto para cumplir la carga del requisito de procedibilidad para acudir al estrado, los derechos presuntamente concernidos relativos al debido proceso, igualdad entre sujetos procesales y acceso efectivo a la Administración de Justicia, tienen como *titular natural* a la persona que se dice agraviada por una actividad



estatal y se propone ejercer el derecho de acción, esto es, al *titular de las pretensiones* que se ventilarán primero en sede de conciliación y luego, si fuere el caso, en juicio.

3. Esa titularidad no la tiene el apoderado, quien sirve como importante vehículo de comunicación entre los *interesados* y el Estado, para agotar estos ritos que requieren conocimientos técnicos y conforme a unos requerimientos legislados acerca del derecho de postulación; el *mandato* así otorgado confiere facultades al togado para agenciar en *causa ajena*, acorde con las reglas generales de la especie del *judicial* (arts. 47, 63, 65 y siguientes C. de P.C.), e impone unas obligaciones y responsabilidades profesionales, **pero no hace al apoderado partícipe o dueño de la pretensión o derecho en litigio.**

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Es oponible al peticionario de una conciliación prejudicial surtida ante el Ministerio Público la transmisión de un mensaje de datos mediante el cual se notifica la fijación de fecha de audiencia, **sin haberse constatado** que haya llegado a la máquina (servidor) receptora del mismo?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Conciliación prejudicial</i>	Notificación por correo electrónico institucional Cuenta en servidor privado Acuse de recibo
<i>Notificaciones</i>	Notificación por correo electrónico institucional Cuenta en servidor privado Acuse de recibo
<i>Notificación por correo electrónico institucional</i>	Remisión a cuenta en servidor privado Acuse de recibo Inexistencia

TESIS: No. Pues **no es suficiente acreditar que el mensaje de datos salió del iniciador de la transmisión electrónica;** acorde con la regla que aplica a la actuación administrativa, es indispensable establecer que **el administrado accedió a la notificación**, hecho que la autoridad que la remitió *debe verificar y certificar* en el respectivo expediente.

ARGUMENTOS:

1. Ninguna de las disposiciones normativas que atañen directamente al trámite conciliatorio, ni la que pudiera invocarse por **analogía** con la actuación judicial en la que ha de surtir posteriormente efectos, permite predicar que sea suficiente *emitir el mensaje de datos*. La Administración tiene la obligación de verificar *que llegó a su destino y que el interesado tuvo acceso al mensaje de datos*.
2. La *remisión del mensaje* por el iniciador solo acredita que se *remitió*, no que llegó a la máquina (servidor) de destino. Menos, que el usuario destinatario *haya tenido acceso* al mismo. Y para empeorar el escenario, la autoridad de origen *no dejó certificado de dicho acceso*, ni habría podido hacerlo, pues su propio sistema de información le indicó que *no había notificación de entrega*.
3. Vista, además, desde la óptica de las *notificaciones judiciales* propias de esta jurisdicción, precepto que se invoca analógicamente, la regulación otorga plena eficacia al mensaje de datos, si *hay acuse de recibo* en el iniciador de la transmisión electrónica o si por otros medios puede constatarse que el destinatario tuvo **acceso** al documento digital, lo que no significa que, forzosamente, lo haya leído o conocido. Y si se trata de actuación regida por el procedimiento de lo contencioso administrativo, tendrá que constatarse, adicionalmente a la remisión por el iniciador de la transmisión electrónica, mediante el “acuse de recibo” o por otros medios de prueba, que el destinatario **tuvo acceso al mensaje**. Nótese que el acceso al mensaje constituye el hecho a probar; el acuse de recibo hace presumir el acceso mismo.
4. El medio electrónico utilizado en esta ocasión para surtir la notificación resultó insuficiente, **carente de eficacia**, no porque la autoridad accionada lo haya empleado indebidamente, ni tampoco porque el usuario haya incurrido en la incuria o negligencia que le atribuyeron los representantes del Ministerio Público, sino por las limitaciones técnicas de la varias veces aludida plataforma tecnológica institucional de la Procuraduría General de la Nación, pues no genera el *acuse de recibo o notificación de entrega*, ni permite



saber qué ocurrió con el mensaje de datos.

- Ineficaz como lo fue el medio utilizado para notificar la programación de la audiencia, la Administración debió advertir que su propio sistema de información ya le había hecho saber que no hubo acuse de recibo del mensaje de datos y utilizar algún medio alternativo, con anticipación suficiente a la audiencia, para corroborar que el usuario se hubiera enterado y le surgiera la carga de comparecer al acto procesal.

PROBLEMA JURÍDICO 3: ¿Le corresponde al *iniciador* la carga de probar que el mensaje de datos mediante el cual se realizó la notificación electrónica de una decisión administrativa estuvo efectivamente a disposición del usuario destinatario?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Notificación por correo electrónico institucional</i>	Cuenta en servidor privado Notificación expedita y eficaz Carga de la prueba
<i>Carga de la prueba</i>	Notificación por correo electrónico institucional Cuenta en servidor privado Notificación expedita y eficaz
<i>Notificación expedita y eficaz</i>	Notificación por correo electrónico institucional Cuenta en servidor privado Carga de la prueba

TESIS: Sí. Pues si el administrado a quien se dirigió el mensaje de datos manifiesta *no haberlo recibido*, se trata de una *negación indefinida* que desplaza la carga de la prueba al *iniciador*.

ARGUMENTOS:

- La exigencia de un conocimiento relativamente técnico calificado, como el que habría permitido saber que probablemente los mensajes de datos de la Procuraduría no serían visibles en la bandeja de entrada normal, excede de lo que ordinariamente puede imponerse como carga al usuario de los sistemas oficiales ideados para la comunicación electrónica de las decisiones de las autoridades.
- Ninguna de las disposiciones normativas que atañen directamente al trámite conciliatorio permite predicar que sea suficiente *emitir el mensaje de datos*. Puesto que la Administración tiene la obligación de verificar *que llegó a su destino y que el interesado tuvo acceso al mensaje de datos*, si el destinatario manifiesta *no haberlo recibido*, se trata de una *negación indefinida* que desplaza la carga de la prueba al *iniciador*, no solo acorde con la regla general de distribución consagrada en el art. 177 del C. de P.C., sino también por dicho deber de verificación previa.

PROBLEMA JURÍDICO 4: ¿Constatada la ineficacia de la notificación electrónica del auto que convoca a la audiencia de conciliación, es oponible al peticionario el certificado de inasistencia para derivar de ello consecuencias jurídicas adversas?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Notificación por correo electrónico institucional</i>	Indebida notificación Certificado de audiencia fallida Oponibilidad
<i>Conciliación prejudicial</i>	Notificación por correo electrónico institucional Certificado de audiencia fallida Oponibilidad

TESIS: No. El certificado de audiencia fallida es inoponible, pero solo en cuanto de esa actuación y documento pudieran derivarse consecuencias jurídicas adversas contra la parte convocante, pues la ineficacia de la citación a audiencia tiene un efecto limitado: hacer inoponible la fecha en que se certificó audiencia fallida.



ARGUMENTOS:

1. Ineficaz como lo fue el medio utilizado para notificar la programación de la audiencia, deberá tenerse como inoponible la notificación y, a causa de esa novedad, como inexistente el deber de comparecencia a la audiencia y de ello deberá deducirse que la certificación expedida por el señor procurador acerca de la audiencia fallida, **tampoco sea oponible** a las titulares del derecho de acción en cuyo nombre obró el mandatario judicial con el propósito de cumplir el requisito de procedibilidad que introdujo con carácter obligatorio la Ley 1285 de 2009 y que se reitera en el artículo 161 de la Ley 1437.
2. No queda a esta Corporación otra salida que concluir que a pesar de la manifiesta ineficacia del medio tecnológico que se utilizó para citar a la audiencia de conciliación, la sentencia tan solo podrá declarar **no oponible al interesado la certificación de audiencia fallida**, en cuanto de ella pudieran derivarse consecuencias nocivas, tales como el indicio en contra de la parte que no compareció o la sanción pecuniaria prevista por el ordenamiento.

PROBLEMA JURÍDICO 5: ¿La inoponibilidad del certificado de audiencia de conciliación fallida da lugar a rehacer el trámite de la conciliación prejudicial, de manera que se extienda la suspensión del término de caducidad del medio de control?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Conciliación prejudicial</i>	Certificado de audiencia fallida Inoponibilidad Suspensión del término de caducidad
<i>Certificado de audiencia fallida</i>	Conciliación prejudicial Inoponibilidad Suspensión del término de caducidad
<i>Aspectos procesales</i>	Suspensión del término de caducidad Conciliación prejudicial Certificado de audiencia fallida

TESIS: No. Pues la duración máxima de la suspensión del término de caducidad del medio de control la fija la ley, sin que pueda exceder en evento alguno de los tres meses siguientes a la radicación de la petición de conciliación.

ARGUMENTOS:

1. La duración de la suspensión legal del cómputo de caducidad no está a disposición de los interesados: **correrá siempre por mandato de la ley de acuerdo al calendario** sin que pueda exceder en evento alguno de los tres meses siguientes a la radicación de la petición de conciliación, pase lo que pase, es decir, comparezcan o no las partes a la audiencia, lógrese o no pacto. Si no se demandó en tiempo, (aspecto de competencia del juez natural de la controversia), el fallo de tutela no tiene capacidad de retrotraer los términos que se dejaron vencer ni devolver las oportunidades precluidas por ministerio de la ley.
3. Al filo de los tres meses aludidos, **la parte interesada tenía la obligación de comparecer ante el juez natural y radicar su demanda**; allí tenía la posibilidad de abrir el debate en lo relativo al cumplimiento del requisito de procedibilidad, a las consecuencias adversas de la eventual no asistencia injustificada a la audiencia de conciliación, las cuales corresponden en lo esencial al indicio en contra y a otras contingencias procesales que no fulminan el derecho de acción. Esto es, surtida como lo fue la convocatoria a la futura hipotética parte pasiva, **bastaba que se cumpliera el plazo máximo legal sin haberse logrado acuerdo para que la parte convocante quedara habilitada para acudir al estrado**.
4. Pretender que en virtud de la ineficacia en concreto del medio de notificación electrónica utilizado por la autoridad accionada, o de las limitaciones técnicas de la plataforma de la Procuraduría General para esos efectos, o de las restricciones del servidor de destino operado por un grupo empresarial particular, o de la falta de suspicacia y de mayor diligencia del usuario destinatario del mensaje de datos, lo que era un plazo



máximo de suspensión del cómputo de caducidad fijado perentoriamente por el legislador se convierta en uno condicional y aleatorio, de duración indefinida e incierta, esto es, que se extienda hasta tanto se rehaga el trámite conciliatorio, se convoque nuevamente audiencia y se espere a sus resultados, **desnaturaliza** por entero el instituto de la conciliación prejudicial como una oportunidad que la ley da a las partes para tratar de concertar un acuerdo que dirima sus conflictos, ahora convertido expresamente en una carga a título de requisito de procedibilidad.

B. INCIDENTES DE DESACATO

TUTELA. AUTO. INCIDENTE DE DESACATO. PETICIÓN. FALTA DE RESPUESTA A REQUERIMIENTO JUDICIAL DE INFORMES Y PRUEBAS. INFRACCIÓN OBJETIVA. FINALIDAD DE LA INTERVENCIÓN CORRECTIVA. COEXISTENCIA DE CONSECUENCIAS JURÍDICAS: NON BIS IN ÍDEM.

Nº de Radicación	850013331002-2013-00106-01
Medio de Control	TUTELA
Accionante	MARCO AURELIO GARCÍA LIZARAZO
Accionado	ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DE YOPAL -INPEC-
Fecha Providencia: Tres (03) de julio de dos mil trece (2013)	

ANTECEDENTES: Se decide en grado de *consulta* el incidente de desacato promovido de oficio contra el director del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Yopal, por incumplimiento de la orden impartida en auto mediante el cual el juez requirió a la autoridad accionada para que remitiera copia completa de un documento que consideró necesario para fallar. El *a quo* sancionó con arresto (3 días) y multa (1 SMLMV), por haber encontrado configurada infracción a la decisión judicial y ordenó remitir copias para las averiguaciones a cargo de los órganos de control.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Se agota en la función correctiva el objetivo y alcance del control judicial en desacato, para forzar el acatamiento de las órdenes impartidas en fallos de tutela?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Acción de tutela	Sanción por desacato Finalidad Función correctiva
Sanción por desacato	Finalidad Función correctiva Ejecución de órdenes de tutela
Incidente de desacato	Sanción por desacato Finalidad Función correctiva

TESIS. No. Pues tal como se ha reiterado en la Corporación⁸, la sanción por desacato tiene dos finalidades: una correctiva y otra más trascendental encaminada a lograr la eficaz ejecución de los mandatos de los fallos de tutela en pro de la satisfacción del derecho fundamental concernido.

⁸ TAC, auto del 23 de julio de 2008, ponente Néstor Trujillo, radicado 850013331002-2007-00598-01. Idéntica línea se ha aplicado en procesos populares (auto del 23 de septiembre de 2009, expediente 850013331001-2008-00002-01) y de cumplimiento (auto del 14 de diciembre de 2009, expediente 850013331002-2008-00371-01). Reiteración en auto del 31 de mayo de 2010, ponente H. A. Ángel Ángel, radicado 850013331001-2010-00022-01, del 8 de julio de 2010 (N. Trujillo, expediente 850013331002-2009-00264-01). Providencias del 28 de febrero de 2013 (radicado 85001-3333-002-2012-00055-01) y del 30 de mayo de 2013 (expediente 2012-00094-01), ponente José Antonio Figueroa Burbano.

Más recientemente, entre otros, autos del 12 de febrero de 2013 (expediente 850013331002-2012-00017-01), del 4 de junio de 2013, radicado 850013333001-2013-00052-02, del diecisiete (17) de junio de 2013 radicado: 850013333002-2008-00002-04, y del 20 de junio de 2013 radicado: 850013333002-2012-00047-01 con ponencias del magistrado Néstor Trujillo González.



ARGUMENTOS:

1. Esta Corporación ha reiterado sistemáticamente el marco conceptual de estos incidentes para destacar que tienen dos finalidades: **una correctiva**, para forzar el acatamiento de las órdenes impartidas en fallos de tutela; **y otra más trascendente: lograr la eficaz ejecución de dichos mandatos**, de manera que la eventual penalización del infractor no hace cesar sus obligaciones ni enerva los efectos vinculantes de una sentencia de esta especie (art. 52 D.L. 2591 de 1991). No puede cambiarse la satisfacción del derecho fundamental concernido, por una multa o un arresto.
2. La finalidad última de los poderes correctivos de los jueces de tutela no es sancionar ni sustituir las garantías otorgadas en sus fallos **por penas pecuniarias, ni por arrestos**: se trata de hacer efectivo el amparo y de forzar el cumplimiento de las sentencias.

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿La falta de respuesta a los requerimientos judiciales para que se rindan informes o remitan pruebas en un proceso de tutela, además de la presunción de veracidad de los hechos en los términos del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, da lugar a la imposición de sanción correctiva por desacato?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Sanción por desacato	Requerimientos judiciales Presunción de veracidad de los hechos Coexistencia de consecuencias jurídicas
Sanción por desacato	Procedencia Presunción de veracidad de los hechos Principio de Non bis In Ídem
Principio de Non bis In Ídem	Requerimientos judiciales Sanción por desacato Presunción de veracidad de los hechos

TESIS: No. Pues se viola el **principio de non bis in ídem**, ya que **el ordenamiento tiene prevista una consecuencia** que permite al juez de tutela discernir aunque la autoridad requerida guarde silencio acerca de las explicaciones que se le hayan exigido, no remita pruebas o informes.

ARGUMENTOS:

1. La desobediencia ante la orden de remitir pruebas o informes tiene efectos diferentes a los que le dio el a quo pues el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 consagra la **presunción de veracidad** para cuando no se rinden los informes en el plazo otorgado y la sanción por desacato prevista en el artículo 52 del citado decreto que puede imponer el juez de tutela a quien incumpla una orden proferida, bien sea en el trámite de la acción, en el fallo o en el control de su cumplimiento, es una **sanción correctiva** que se aplica cuando el ordenamiento no haya dispuesto otros medios para hacer enmendar la renuencia.
2. La presunción opera contra la *autoridad accionada*, entendida por tal, también, la entidad, dependencia, organismo o cualquier otra forma de organización que ejerza función pública. No específicamente contra la *persona física*, pues en principio carece de interés propio en el debate constitucional. A su vez la *sanción correctiva* ha de recaer, únicamente, en la *persona física* que desobedece al juez: no se arresta a las personas jurídicas; y la multa, si fuere el caso, no la paga el erario sino el servidor público sancionado.
3. Pese a ello, claro como lo dispone la ley que la penalización por desacato es subsidiaria y que tiene una finalidad relevante (hacer cumplir el mandato), si la ley resuelve la omisión de otra manera **no puede pensarse dos veces por lo mismo**.
4. No se vislumbra, hasta el fallo de tutela, necesidad ni proporcionalidad de imponer la muy gravosa pena de arresto que afecta el núcleo esencial del derecho fundamental de libertad personal, ni la multa; ya habrá ocasión en la etapa de control de cumplimiento de la sentencia de examinar si aún era indispensable la



prueba y tendrá la autoridad destinataria de las órdenes que ocuparse de demostrar que las cumplió integralmente.

C. POPULARES

POPULAR. Fallo. DERECHO AL GOCE DE AMBIENTE SANO, SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICAS. DESCOLE DEL ALCANTARILLADO PLUVIAL DE SABANALARGA (CAÑO GÜICHIRAL). PACTO PARCIAL. PROYECTO DE REPOSICIÓN DEL ALCANTARILLADO SANITARIO URBANO. LEGITIMACIÓN MATERIAL POR PASIVA. DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CONCERNIDAS. OBLIGACIONES DE CONTROL EFICAZ DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL: INVERSIONES PÚBLICAS. PROTECCIÓN INTEGRAL DEL RECURSO AMBIENTE. INSUFICIENCIA DE LAS GESTIONES ADMINISTRATIVAS. OBLIGACIONES DE CASANARE: CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD. OBLIGACIONES DE SABANALARGA. REPARACIÓN DE EVENTUALES DAÑOS A BIENES PRIVADOS.

Nº de Radicación	850012331002-2011-00212-00
Medio de control	POPULAR
Demandante	GUSTAVO HERNÁNDEZ MELO
Demandado	DEPARTAMENTO DE CASANARE, SABANALARGA Y CORPORINOQUIA, Empresa de Servicios Públicos de Sabanalarga SEMSP S.A. –en liquidación- y otro.
Fecha Providencia: dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013).	

ANTECEDENTES. El actor popular denunció que el municipio de Sabanalarga realizó obras tendientes a poner en funcionamiento el sistema de alcantarillado de aguas lluvias, que recoge además aguas sanitarias, las cuales afectaron la ribera del caño Güichiral por las crecientes provocadas por las escorrentías y el descole del alcantarillado pluvial, entre otros tramos, en áreas adyacentes al predio Las Delicias, que afirma el actor son de su propiedad.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Constatado por el juez popular que existan agravio o amenaza a derechos o intereses colectivos, está constreñido por el principio de congruencia entre las pretensiones explícitas y los mandatos que pueda adoptar en la sentencia para remediarlos?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Juez popular</i>	Vulneración de derechos colectivos Facultades del juez Congruencia del fallo
<i>Congruencia del fallo</i>	Acción popular Órdenes impartidas en proceso popular
<i>Vulneración de derechos colectivos</i>	Congruencia del fallo Órdenes impartidas en proceso popular Facultades del juez

TESIS: No. No está constreñido por los estrictos límites del principio de congruencia consagrado en el art. 305 del C. de P. C., pues denunciada una problemática de interés colectivo, adquiere competencia plena para propiciar acuerdos o expedir mandatos judiciales obligatorios.

ARGUMENTOS:

1. No puede haber censura alguna al fallo que disponga extra o ultra petita: el demandante no es titular del derecho o del interés concernido, tan solo es el instrumento que habilita al juzgador para ocuparse del conflicto y en dicha medida no puede su eventual iniciativa restringida, atar los poderes del juez popular, los cuales emanan directamente de la Carta Política. En el caso en concreto el asunto litigioso que subsiste no permite que pueda reducirse al impacto ambiental directo que produce el aumento de caudales del alcantarillado pluvial en la temporada de lluvia, aspecto cuyas medidas de mitigación ya fueron acordadas en la audiencia de pacto y aprobadas judicialmente.
2. El espectro de las pretensiones fue abierto por el Tribunal para abarcar tanto uno de los grandes problemas propiamente dicho, asociado a la contaminación del alcantarillado pluvial con algunas conexiones irregulares del alcantarillado sanitario y otras fallas estructurales y de mantenimiento, como la



solución integral del mismo, que depende en grado extremo de la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo sistema de alcantarillado sanitario, con mejoramiento de su planta de tratamiento y del emisario final, como lo explicaron los técnicos y quedó verificado directamente por el magistrado sustanciador en la inspección judicial que obra en el plenario.

3. Teniendo en cuenta lo anterior, la sala debe ocuparse esencialmente, ahora, de lo que atañe al segundo aspecto de la afectación de los derechos e intereses colectivos en Sabanalarga, esto es, de los derechos comunitarios a la salud pública, a la protección del bien público “ambiente” y la de los recursos naturales, que se agrega de oficio.

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Compete al **juez popular** adoptar disposiciones para la **indemnización de eventuales daños** causados a **predios o bienes privados**, con ocasión de una **problemática** que impacta directamente al **recurso público ambiente**?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Juez popular</i>	Facultades del juez Indemnización Bienes privados
<i>Aspectos procesales</i>	Acumulación de pretensiones Concurrencia de daños Bienes privados
<i>Aspectos procesales</i>	Acción popular Concurrencia de daños Bienes privados

TESIS: No. No hay lugar a que se identifiquen daños a predios privados, ya que se acumularon pretensiones propias de un contencioso subjetivo de reparación directa, con el espectro del medio de control popular que ejerció y que le fue admitido.

ARGUMENTOS:

1. Aunque el art. 34 de la Ley 472 de 1998 autoriza que se impongan condenas resarcitorias a quienes hayan lesionado derechos e intereses colectivos, cuyo beneficiario lo será la entidad estatal que los tenga a su cargo pero no haya causado o contribuido a causar el daño, cuando medien circunstancias tales que ameriten que además de hacer volver las cosas a su estado anterior o mitigar su alteración, deban proveerse esos medios económicos; no es la hipótesis que ofreció el actor popular; la aspiración de obtener en juicio declaración de eventual responsabilidad estatal por los daños que haya sufrido su propiedad tiene que darse, oportunamente promovida, por vía de reparación directa y con presupuestos fácticos, jurídicos, de procedibilidad, requisitos de demanda y legitimación por pasiva, significativamente diferentes.
2. En lo que es propio del contencioso popular que ahora se falla, las medidas restaurativas y preventivas que se ordenarán satisfacen el núcleo esencial de los derechos e intereses colectivos que se declararán afectados o amenazados; no hay lugar, entonces, a condenas patrimoniales adicionales, pues quienes deben salir a remediar la situación son, en últimas, las mismas entidades territoriales a las que se imputa la perturbación.

PROBLEMA JURÍDICO 3: ¿Identificada la existencia de **afectación del bien público ambiente** en virtud de la **contaminación de un sistema de alcantarillado pluvial** por conexiones y filtraciones de la **red sanitaria**, se entiende conjurado el **daño o contenida la amenaza** con la preparación de **proyectos** orientados a la **futura** ejecución de **obras civiles de mitigación de impacto** o de protección de acuíferos?



<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
Ambiente sano	Redes sanitarias Obras de mitigación Insuficiencia de prometer proyectos
Redes sanitarias	Ambiente sano Obras de mitigación Insuficiencia de prometer proyectos

TESIS: No. No se satisface con *esfuerzos de las autoridades*, tienen que materializarse en resultados significativos para hacer cesar las perturbaciones, evitar que se consumen las amenazas o mitigar el daño hasta donde fuere posible.

ARGUMENTOS:

1. A pesar de que las autoridades han hecho las primeras múltiples gestiones, se han preocupado por resolver el asunto, han elaborado planes y proyectos y reconocen que deben ejecutarlos, no bastan promesas ni esfuerzos para que se entiendan conjurado el daño o contenida la amenaza.
2. Que la administración intente dichos esfuerzos es loable, pero enteramente insuficiente. Así lo precisó de antaño este tribunal frente a circunstancias fácticas diferentes pero con una dogmática que *mutatis mutandis*, aplica ahora⁹.
3. No son suficientes los *esfuerzos administrativos sin resultados materiales* que corrijan la situación irregular evidenciada en el proceso popular, parcialmente atendida con el pacto.

PROBLEMA JURÍDICO 4: ¿Es suficiente respecto del **cumplimiento de las obligaciones** misionales de la **autoridad ambiental**, frente a un evento de **contaminación de un sistema de alcantarillado pluvial** por conexiones y filtraciones de la **red sanitaria**, la **intervención administrativa correctiva** que **declara contravenciones e impone sanciones**?

<u>DESCRIPTORES</u>	<u>RESTRICTORES</u>
Autoridad ambiental	Facultad sancionatoria Finalidad Eficacia de la intervención correctiva
Ambiente sano	Autoridad ambiental Facultad sancionatoria Finalidad
Sanciones ambientales	Facultad sancionatoria Finalidad Eficacia de la intervención correctiva

TESIS: No. Es inviable jurídicamente sustituir los deberes misionales permanentes de la autoridad ambiental respecto de la protección del bien público *ambiente* y de los recursos naturales renovables y no renovables, cuyo propósito es la preservación misma para el disfrute de la humanidad, por el simple recaudo de multas.

ARGUMENTOS:

1. Las sanciones son un instrumento, apenas un medio, que la Administración puede y debe desplegar para constreñir el cumplimiento de los deberes de los conciudadanos y los de otras autoridades, pero no basta con adelantar los procedimientos correctivos, identificar responsables y eventualmente imponerles penas

⁹ Los argumentos para esta tesis, tuvieron igual tratamiento en sentencia: TAC, 3 de septiembre de 2009, ponente Néstor Trujillo González, radicado: 850013331002-2008-00149-01. Reiteración.



pecuniarias. No. Con ello no se obtiene per se la finalidad que la Carta y la ley asignan a esas competencias¹⁰.

2. No puede la autoridad sustraerse del deber de vigilar que las entidades territoriales a cargo de los servicios públicos de alcantarillado sanitario y pluvial de Sabanalarga cumplan integralmente sus compromisos para el saneamiento básico y que hagan inversiones públicas que sean necesarias para la recuperación y conservación del caño Güichiral y la prevención de futuros daños en la del río Upía, como consecuencia de las descargas de dichos alcantarillados, específicamente en lo que concierna a las políticas de reforestación que la legislación nacional y el sentido común imponen ejecutar permanentemente en pro de la propia supervivencia de la vida humana con calidad y sostenibilidad del ambiente.

PROBLEMA JURÍDICO 5: ¿Está obligado el departamento a concurrir en la financiación de las obras civiles de mitigación de impacto, de protección de acuíferos y de reposición de un sistema de alcantarillado sanitario, respecto de un municipio de su jurisdicción que carece de recursos propios para desarrollarlas?

DESCRIPTORES	RESTRICTORES
<i>Obligaciones de los departamentos</i>	Principio de concurrencia Ambiente sano Cofinanciación de obras públicas
<i>Cofinanciación de obras públicas</i>	Mitigación de impacto ambiental Principio de concurrencia Obligaciones de los departamentos
<i>Principio de concurrencia</i>	Obligaciones de los departamentos Mitigación de impacto ambiental Cofinanciación de obras públicas

TESIS: Sí. No pueden soslayar las responsabilidades que les asigna la Carta Política y, entre otras, la Ley 142 de 1994, en lo relativo al aseguramiento de las condiciones que los centros poblados requieran para el desarrollo de la vida humana sin menoscabo evitable del bien público *ambiente* y de los recursos naturales.

ARGUMENTOS:

1. Si el departamento obtuvo la licencia o permiso de vertimientos para hacer ejecutar el proyecto de alcantarillado pluvial de Sabanalarga y por su cuenta se realizaron los trabajos, tenía también el deber ineludible de adoptar las precauciones técnicas para que este no terminara, como a la postre ocurrió, causando daños ambientales.
2. El departamento contribuyó a desestabilizar los taludes en la ronda protectora del caño Güichiral, por la combinación de la intervención antrópica de los propietarios y explotadores de los predios ribereños y la acción de las aguas, especialmente en la temporada de invierno.
3. El departamento debía igualmente identificar los factores de riesgo de contaminación de las aguas lluvias con las infiltraciones del vetusto alcantarillado sanitario del poblado y precaverlo y contenerlo con las medidas técnicas que la ingeniería ideó hace tiempo.

PROBLEMA JURÍDICO 6: ¿Constituida una entidad descentralizada municipal para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el de alcantarillado sanitario, se libera el respectivo municipio de las obligaciones legales atinentes a la provisión de infraestructura adecuada que cumpla los estándares legales de cobertura y calidad previstas en la regulación sectorial?

¹⁰ El tema en debate también fue precisado en esta Corporación en sentencia: TAC del 28 de julio de 2011, ponente Néstor Trujillo González, expediente: 850013331001-2007-00650-01.



DESCRIPTORES	RESTRICTORES
Entidad descentralizada	Servicios públicos domiciliarios Obligaciones de los municipios mitigación de impacto ambiental
Servicios públicos domiciliarios	Entidad descentralizada Red sanitaria Obligaciones de los municipios
Obligaciones de los municipios	mitigación de impacto ambiental Entidad descentralizada Principio de concurrencia

TESIS: No. Pues la entidad descentralizada municipal no tiene la virtud de diluir responsabilidades del municipio; este responderá en juicio; el juez popular tiene que levantar el velo de la ficción legal para forzar no solo a la E.S.P., sino también a su creador, a que se ocupen de la solución integral del problema.

ARGUMENTOS:

1. Sabanalarga no solo es el primer responsable de la calidad de vida de los habitantes de su jurisdicción (art. 113 de la Carta) y el igualmente obligado por la ley en primera línea a cumplir los estándares de saneamiento básico, del que hace parte el alcantarillado sanitario, en su cabecera municipal, sino que organizó, financió, adoptó y dirige las políticas públicas locales y controla en sede de tutela administrativa la actividad de su entidad descentralizada, ideada específicamente para desarrollar la misión institucional como un instrumento organizacional que pueda funcionar acorde con estándares técnicos, de una manera más autónoma que sus dependencias directas de la alcaldía.
2. Frente a cualquier contingencia de acción u omisión que viole el sistema de fuentes, aquí, cuando debe exigirse la conjunción de esfuerzos públicos para superar un estado irregular de cosas que concierne a derechos e intereses colectivos, el juez popular tiene que levantar el velo de la ficción legal para forzar no solo a la E.S.P., sino también a su creador, a que se ocupen de la solución integral del problema.
3. Un servicio público que requiera atención prioritaria no podría quedar indefinidamente en vilo, a la espera de lograr con las incipientes tarifas que se recaudan en una comunidad subsidiada, los recursos financieros y de presupuesto para inversiones de largo aliento: será el municipio el que deba viabilizar el proyecto en su Plan de Desarrollo, incorporarlo a los demás instrumentos de planeación y gestionar activa y eficazmente el apoyo de Casanare para sacarlo adelante, sin perjuicio de los instrumentos jurídico de cooperación que convengan las autoridades competentes para ejecutarlo, incluida en ellos, si fuere menester, la descentralizada E.S.P.

D. REITERACIONES

A continuación se reseñan las providencias del mes julio de 2013 que reiteran línea jurisprudencial en temas que ya fueron objeto de pronunciamiento previo por parte del Tribunal Administrativo de Casanare, respecto de las cuales ya se elaboró y publicó *boletín de relatoría*, o se cargó thesaurus en la herramienta interna del despacho 2.

TUTELAS: PROMESAS REMUNERATORIAS¹¹

¹¹ El problema jurídico que se discute en esta ocasión ha sido objeto de debate en varias oportunidades por este Tribunal, por ejemplo, se pueden consultar entre otras las providencias de 27 y 29 de octubre de 2010, expedientes 2010-00141-00 y 2010-00147-00, respectivamente. Más recientemente, en sentencias del 15 (e2012-00036-00), 22 (e2012-00041-00 y e2012-00045-00) y 29 de febrero (e2012-00028-00) del 2013; del 21 de marzo (e2013-00045-00, 2013-00046-00, 2013-00048-00 y 2013-00049-00), y del 8 de abril de 2013, expedientes 2013-00055, 2013-00057 y 2013-00064, expedientes 850012333002-2013-00068-00, 2013-00070-00, 2013-00072-00, 2013-00074-00 y 2013-00076-00 del 17 de abril de 2013, expedientes: 850012331002-2013-000103-00, 2013-000104, 2013-000105, 2013-000106, 2013-000107, 2013-000108, 2013-000109 y 2013-00110, y expediente 850012333002-2013-00094-00, del siete (07) de mayo de 2013; todas ellas con ponencias de Néstor Trujillo G.



Nº de Radicación	850012333002- 2013-00158-00 , 2013-00161-00 , 2013-00163-00 , 2013-00166-00 y 2013-00169-00
Medio de Control	TUTELA
Actor	JEFFERSON ALEXIS BUITRAGO SOCHA, JUNIER EMIR LLOREDA ORJUELA, CLAUDIA PATRICIA ÁLVAREZ ESPINOSA, DEISSY CAICEDO JHON FERNANDO VEGA BONILLA
Accionado	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL Y DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.
Fecha Providencia: Tres (03) de Julio de dos mil trece (2013)	

Nº de Radicación	850012333002- 2013-00148-00 , 2013-00150-00 y 2013-00151-00
Medio de Control	TUTELA
Actor	MARÍA ELISA CELY SILVA, MARISELA CUY GIL y ASDRUBALGUTIÉRREZ ZAMBRANO
Accionado	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL Y DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE FUNCIÓN PÚBLICA.
Fecha Providencia: Tres (03) de Julio de dos mil trece (2013)	

Preparó: Eliana Andrea Combariza Camargo, auxiliar judicial
 Rafael Humberto Gacha Ramírez, auxiliar judicial
 Revisó y validó: Néstor Trujillo González, magistrado (trujicon@gmail.com)

El problema jurídico planteado fue el siguiente: ¿Es viable abordar en sede constitucional subsidiaria el examen de legalidad de un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto (actos regla), relativo a presuntas promesas remuneratorias del Gobierno Nacional a los docentes, pese a la existencia de otros mecanismos de control judicial? Frente al mismo, se construye como tesis o se responde: No. Pues no se hizo tangible el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio y, por el contrario, existen otros tipos de acciones judiciales como el de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho.

Igualmente, con precisiones adicionales acerca de la legitimación pasiva, fallo reiterativo del 8 de abril de 2013 M.P. José A. Figueroa B., acumuladas radicados 85-001-2333-001-2013-00056-00, 85-001-2333-001-2013-00059-00, 85-001-2333-001-2013-00061-00 y 85-001-2333-001-2013-00062-00.