

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / PODERES CORRECCIONALES DEL JUEZ - Imposición de sanción por incumplimiento de orden judicial / DEFECTO FÁCTICO - Apreciación irrazonable de la prueba / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

[E]sta Sala considera que la providencia acusada incurrió en defecto fáctico por apreciación “manifiestamente irrazonable” de la prueba dado que el juez se apartó de los hechos probados que daban cuenta del cumplimiento de la orden y los ajustó, en forma equivocada, a la conducta infractora prevista en el artículo 44 del Código General del Proceso que exige como presupuestos para la imposición de la sanción, el incumplimiento y la intención de producir daño. (...) Bajo las anteriores consideraciones, la Sala concluye que la decisión proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga el 4 de octubre de 2018, por medio de la cual impuso sanción correctiva a [D.A.R.R.] por el incumplimiento de una orden judicial, incurrió en defecto fáctico porque se apartó de los hechos probados que acreditaban el cumplimiento de la decisión y, bajo una apreciación alejada de los criterios de la sana crítica, concluyó que el actor incurrió en la conducta infractora objeto de sanción.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 44

NOTA DE RELATORÍA: Con salvamento de voto del Consejero Guillermo Sánchez Luque, sin medio magnético a la fecha

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 68001-23-33-000-2018-00940-01(AC)

Actor: DANNY ALEXANDER RAMÍREZ

Demandado: JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA - SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la apoderada del demandante contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Santander el 3 de diciembre de 2018 que negó las pretensiones de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones y hechos

Danny Alexander Ramírez, por medio de apoderado judicial, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa vulnerados por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga al expedir el auto de 4 de octubre de 2018 que le impuso sanción correccional por el incumplimiento de una orden judicial. En consecuencia, solicitó dejar sin efecto la decisión.

El actor sustentó la pretensión en los hechos que la Sala resume a continuación:

Manifestó que Yorguin Duarte Mancilla solicitó a la Alcaldía Municipal de Piedecuesta, en ejercicio del derecho de petición, la construcción de una nueva plaza de mercado porque la actual no cumple con los requisitos mínimos de funcionamiento dado que no existe espacio suficiente para todos los vendedores, no tiene acceso para personas con discapacidad y no hay servicio de baño. La alcaldía, en oficio de 22 de diciembre de 2016, respondió que la administración municipal inició un proceso de renovación de la plaza de mercado actual y que está haciendo reconocimiento de terrenos y convocatorias a talleres de participación democrática para socializar la construcción de una segunda plaza.

Informó que Yorguin Duarte Mancilla presentó acción popular en contra del Municipio de Piedecuesta para lograr la construcción de una segunda plaza de mercado y que en la audiencia de pacto de cumplimiento no se logró acuerdo porque la socialización de los proyectos de renovación y de construcción de la nueva edificación generaron diferencias entre los vendedores, los arrendatarios, el Concejo Municipal, la Procuraduría y los sectores políticos.

El Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, en la etapa probatoria de la acción popular, le solicitó a la Alcaldía de Piedecuesta presentar un informe técnico en el que señalara “concreta y claramente, si con las edificaciones que actualmente se tienen destinadas para la Plaza de Mercado, es suficiente para permitir a la población Piedecuestana acceder a los bienes y servicios que con ella se disfrutan...”

En el informe técnico presentado por la alcaldía se informó la necesidad de construir una nueva plaza de mercado central para la comunidad. El juzgado requirió nuevos informes que el alcalde presentó oportunamente.

Informó que el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, por auto de 4 de octubre de 2018, le impuso sanción correccional de multa equivalente a 2 salarios mínimos vigentes por incumplimiento de orden judicial con el argumento de que el informe técnico presentado no cumplió los parámetros fijados por el despacho judicial.

Manifestó que la alcaldía cumplió la orden judicial, prueba de ello son los informes técnicos en los que se informó, en forma clara y precisa, que la plaza de mercado actual es pequeña para ubicar a todos los vendedores.

El Alcalde presentó recurso de reposición contra la decisión judicial que le impuso la sanción correctiva. El Juzgado decidió no reponer el auto con el argumento de que el Alcalde de Piedecuesta incumplió la orden judicial.

2. Argumentos de la solicitud de tutela

El actor aseguró que la providencia expedida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga incurrió en defecto fáctico porque impuso sanción correccional por incumplimiento de orden judicial a pesar de que las pruebas allegadas al expediente demostraron el cumplimiento. En ese orden, la renuencia que el juez castigó con sanción correccional carece de respaldo probatorio.

3. Intervenciones

2.1. El Juez Séptimo Administrativo del Circuito de Bucaramanga solicitó negar la tutela por no existir violación de derechos fundamentales y afirmó que la sanción correccional se sustentó en el incumplimiento de una orden judicial¹. Adujo, además, lo siguiente:

Consideró que lo manifestado por el demandante en el escrito de tutela carece de veracidad porque si bien es cierto que presentó el informe técnico, también lo es que no indicó por qué la plaza de mercado actual no es suficiente para la prestación del servicio, solo analizó la necesidad de construir una nueva plaza.

Manifestó que el informe técnico presentado no cumplió los parámetros fijados en el auto de pruebas y, en consecuencia, la sanción correctiva obedeció a la renuencia del alcalde.

Concluyó que al demandante se le garantizó el derecho de contradicción porque se le notificaron, en debida forma, las decisiones que dieron inicio al incidente y la que impuso sanción correccional por incumplimiento de una orden judicial.

4. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Santander, en fallo de 3 de diciembre de 2018, negó las pretensiones de tutela bajo el argumento de que la sanción correctiva impuesta al alcalde cumplió con los presupuestos dispuestos en la ley para aplicar ese tipo de correctivos por incumplimiento de órdenes judiciales². Sustentó la decisión en las siguientes razones:

Afirmó que el informe técnico elaborado por la Alcaldía de Piedecuesta no incluyó argumentos concretos y precisos que dieran respuesta a los requerimientos del juzgado en el sentido de explicar si la plaza de mercado actual es suficiente para la prestación del servicio, solo informó que se adelantará el proyecto de renovación urbana previsto en el plan de desarrollo 2016-2019.

Concluyó que la sanción correctiva impuesta al alcalde no es violatoria de derechos fundamentales porque el juzgado la sustentó en el incumplimiento de la orden proferida en el auto de pruebas y en la desatención de los parámetros previstos en esa providencia.

5. Impugnación

La apoderada del demandante insistió en que la providencia judicial incurrió en defecto fáctico porque las pruebas allegadas al expediente acreditaron el cumplimiento de la orden judicial. Sustentó la petición en las siguientes razones:

¹ Folio 75

² Folio 77

La supuesta omisión del alcalde de responder la pregunta formulada por la autoridad judicial se desvirtúa con los informes técnicos presentados los días 25 y 27 de septiembre de 2017, 24 de octubre de 2017, 9 de febrero de 2018, 24 de agosto y 24 de septiembre de 2018.

Los informes entregados fueron precisos al afirmar que “la plaza de mercado actual no es suficiente para la demanda de población existente, sin que ello quiera decir que su infraestructura sea catastrófica o genere un peligro para la comunidad”.

Concluyó que la afirmación hecha en los informes técnicos de que se está adelantando el proyecto de construcción de una nueva plaza de mercado, es suficiente para dar por cumplida la orden judicial.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Santander en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en el artículo 1º, numeral 5 del Decreto 1983 de 2017 que modificó el Decreto 1069 de 2015 y en el Acuerdo 377 de 2018, por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado.

2. Legitimidad e interés

La Sala encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa de Danny Alexander Ramírez Rojas para incoar la presente acción porque es el titular de los derechos que invoca como violados con la decisión judicial proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga que le impuso sanción correccional.

El Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga tiene legitimación en la causa por pasiva porque es la autoridad judicial que expidió la providencia que se cuestiona es esta acción de tutela.

3. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela dispuesta en el artículo 86 de la Constitución Política, es un procedimiento preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley.

De acuerdo con la norma referida, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no tiene otro mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales o, a pesar de tenerlo, acude al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ese orden, los requisitos esenciales de la acción de tutela previstos en la Constitución Política son: i) la inmediatez, entendida como el plazo razonable entre el hecho que generó la vulneración y la interposición de la acción y, ii) la subsidiariedad o acreditación de haber agotado todos los medios ordinarios y

extraordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual se analiza la idoneidad y eficacia del mecanismo de defensa.

4. Requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Además de la subsidiariedad y la inmediatez dispuestos en la Constitución Política como características esenciales de la tutela, la Corte Constitucional³ ha fijado los siguientes requisitos de procedencia para los casos en que la acción se interpone contra providencias judiciales: i) que se argumente o se justifique en forma suficiente la relevancia constitucional, ii) que en casos de irregularidades procesales se acredite que estas fueron decisivas o determinantes en la providencia que se impugna, iii) que se identifiquen, en forma razonada, los hechos que generaron la vulneración, vi) que no se trate de sentencias de tutela.

El requisito de relevancia constitucional referido, persigue las siguientes finalidades: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces. Solo cuando se evidencie, a primera vista, la afectación o vulneración de las garantías constitucionales o núcleo de los derechos fundamentales, se entenderá acreditado el requisito de relevancia constitucional de la tutela en contra de providencias judiciales⁴.

En relación con la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena del Consejo de Estado ha unificado la jurisprudencia en dos oportunidades⁵: la primera, en el sentido de admitir que debe acometerse el estudio de fondo cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, consideración que está directamente relacionada con la relevancia constitucional, y, la segunda, para aceptar la procedencia de la acción respecto de providencias expedidas por las altas cortes y para acoger “como regla general” de inmediatez un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso.

Acreditados los requisitos generales referidos, con las precisiones hechas por esta Corporación, el juez de tutela puede analizar la procedencia del amparo solicitado a partir las causales específicas de procedencia de la tutela contra sentencias, también denominados defectos⁶: i) sustantivo, ii) procedimental absoluto, iii) fáctico, iv) material o sustantivo, v) error inducido, vi) decisión sin motivación, vii) desconocimiento del precedente y viii) violación directa de la Constitución.

³ Corte Constitucional, sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴ Sentencia T-248 de 27 de junio de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 31 de julio de 2012 y 5 de agosto de 2014, expedientes 2009-01328-01 y 2012-02201-01. M.P. Elizabeth García y Jorge Octavio Ramírez, respectivamente.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-917 de 5 de diciembre de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

La identificación de las causales o de los defectos citados, pretende evitar que, en sede de tutela, se reabra la discusión como si se tratara de una tercera instancia o instancia adicional al mecanismo ordinario o extraordinario de defensa en el que se profirió la decisión cuestionada.

5. Caso concreto

5.1. Análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Danny Alexander Ramírez pretende el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, en conexidad con el defensa, vulnerados por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga al proferir el auto de 4 de octubre de 2018, en el que le impuso sanción correccional de multa equivalente a 2 salarios mínimos por la inobservancia de una orden judicial.

Afirmó que la decisión judicial incurrió en defecto fáctico y violación directa de la Constitución porque el juez le impuso la sanción correctiva a pesar de que las pruebas evidenciaban el cumplimiento de la orden judicial.

La Sala advierte que la cuestión que se discute tiene relevancia constitucional toda vez que el defecto fáctico puede traducirse en una violación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa.

Lo anterior se sustenta en el hecho de que la providencia que se cuestiona en la presente acción le impuso al actor una sanción correccional por incumplimiento de orden judicial en virtud del ejercicio de los poderes correccionales del juez, hecho que involucra el uso de la potestad sancionadora atribuida a los funcionarios judiciales. En tal sentido, la decisión judicial referida impacta el derecho al debido proceso y, en específico, el principio de legalidad que, en materia sancionatoria, comprende la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones.

El requisito de subsidiariedad de la acción de tutela se encuentra acreditado porque el actor no tiene mecanismos de defensa ordinarios o extraordinarios con los que pueda intentar la defensa y protección de sus derechos fundamentales. La providencia judicial que le impuso sanción correctiva al actor solo es susceptible del recurso de reposición que fue agotado en debida forma.

La solicitud de tutela cumple el requisito de inmediatez porque la providencia cuestionada se notificó el 5 de octubre de 2018, el recurso de reposición fue decidido por auto de 11 de octubre de 2018⁷ y la solicitud de amparo se presentó el 19 de noviembre de 2018⁸, es decir, dentro de un término que no sobrepasó el plazo de seis meses que el Consejo de Estado ha considerado como razonable para el ejercicio de la acción de tutela contra providencia judicial.

El actor planteó de forma clara los hechos en que sustentó la solicitud de tutela y las razones por las cuales consideró que la autoridad judicial, al proferir la providencia cuestionada, violó sus derechos fundamentales.

Por último, la providencia cuestionada en la presente acción de tutela no es una sentencia de tutela.

⁷ Folios 154 y 159

⁸ Folio 69

5.2. Problema jurídico

La Sala debe determinar si el auto expedido por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, el 4 de octubre de 2018, incurrió en defecto fáctico y violación directa de la Constitución al imponer sanción correccional al actor por incumplimiento de una orden judicial a pesar de que en la providencia se reconoció que el obligado no fue totalmente renuente.

5.3. Análisis de la causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

La providencia judicial cuestionada en la presente acción de tutela, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, impuso sanción correccional de multa a Danny Alexander Ramírez Rojas, en su condición de alcalde municipal de Piedecuesta Santander por el incumplimiento de la orden judicial contenida en auto de 1 de septiembre de 2017, que le solicitó presentar informe técnico sobre la renovación de la plaza de mercado actual y la construcción de una nueva⁹.

El juzgado precisó que el incumplimiento consistió en “la inobservancia” del alcalde de responder la orden bajo los parámetros fijados, esto es, entregar “informe técnico señalando concreta y claramente: si con las edificaciones que actualmente se tienen destinadas para la plaza de mercado, es suficiente para permitir a la población piedecuestana acceder a los bienes y servicios que con ella se sufragan, lo que se deberá hacer conforme a los hechos relatados en el escrito de demanda de la presente acción”.

El juez afirmó que “los tres presupuestos para impartir la medida se cumplieron” porque: i) se acreditó el incumplimiento de una orden judicial ii) se adelantó el trámite incidental que prevé el artículo 59 de la ley 270 de 1996 o Estatutaria de Administración de Justicia y iii) se comprobó la comisión de la falta porque a pesar de que se requirió el cumplimiento en dos oportunidades, el alcalde no respondió en los términos solicitados.

La sanción correccional fue impuesta en el trámite de la acción popular presentada por el señor Yorguin Duarte Mantilla contra el municipio de Piedecuesta, Santander, en la que se pretende “la protección de los derechos colectivos, la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”¹⁰.

Defecto fáctico por error de apreciación de la prueba

La Corte Constitucional ha precisado que el defecto fáctico se presenta cuando el funcionario judicial expide una providencia “(...) sin que los hechos del caso se subsuman adecuadamente en el supuesto de hecho que legalmente la determina, como consecuencia de una omisión en el decreto o valoración de las pruebas; de

⁹ Folio 162

¹⁰ Folio 166

una valoración irrazonable de las mismas; de la suposición de una prueba, o del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios”¹¹.

El juez de tutela, al analizar el defecto fáctico, debe privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial en lo que atañe a la apreciación de las pruebas de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Bajo esa consideración, el defecto se configura: i) cuando existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; ii) se verifica una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; o iii) no se valora en su integridad el material probatorio¹².

En ese orden, el defecto fáctico tiene dos dimensiones o facetas: una positiva, que se presenta cuando el juez incurre en un error de apreciación de la prueba o realiza una valoración por “completo equivocada” y, una negativa, que ocurre cuando el juez omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna¹³.

La dimensión positiva del defecto tiene que ver con la actividad del juez en la apreciación de la prueba en forma errada o equivocada, apartado de las reglas de la sana crítica, entre las que se cuentan la lógica y la experiencia. La Corte Constitucional, en sentencia T-041 de 2018, se refirió a la sana crítica en los siguientes términos:

“En la doctrina, se denomina sana crítica al conjunto de reglas que el juez observa para determinar el valor probatorio de la prueba. Estas reglas no son otra cosa que el análisis racional y lógico de la misma. Es racional, por cuanto se ajusta a la razón o el discernimiento humano. Es lógico, por enmarcarse dentro de las leyes del conocimiento. Dicho análisis se efectúa por regla general mediante un silogismo, cuya premisa mayor la constituyen las normas de la experiencia y la menor, la situación en particular, para así obtener una conclusión.

En esa medida, el sistema de la libre apreciación o de sana crítica, faculta al juez para valorar de una manera libre y razonada el acervo probatorio, en donde el juez llega a la conclusión de una manera personal sin que deba sujetarse a reglas abstractas preestablecidas. La expresión sana crítica, conlleva la obligación para el juez de analizar en conjunto el material probatorio para obtener, con la aplicación de las reglas de la lógica, la psicología y la experiencia, la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que corresponda”

5.4. Solución del problema jurídico

El Juez Séptimo Administrativo de Bucaramanga, en el informe presentado en el trámite de la presente acción, afirmó que el alcalde presentó el informe técnico y en el mismo expresó la necesidad de construir una nueva plaza de mercado, sin embargo, esa información no fue suficiente para tener como cumplido el

¹¹ Corte Constitucional, sentencia SU-004 de 8 de febrero de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-041 de 16 de febrero de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Ibídem

requerimiento porque no manifestó en forma concreta y precisa que la actual edificación no es suficiente para prestar el servicio¹⁴.

El Tribunal Administrativo de Santander, en la sentencia de primera instancia, afirmó que en el expediente de la acción popular¹⁵ encontró probado que el municipio de Piedecuesta presentó un informe técnico con el que dio respuesta al primer requerimiento y que, ante el segundo requerimiento, el alcalde presentó informe el 24 de agosto de 2018¹⁶, pero ninguno atendió los parámetros fijados en la orden judicial.

A su vez, el actor, con el fin de acreditar el cumplimiento de la orden judicial que le solicitó aportar **“informe técnico señalando concreta y claramente: si con las edificaciones que actualmente se tienen destinadas para la plaza de mercado, es suficiente para permitir a la población piedecuestana acceder a los bienes y servicios que con ella se sufragan, lo que se deberá hacer conforme a los hechos relatados en el escrito de demanda de la presente acción”**, allegó al expediente copia de los siguientes documentos:

1. Oficio de 21 de septiembre de 2017, dirigido al Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, suscrito por la Asesora Externa de la oficina jurídica de la Alcaldía de Piedecuesta, en el que dio respuesta al requerimiento hecho por ese despacho en el sentido de remitir informe y registro fotográfico de las condiciones actuales de la plaza de mercado y manifestó¹⁷:

“De manera atenta me permito informar que la Plaza de Mercado Central, cuenta con 468 puestos internos y 13 externos distribuidos por secciones de CARNES, POLLO, SALSAMENTARIA, FRUTAS, TOLDO, VERDURAS, ARTESANIAS, GRANO VERDE, PAN, CONDIMENTOS, CAFETERÍAS, FRITANGA, COCINAS, FLOREZ, MERCANCIAS, FERRETERIA, BAÑOS Y JABON quienes atienden de domingo a domingo en el horario de 6:00 a.m. a 1:30 p.m..

Las condiciones de la actual plaza son relativamente buenas toda vez que se cuenta con una infraestructura adecuada, sus vías de acceso están acondicionada para el libre transito de las personas, la batería de baños fue construida teniendo en cuenta el personal en condición de discapacidad.

Las secciones están distribuidas de manera organizada los cuales cumplen con la normatividad sanitaria pues se capacitan de acuerdo a la Ley, en la actualidad se esta solicitando capacitación para las Buenas Practicas de Manufacturas.

Hoy para seguridad de los inquilinos y los usuarios se cuenta con un circuito cerrado de televisión con 32 cámaras las cuales están monitoreadas por el personal de seguridad el cual ha generado mas confianza para los habitantes

¹⁴ Folio 75

¹⁵ Según constancia secretarial expedida por el Tribunal Administrativo de Santander el 22 de noviembre de 2018, visible a folio 76, el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga envió a ese tribunal el expediente de acción popular 2017-64-00, con tres cuadernos, en calidad de préstamo. La secretaria de ese tribunal, en oficio de 12 de diciembre de 2018, remitió el expediente de tutela a esta Corporación para el trámite de impugnación conformado por 1 cuaderno y dos traslados.

¹⁶ Folio 79

¹⁷ Folios 9 a 17

de Piedecuesta y área metropolitana puedan comprar con tranquilidad dentro de la Plaza.

Igualmente se entrega 15 fotografías como evidencia de lo antes mencionado.”

2. Oficio de 26 de septiembre de 2017, dirigidos al Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, por medio del cual “ENTREGA DOCUMENTOS FALTANTES”, que denomina “nuevo informe técnico y registro fotográfico realizado por la Oficina Asesora de Planeación”. La oficina referida, manifestó lo siguiente¹⁸:

“La Oficina Asesora de Planeación cuenta con informe básico elaborado en el mes de Mayo de 2017, que se constituye en la memoria justificativa del proyecto de Renovación Urbana de la Plaza de Mercado Central y Mercado Campesino, el cual me permito allegar a su despacho en el que se describe la problemática actual, en el que se señala de la misma manera que en el Plan de Desarrollo Piedecuesta MI PLAN 2016-2019, tiene dentro de sus metas la realización de un proyecto de Renovación Urbana que permita modernizar la zona Central del municipio donde actualmente funciona la Plaza de mercado. Se allega igualmente en medio digital – CD, sendos informes elaborados por un Arquitecto Urbano contratado por el Municipio donde se explica de manera detallada y técnica el estado de la Plaza de mercado y el diagnóstico inicial¹⁹.”

Al oficio referido también se adjuntó copia del escrito presentado por la Secretaria de Infraestructura Municipal, en respuesta al requerimiento realizado por la Asesora Jurídica de la Alcaldía, en el que expresa:

“En atención a su requerimiento, me permito expresarle que la Secretaría de Infraestructura no es competente para analizar y/o evaluar la capacidad e idoneidad de la Plaza de Mercado para suplir las necesidades de los habitantes del Municipio de Piedecuesta.

Sin embargo, en aras de realizar un aporte al expediente, se encomendó al Ing. Civil Carlos Iván Báez Rangel una visita técnica y por ende un informe, del cual se concluye que las instalaciones de la plaza de mercado, presentan deterioro natural generalizado por uso de las mismas dada la antigüedad de la edificación y las actividades que allí se desarrollan, aclarando que se reflejan mejoras o reparaciones de las locaciones internas²⁰”.

En el documento denominado “INFORME DE VISITA TECNICA / INSPECCIÓN OCULAR, el profesional universitario de la Secretaria de Infraestructura que suscribió el documento, expuso las siguientes conclusiones²¹:

“Realizadas las inspecciones a las instalaciones de la plaza de mercado, se evidencia deterioro natural generalizado por uso de las instalaciones dada la antigüedad de la edificación y la actividad que allí se desarrolla, aunque se aclara igualmente que se reflejan mejoras o reparaciones de las locaciones internas.

¹⁸ Folios 18 a 24

¹⁹ Folio 19

²⁰ Folios 20

²¹ Folios 23 y 24

El informe técnico se refiere únicamente a la descripción del estado y de las características arquitectónicas y constructivas de la edificación dada la competencia de la secretaría de infraestructura y no se hace análisis o evaluación alguna relacionada con la capacidad o idoneidad de la plaza de mercado para suplir las necesidades de los habitantes del municipio de Piedecuesta.”

3. Oficio de 8 de febrero de 2018, dirigido al Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, por medio del cual “remite informe técnico expedido por la Secretaría de Infraestructura”. El informe adjunto, suscrito por Armando Gómez Villabona, ingeniero civil especialista en estructuras, concluyó²²:

- “1. La plaza cuenta con una vía de acceso que rodea la plaza y permite el acceso al recinto, ésta se encuentra en muy mal estado, no tiene diseño ni cuenta con una superficie de rodadura ideal para el servicio que presta.
2. Las vías de acceso vehicular de la plaza (FOTO 2.3) no corresponden a un diseño geométrico adecuado y no cuenta con un acabado ideal para el servicio que presta.
3. El portón de acceso (FOTO 4), es una reja metálica que se encuentra en mal estado en cuanto a pintura y caída con respecto al plomo vertical de los muros.
4. El sistema de placa de entrepiso (foto 5) está conformado por un sistema de viguetas prefabricadas que se apoya en vigas y columnas de concreto reforzado), las columnas fueron reforzadas con un sistema de platinas en los sectores de la zona confinada, pero realmente no hay un sustento en cuanto normatividad que este reforzamiento sea adecuado y/o proporciones los niveles de esfuerzos y deformaciones que debe tener una estructura diseñada con la NSR 10.
5. Los enchapes de piso (FOTO 6), el enchape es liso y poco adecuado para el uso que tiene éste lugar, ya que no es un piso antideslizante y ante la presencia de agua genera riesgo de caídas.
6. Las dimensiones de las columnas (FOTO 7), no cuenta con las dimensiones mínimas que exige la normatividad vigente en el país.
7. El punto fijo de acceso al segundo piso (FOTO 8,9,10,11 y 12) en cuanto a dimensiones se refiere el ancho cumple con los estándares de normatividad vigente (1.20 metros), en las huellas Y contrahuellas en general se cumple la norma vigente, pero en el último escalón la altura de la contrahuella es de 21 centímetros, generando un tropiezo al finalizar éste acceso, en general se recomienda revisar por parte de la oficina de riesgos ésta estructura en cuestión.
8. No se cuenta con un lugar apropiado para la recolección de desechos sólidos (FOTO 13), las basuras generan un foco de contaminación.
9. El lugar destinado para tableros y medidores de la red eléctrica (FOTO 14), no es un lugar adecuado no cuenta con las protecciones y aislamientos adecuados y obviamente no cumple con la normativa vigente en el país.
10. La cubierta (FOTO 15) cuenta con los elementos de amarre típicos de una cubierta de éste tipo, pero seguramente si se hace un chequeo acorde con la NSR - 10, no va cumplir con las exigencias vigentes.
11. La plaza de mercado cuenta con un sistema de recolección de aguas lluvias muy arcaico y se hace entrega de éstas a la vía peatonal.”

4. El actor también aportó a este expediente la copia del oficio de 23 de agosto de 2018, dirigido al Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, suscrito por la Asesora Jurídica de la alcaldía, con el que dio respuesta al requerimiento de fecha 13 de agosto y adjuntó informe técnico suscrito por el Ingeniero Fabian Pedraza Barrera en el que se concluyó que el estudio se basó en una inspección visual y no en un análisis “a profundidad de su capacidad”. Agregó que el estado de la plaza es aparentemente bueno, tiene buena proporción en los elementos, cuenta con sistema de columnas y vigas, los pisos se encuentran en

²² Folios 25 a 34

buen estado y las instalaciones sanitarias no presentan averías aunque “tienen diámetros reducidos”.

La asesora de la Alcaldía, en el referido oficio, manifestó que el actor de la acción popular no presentó pruebas de vulneración de derechos colectivos y “aunque pretende absurdamente la demolición de la plaza” no prueba situaciones concretas. Manifestó que el municipio incluyó en el plan estratégico la construcción de una nueva plaza de mercado, proyecto que requiere de recursos, planificación, estudios y licencias²³.

5. Por último, el actor allegó copia del oficio de 24 de septiembre de 2018, suscrito por la asesora jurídica de la alcaldía, por medio del cual dio respuesta a la apertura de incidente para imposición de sanción correccional “donde solicita INFORME TÉCNICO donde se señale: CONCRETA Y CLARAMENTE SIN CON LAS EDIFICACIONES QUE ACTUALEMNTE SE TIENEN DESTINADAS PARA LA PLAZA DE MERCADO, ES SUFICIENTE PARA PERMITIR A LA POBLACION PIEDECUESTANA ACCEDER A LOS BIENES Y SERVICIOS QUE CON ELLA SE SUFRAGAN, LO QUE SE DEBERÁ HACER CONFORME A LOS HECHOS RELATADOS EN EL ESCRITO DE DEMANDA DE LA PRESENTE ACCIÓN”²⁴.

Para resolver lo anterior, anexó copia de la contestación al requerimiento del juzgado de fecha 13 de agosto de 2018, firmado por el jefe de la oficina Asesora de Planeación, en el que informó que la oficina de planeación de la alcaldía tiene a cargo la renovación urbana de la plaza de mercado que se incluyó en el plan de desarrollo y para ello celebró contratos de prestación de servicios que tuvieron por objeto la realización de informes relacionados con los componentes de diseño, actuación urbanística y estrategias de gestión del suelo²⁵.

El Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, en el informe referido, manifestó que el Concejo Municipal no autorizó el endeudamiento para la construcción de una nueva plaza de mercado, razón por la cual “los estudios del plan parcial están sin adoptar y la pre factibilidad del proyecto suspendida”, y afirmó:

“De los informes y estudios antes señalados se puede establecer la necesidad de una nueva Plaza de Mercado Central, a fin de que la comunidad pudiese acceder a un servicio de mejor calidad con unas instalaciones adecuadas y seguras, teniendo en cuenta el índice Poblacional del Municipio. De la misma manera se podría solucionar el problema de invasión de espacio público. Sin embargo el proyecto ha encontrado oposición en los entes antes nombrados y no ha podido desarrollarse con la celeridad debida.

De cara al informe técnico solicitado por su despacho me permito manifestar que, entre otras, se alega por parte de la asociación de la plaza de mercado y la procuraduría señalando que la plaza de mercado es un Bien de interés cultural de Piedecuesta Santander de conformidad con el PBOT Acuerdo 028 de 2003, por tanto no puede ser objeto de intervención señalando la obligación imprescindible para las autoridades cuyos actos pueden tener injerencia en la preservación del patrimonio cultural...”²⁶

A juicio de esta Sala, las pruebas citadas dan cuenta de que la Alcaldía de Piedecuesta, por medio de la Asesora Jurídica y de la Oficina de Planeación presentó informes técnicos realizados por ingenieros civiles en los que se

²³ Folios 42 a 49

²⁴ Folio 50

²⁵ Folios 51 a 66

²⁶ Folio 52

describió el estado actual de la infraestructura en la que funciona la plaza de mercado, de las vías de acceso peatonal y vehicular, y de los problemas de invasión del espacio público en los alrededores. En uno de estos informes, la Alcaldía concluyó que **“De los informes y estudios antes señalados se puede establecer la necesidad de una nueva Plaza de Mercado Central, a fin de que la comunidad pudiese acceder a un servicio de mejor calidad con unas instalaciones adecuadas y seguras, teniendo en cuenta el índice Poblacional del Municipio.”**

El Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga, al realizar la apreciación de las pruebas antes señaladas, consideró que el Alcalde de Piedecuesta incumplió la orden judicial porque al responder inobservó los parámetros fijados en la providencia, esto es, entregar **“informe técnico señalando concreta y claramente: si con las edificaciones que actualmente se tienen destinadas para la plaza de mercado, es suficiente para permitir a la población piedecuestana acceder a los bienes y servicios que con ella se sufragan, lo que se deberá hacer conforme a los hechos relatados en el escrito de demanda de la presente acción”**.

En relación con los poderes correccionales del juez, el artículo 44 del Código General del Proceso prevé, en el numeral tercero, el de sancionar con multa de hasta diez salarios mínimos a sus empleados, a los demás empleados públicos y a los particulares “que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demore su ejecución”. Establece que el procedimiento para la imposición de la sanción es el dispuesto en el artículo 59 de la Ley 270 de 1996, según el cual el juez debe informarle al infractor que su conducta genera sanción y oír las explicaciones que éste quiera exponer. Si no son satisfactorias, impondrá la sanción. Contra esa decisión procede el recurso de reposición.

Además de las causales previstas en el artículo 44 del Código General del Proceso, el artículo 60A de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, prevé que el juez podrá imponer sanción de multa a las partes del proceso cuando se aleguen hechos contrarios a la realidad, se utilice el proceso, incidente o trámite para fines ilegales, se obstruya la práctica de pruebas o no se preste colaboración para su práctica o se adopten conductas dilatorias.

Conforme con lo dispuesto en las normas citadas, los poderes correccionales del juez tienen la finalidad de evitar actos irrespetuosos en las diligencias judiciales, incumplimiento de órdenes judiciales, dilaciones, obstrucciones o demoras injustificadas en las actuaciones judiciales y la falta de colaboración en la práctica de las pruebas o en el suministro oportuno de la información que esté en poder de las partes²⁷. La Corte Constitucional ha fijado las subreglas de los poderes correccionales del juez en los siguientes términos:

“...i) La finalidad de dichas facultades consiste en hacer prevalecer y preservar la dignidad de la justicia y dentro de ella, garantizar el normal desenvolvimiento y la celeridad de las actuaciones judiciales. (...) ii) Esta es una potestad distinta de la disciplinaria. iii) Las facultades correccionales están descritas con suficiente claridad por los artículos 58 y 60 (...) iv) La imposición de la multa debe en todo caso estar antecedida de una actuación que cumpla con los ingredientes mínimos del debido proceso (publicidad, contradicción y defensa). v) Adicionalmente, la imposición de la sanción debe provenir de una valoración sobre los criterios de imputación que permitan verificar la intención de producir el resultado dañino en la actuación judicial

²⁷ Artículo 44 del Código General del Proceso y artículos 58 y 60A de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

y además la afectación efectiva de los bienes jurídicos protegidos de la administración de justicia ...²⁸”.

La providencia que le impuso sanción correctiva al actor por el incumplimiento de orden judicial se sustentó en la **“inobservancia del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, quien es representado por el aquí incidentado, el señor DANNY ALEXANDER RAMÍREZ ROJAS de acatar lo ordenado por este operador judicial, en proveído de 1° de septiembre de 2017 y reiterado en auto del 03 de agosto del año en curso, esto es, aportar al expediente un informe técnico, bajo los parámetros consignados en las providencias mencionadas, evidentemente se ha incumplido una orden emitida por este juez”**.

La Sala considera que las pruebas allegadas al expediente demuestran que la Alcaldía de Piedecuesta, en los informes técnicos que presentó, precisó sobre **“la necesidad de una nueva Plaza de Mercado, a fin de que la comunidad pudiese acceder a un servicio de mejor calidad”**, afirmación que es suficiente para dar por cumplida la orden de presentar informe técnico en el que indicara **“Si con las edificaciones que actualmente se tienen destinadas para plaza de mercado, es suficiente para permitir a la población piedecuestana acceder a los bienes y servicios...”**

En ese orden, esta Sala considera que la providencia acusada incurrió en defecto fáctico por apreciación “manifiestamente irrazonable” de la prueba dado que el juez se apartó de los hechos probados que daban cuenta del cumplimiento de la orden y los ajustó, en forma equivocada, a la conducta infractora prevista en el artículo 44 del Código General del Proceso que exige como presupuestos para la imposición de la sanción, el incumplimiento y la intención de producir daño.

La Sala considera que el elemento subjetivo alusivo a la intención de producir daño, necesario para la imposición de sanción correccional, involucra la aplicación de un régimen subjetivo de responsabilidad, en ese orden, la imposición de la sanción debe provenir de una valoración sobre los criterios de imputación que permitan verificar la comisión de la conducta infractora. En este caso, no aflora evidencia de que el actor haya tenido la intención de causar daño en el trámite judicial, por el contrario, razonablemente se encuentra que la respuesta satisfizo la inquietud del juez.

Bajo las anteriores consideraciones, la Sala concluye que la decisión proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga el 4 de octubre de 2018, por medio de la cual impuso sanción correctiva a Danny Alexander Ramírez por el incumplimiento de una orden judicial, incurrió en defecto factico porque se apartó de los hechos probados que acreditaban el cumplimiento de la decisión y, bajo una apreciación alejada de los criterios de la sana crítica, concluyó que el actor incurrió en la conducta infractora objeto de sanción.

Por lo anterior, la Sala revocará la providencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander y, en su lugar, amparará el derecho fundamental al debido proceso de Danny Alexander Ramírez, dejará sin efectos la decisión de 4 de octubre de 2018 proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-203 de 24 de marzo de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Declaró inexecutable la expresión “no reúne los requisitos, o” contemplada en el artículo 49, inciso 3° de la ley 1395 de 2010, cuyo contenido era el siguiente: “Si la demanda no reúne los requisitos, o no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales.

de Santander y le ordenará que profiera decisión que resuelva el incidente de sanción correccional conforme con lo expuesto en esta providencia en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta decisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. Revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 3 de diciembre de 2018. En su lugar, esta Sala dispone:
2. Tutelar el derecho fundamental al debido proceso del señor Danny Alexander Ramírez.
3. Dejar sin efectos el auto de 4 de octubre de 2018, que impuso sanción correccional de multa a Danny Alexander Ramírez dentro del proceso de acción popular n ° 2017-00064-00, adelantado por Yorguin Duarte Mancilla.
4. Ordenar al Juzgado Séptimo Administrativo de Bucaramanga proferir una nueva decisión que resuelva el incidente de sanción correccional conforme con lo expuesto en esta providencia, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Salvo voto

FABIÁN GONZALO MARÍN CORTÉS
Conjuez