

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Expediente: T- 6.933.945

Referencia: Solicitud de apertura de incidente de desacato a la Sentencia T-104 de 2019.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo, Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el presente auto con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Hechos que dieron lugar a la Sentencia T-104 de 2019.

1. La señora Maricela Valdés Daza interpuso acción de tutela en representación de su hermano Meregildo Valdés Daza contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional, el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Señaló que las entidades accionadas vulneraron los derechos a la vivienda digna, a la igualdad y al debido proceso de su hermano toda vez que no le ha sido posible “*adquirir el beneficio de la vivienda*”.
2. Sostuvo que el señor Valdés Daza fue herido en combate al activarse un campo minado en noviembre de 2001 y como consecuencia de ello, fue calificado con el 100 % de pérdida de capacidad laboral y diagnosticado con un trauma craneoencefálico severo, síndrome de lóbulo frontal e hidrocefalia, por lo que a la fecha ha requerido más de diez cirugías y la implantación de una válvula *hacking*.
3. En sentencia de primera instancia, el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá “*negó por improcedente*” el amparo, toda vez que (i) la señora Maricela Valdés Daza estaba en la obligación de cumplir con las formalidades que las accionadas exigían para la postulación al subsidio de vivienda; (ii) debió presentar

las solicitudes en las fechas de las convocatorias y, (iii) las demandadas dieron respuesta a los requerimientos elevados. Fallo que no fue impugnado por la accionante.

4. En la Sentencia T-104 de 2019, la Corte concluyó que la Dirección de Familia y Asistencia Social del Ejército Nacional y la Dirección de Bienestar Sectorial y Salud del Ministerio de Defensa Nacional desconocieron el debido proceso administrativo, al impedir el agotamiento efectivo de las etapas del trámite de postulación al subsidio de vivienda rural surtido por la accionante. Lo descrito ocasionó que el señor Meregildo Valdés Daza no fuese tenido en cuenta como potencial beneficiario.

5. Con fundamento en lo anterior, la Sala dispuso:

***Segundo: ORDENAR** a la Dirección de Bienestar Sectorial y Salud del Ministerio de Defensa Nacional y a la Dirección de Familia y Asistencia Social del Ejército Nacional que en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, disponga de un funcionario que dirija a la señora Maricela Valdés Daza en representación de su hermano Meregildo Valdés Daza en las opciones de postulación a subsidios de vivienda de su entidad y del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, y los acompañe en los trámites que se deban surtir ante estas entidades, así como en la acreditación de los requisitos mínimos que se le impongan, si los ha de cumplir, para iniciar dicha postulación. De esa forma, una vez la parte accionante tenga la documentación necesaria, priorice su postulación efectiva.*

***Tercero: INSTAR** al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que, en el uso de sus competencias en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, informé a la señora Maricela Valdés Daza a cuales subsidios de vivienda podría acceder y los requisitos que debería cumplir para tal fin, indicando documentación requerida, plazos para su presentación, características del subsidio y toda la información necesaria, bien sean del régimen general o del régimen especial de la Fuerza Pública, con el acompañamiento que corresponda, en aras de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales del señor Meregildo Valdés Daza y con el fin de evitarle el trámite de una nueva solicitud de información ante estas entidades.*

Solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-104 de 2019

6. Mediante correo electrónico recibido en esta corporación el 6 de febrero de 2023, la señora Maricela Valdés Daza solicitó a la Corte “*se disponga a las entidades demandadas el cumplimiento y acatamiento de lo ordenado por su despacho*”.

II. CONSIDERACIONES

7. El Decreto 2591 de 1991 prevé dos mecanismos a través de los cuales el beneficiario de una orden de amparo puede asegurar su debida observancia, a

saber: (i) el trámite de cumplimiento (artículo 27¹) y (ii) el incidente de desacato (artículo 52²).

8. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional³, el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato son dos instituciones diferentes, pues cuentan con ciertas particularidades que les otorgan un alcance e identidad propias. En efecto, la primera busca poner a disposición del juez de amparo un trámite para lograr el efectivo cumplimiento de la orden dictada en la sentencia de tutela, bien sea conminando a la persona responsable o, incluso, adoptando directamente las medidas para tal fin. La segunda, impone una gestión destinada, desde un ámbito incidental, a sancionar a la persona que incumpla con la respectiva orden; determinación que debe ser objeto de consulta ante el superior jerárquico del juez de primera instancia en sede de tutela.

Competencia excepcional de la Corte Constitucional para verificar el cumplimiento de sus sentencias⁴

9. Según lo dispuesto en los artículos 23⁵ y 27 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, el beneficiario de una orden emitida en un fallo de tutela puede solicitar su cumplimiento, de manera simultánea o sucesiva, a través del trámite de cumplimiento y/o la sanción a la autoridad incumplida por medio del incidente de desacato⁶. Esta facultad tiene fundamento en la obligación estatal de garantizar

¹ **ARTÍCULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO.** “Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.

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”.

² **ARTÍCULO 52. DESACATO.** “La persona que incumpliere una orden de un juez, proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar”.

³ Consultar, entre muchos otros, los Autos 030 de 2011, 200 de 2015, 020 de 2016, 102 de 2016, 122 de 2016, 369 de 2016 y 492 de 2016, 046 de 2017 y 179 de 2019.

⁴ Este acápite constituye una reiteración de lo expuesto en los Autos 566 de 2019 y 218 de 2020.

⁵ **ARTÍCULO 23. PROTECCIÓN DEL DERECHO TUTELADO.** “Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”.

⁶ Los Autos 508 de 2018 y 288 de 2020 reiteraron las diferencias entre el incidente de desacato y el trámite de verificación de cumplimiento, algunas de dichas diferencias son: “(i) el cumplimiento es obligatorio en tanto hace parte de la garantía constitucional, mientras que el desacato es incidental porque se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; (ii) la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva; (iii) el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público, mientras que el desacato es a petición de la parte interesada; y (iv) el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento, puesto que son dos mecanismos procesales distintos”.

que la sentencia que concede la protección de derechos fundamentales se haga realmente efectiva⁷.

10. La Corte ha señalado que, de acuerdo con una interpretación sistemática de dicho decreto, cualquier solicitud relacionada con el cumplimiento de un fallo de tutela y la apertura de un incidente de desacato debe ser tramitada ante el juez que conoció la acción de tutela en primera instancia.⁸ Para ello identificó las siguientes cuatro razones constitucionales⁹:

(i) *La plena eficacia de la garantía procesal del grado jurisdiccional de consulta.* Según el inciso segundo del artículo 52 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, cuando el trámite incidental por desacato concluya con la sanción al incumplido, el auto mediante el cual se impone, debe ser sometido al grado jurisdiccional de consulta ante el respectivo superior jerárquico. Siendo así, a fin de garantizar que en cualquier situación se surta este mecanismo de control, el competente para conocer del desacato debe ser el juez que tramitó la primera instancia¹⁰.

(ii) *La necesidad de garantizar la igualdad en las reglas de competencia.* Una interpretación estrictamente gramatical de la expresión “*la sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental*”¹¹, permitiría concluir que en ocasiones la autoridad competente para conocer el incidente de desacato sería el juez de segunda instancia, o incluso la Corte Constitucional. Sin embargo, esta Corporación ha sostenido que dicha interpretación desconoce el principio de igualdad en los procedimientos y afecta la seguridad jurídica, en tanto, al permitir que las particularidades del caso determinen cuál es la autoridad judicial que debería conocer se estaría estableciendo un trato diferenciado a las partes en los procesos de tutela.¹² Por esa razón, debe entenderse que el juez competente es el que conoció de la acción de tutela en primera instancia.

(iii) *El poder de irradiación del principio de inmediación en el trámite de tutela.* Según este principio el juez está en la obligación de sustanciar, en la medida de lo posible, personal y directamente el trámite de tutela, así como practicar las pruebas pertinentes y verificar el cumplimiento de sus providencias. Esto significa que él debe vincularse activamente con todos los trámites que cursen en su despacho sobre asuntos de tutela. De entender que el juez competente para conocer el incidente de desacato o el cumplimiento de la sentencia es el de segunda instancia o la Corte Constitucional, la autoridad que eventualmente conocería del grado de consulta sería una que hasta el momento totalmente ajena al trámite de la tutela. Por el contrario, radicar la competencia en el juez de primera instancia garantiza la inmediación en el trámite, no solo durante el desarrollo del desacato, sino también al surtir el grado de consulta.¹³

⁷ Autos A-017 de 2013, A-556 de 2019 y A-218 de 2020.

⁸ Autos A-299 de 2015, A-556 de 2019 y A-218 de 2020.

⁹ Cfr. Autos 326 de 2009, 064 de 2010, 299 de 2015, 237 de 2016, 556 de 2019, 218 de 2020, entre otros.

¹⁰ Cfr. Autos 218 de 2020, 556 de 2019, 237 de 2016, 299 de 2015, 064 de 2010, y 326 de 2009, entre otros.

¹¹ Cfr. artículo 52 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

(iv) *La interpretación sistemática del Decreto estatutario 2591 de 1991 en lo que tiene que ver con las funciones del juez de primera instancia.* El artículo 27 del decreto, sobre los poderes disciplinarios del juez de tutela y su deber constitucional de garantizar el cumplimiento de los fallos de tutela, se encuentra ubicado en el conjunto de disposiciones que regulan el trámite de esa acción en primera instancia. Por otro lado, el artículo 36 de dicho estatuto establece que la Corte, después de surtir el trámite de revisión, debe remitir los expedientes y las sentencias proferidas a los jueces de primera instancia con el fin de que estos notifiquen la decisión y adopten las medidas necesarias para adecuar el fallo a lo decidido por la Corporación¹⁴.

11. Lo anterior significa que, en principio, corresponde al juez de primera instancia velar por el cumplimiento de los fallos de tutela, incluso los proferidos por la Corte Constitucional en sede de revisión. No obstante, esta Corporación ha establecido que conserva la facultad preferente y excepcional tanto de asumir el acatamiento de sus propias sentencias como para dar trámite al incidente de desacato y que dicha competencia tiene lugar en algunas situaciones límite que han sido analizadas en la jurisprudencia constitucional¹⁵, a saber:

(i) El juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte no adopta medidas conducentes.

(ii) Se ha presentado un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela, sin que el juez de primera instancia haya podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, o cuando dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces.

(iii) El juez de primera instancia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste.

(iv) La autoridad desobediente es una alta Corte, pues estas no tienen superior funcional que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato.

(v) Resulte imperioso salvaguardar la supremacía e integridad del ordenamiento constitucional.

(vi) La intervención de la Corte sea indispensable para la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

(vii) Cuando en presencia de un estado de cosas inconstitucional que afecta a un conjunto amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Puede consultarse el Auto 295 de 2020, en el que la Sala Plena recopiló las causales excepcionales para que la Corte Constitucional promueva el cumplimiento de sus sentencias. También remitirse los Autos 218 de 2020 y 556 de 2019.

12. En conclusión, de acuerdo con una interpretación sistemática del Decreto Estatutario 2591 de 1991, cualquier solicitud relacionada con el cumplimiento de un fallo de tutela, incluso los proferidos por la Corte en sede de revisión, y la apertura de un incidente de desacato, deben ser tramitadas ante el juez de primera instancia. Únicamente en casos excepcionales esta Corporación asume la competencia para verificar el cumplimiento de sus propias sentencias y dar trámite al incidente de desacato, por ejemplo, cuando a pesar de las actuaciones ejercidas por el juez de primera instancia la desobediencia persiste, o por el contrario, este no adopta medidas conducentes.

Caso concreto.

13. La señora Maricela Valdés Daza solicita a la Corte que ordene a las autoridades el cumplimiento y acatamiento de lo dispuesto en la Sentencia T-104 de 2019 y proceder a la apertura de un incidente de desacato.

14. Resulta pertinente señalar que, de acuerdo con lo expuesto, a la Corte Constitucional no le corresponde adoptar medidas dirigidas a asegurar el efectivo cumplimiento de las sentencias de manera directa, ni decidir trámites incidentales de desacato, pues tales atribuciones son competencia del juez de primera instancia.

15. Además, una vez examinado el memorial presentado por la señora Valdés Daza, no se advierte que aquella hubiese adelantado gestión alguna tendiente a poner en conocimiento del primer juez el presunto incumplimiento de la Sentencia T-104 de 2019, y que este a su vez omitiera darle el trámite adecuado. Así mismo, no obra prueba siquiera sumaria que indique que el funcionario judicial no adoptara las medidas para lograr el cumplimiento de la providencia o que estas resultaran insuficientes para alcanzar la protección de los derechos invocados.

16. Finalmente, y en concordancia con lo previo, tampoco se logra entrever alguna circunstancia especial que faculte a la Corte por vía de excepción para conocer del trámite de cumplimiento en relación con lo ordenado en la sentencia proferida dentro del expediente de la referencia, cuya interpretación es, en todo caso, eminentemente restrictiva.

17. En consecuencia, esta Sala se abstendrá de tramitar la solicitud de cumplimiento y de apertura de incidente de desacato propuesta respecto de la sentencia de la referencia, por lo que el memorial que en tal sentido se presentó por la señora Maricela Valdés Daza será remitido, por razones de economía procesal, al Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá, autoridad judicial que conoció de la acción de tutela en primera y única instancia dentro del expediente T-6.933.945, para que proceda según sus competencias en la materia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991. De esta decisión se informará al interesado.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión,

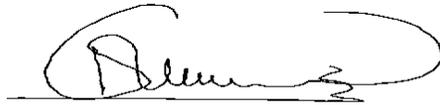
III. RESUELVE

PRIMERO. - ABSTENERSE de tramitar la solicitud de cumplimiento y de apertura de incidente de desacato de la Sentencia T-104 de 2019.

SEGUNDO. - ORDENAR por la Secretaría General de esta Corporación, la remisión de este auto y del escrito de solicitud de cumplimiento y de apertura de incidente de desacato de la Sentencia T-104 de 2019 al Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá, para que proceda según sus competencias en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. - INFORMAR a la señora Maricela Valdés Daza que el juez competente para conocer del trámite de la solicitud de cumplimiento y de apertura de incidente de desacato de la Sentencia T-104 de 2019, es el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá.

Comuníquese y cúmplase,



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **fb64a9a65c4998592a6cc4f8c77320cb93e191d02c3e41c636534094ad8a1347**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>