

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Octava de Revisión

SENTENCIA T-082/2010

Referencia: expediente T-2408290

Acción de tutela instaurada por ECOPETROL S.A. contra Tribunal Administrativo de Bolívar.

Magistrado ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C. once (11) de febrero de dos mil diez (2010).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido en primera instancia por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en segunda instancia por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

impuesto, para lo cual debería tomar en cuenta los contratos de obra, los contratos de servicios y las operaciones realizadas en el Departamento de Bolívar –folios 212 y 213 cuaderno principal-.

5. Mediante auto de 4 de mayo de 2007 el juzgado de primera instancia dispuso lo relativo al cumplimiento de la sentencia, para lo cual ordenó a la Contraloría general de la Nación que presentara informe en donde se indicara con exactitud la suma adeudada por Ecopetrol S.A. a la Universidad de Cartagena.

6.- La Contraloría General realizó visita fiscal y el 31 de agosto de 2007 rindió un informe conclusivo al respecto, en el que señaló que, de acuerdo con la parte resolutive de la sentencia del Tribunal, no había incumplimiento por parte de ECOPETROL S.A. ni a las obligaciones creadas por ley 334 de 1996, ni a las derivadas de la Ordenanza 012 de 1997. Al respecto puede leerse

“Dentro de los puntos resolutivos de la sentencia no se relaciona aquel que ordene a la demandada el pago del impuesto por operaciones realizadas en el Departamento de Bolívar y particularmente por las del puerto de Cartagena desde el año 1997, al contrario de los aspirado por la accionante en su pretensión tercera del escrito provocatorio de la acción.

(...)

Superando además la literalidad habrá de tenerse presente que el escrito del 23 de mayo/07 dirigido al H. Consejo de Estado por el magistrado ponente Dr. Javier Ortiz del Valle –en el curso de la acción de tutela a instancia de la petrolera contra la sentencia adversa- declaró expresamente que:

‘...en ningún momento se trató el tema expuesto por el accionante sobre ingresos percibidos por él por razones de venta o exportaciones, sólo se hizo cita textual de esto por haber sido expresado en la demanda de la Acción de Cumplimiento como parte de la sentencia pero no de las motivaciones de la Sala...’

14. Mediante auto de 5 de septiembre de 2008 el Tribunal Administrativo de Bolívar decretó de oficio la nulidad de lo actuado en el proceso a partir del auto del 4 de mayo de 2007.

15. Ecopetrol S.A. solicitó ante el propio Tribunal la nulidad del auto de 5 de septiembre de 2008 alegando falta de competencia del Tribunal para expedirlo y la modificación de la sentencia de 12 de marzo de 2007, adicionada el 18 de abril del mismo año.

16. Mediante providencia de 23 de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo de Bolívar rechazó por improcedente la solicitud de nulidad presentada por Ecopetrol S.A..

Solicitud de tutela

Por lo anterior Ecopetrol S.A. solicita que le sea amparado su derecho al debido proceso y al derecho de defensa y, en consecuencia, se dejen sin efecto los autos del 5 de septiembre y del 23 de octubre de 2008 expedidos por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por medio de los cuales se anularon todas las actuaciones realizadas en cumplimiento de la sentencia de 12 de marzo de 2007, la cual ordena a Ecopetrol S.A. el pago del impuesto debido.

La solicitud se funda en la supuesta falta de competencia del Tribunal Administrativo de Bolívar para declarar la nulidad de lo actuado a partir del auto de 4 de mayo de 2007, lo que configura un defecto orgánico en los autos de 5 de septiembre y 23 de octubre de 2007.

Respuesta del Tribunal Administrativo de Bolívar.

Menciona en su respuesta el Tribunal que el 8 de mayo de 2007 Ecopetrol S.A. instauró acción de tutela contra esta misma corporación intentando desatender las órdenes dadas por el Tribunal, lo que pretenden hacer nuevamente por medio de la presente acción de tutela, haciendo que ésta resulte un hecho temerario, pues se trata de los mismos hechos

lo que se le advierte respecto de moderar su comportamiento respecto de esta etapa del proceso, con el fin de lograr la armonía en el desarrollo del trámite restante de la presente acción” –folio 177-.

Finalmente, afirma que el Tribunal mantuvo la competencia para asegurar el cumplimiento del fallo, pues ésta le es reconocida por el artículo 25 de la Ley 393 de 1997 que consagra “[d]e todas maneras, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que cese el incumplimiento”. Fue con base en esta competencia que, de acuerdo con el apoderado de la Universidad, el Tribunal entró a garantizar, de oficio, el cumplimiento de su fallo. En consecuencia decretó la nulidad de todo lo actuado desde que se profirió la sentencia y el auto de aclaración, en ejercicio de la facultad otorgada por la Ley 393 de 1997, en cuanto el juez debe hacer cumplir el fallo proferido.

Por las razones expuestas solicita se niegue la tutela interpuesta por Ecopetrol S.A..

II. ACTUACIONES PROCESALES

Primera instancia

En sentencia de 29 de enero de 2009 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió rechazar la solicitud presentada por Ecopetrol S.A., argumentando que a Ecopetrol “no le es dable atacar decisiones judiciales por vía de la acción de tutela pues al Juez Constitucional no le compete cuestionar la labor interpretativa del juez de conocimiento cuando esta se encuentra debidamente sustentada, como se explicó a lo largo de esta sentencia, deberá rechazarse por improcedente la presente acción de tutela”.

Impugnación

Reiterando los argumentos de la demanda, el apoderado de Ecopetrol S.A. impugnó la decisión proferida por el juez de primera instancia.

[sic] la Junta Especial de la Estampilla 'Universidad de Cartagena – Siempre a la altura de los tiempos'. En el agotamiento del trámite incidental, se deberá precisar el monto a cancelar, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 2° de la ley 334 de 1996, que al tenor indica: '(...) la emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de mil [sic] millones de pesos (\$60.000.000)'. –folio 380-

Con base en este razonamiento el Ministerio Público solicitó el amparo del debido proceso a Ecopetrol S.A. y la cesación de efectos de la providencia dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha 5 de septiembre de 2008, por adolecer de un defecto orgánico.

Segunda Instancia

En sentencia de segunda instancia la sección primera de la Sala contencioso administrativa del Consejo de Estado confirmó el fallo proferido en primera instancia. En primer lugar estudió la posible temeridad por parte de Ecopetrol S.A., descartando que la presente acción tuviera la misma causa que una interpuesta en el año 2007 contra la misma sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar. Posteriormente analizó los hechos y concluyó que el derecho de acceso a la administración de justicia no se había vulnerado pues el proceso de acción de cumplimiento se había llevado a cabo sin desconocimiento de garantía alguna a Ecopetrol S.A., parte procesal que contó con todas las oportunidades de defensa en desarrollo del mismo. En este sentido estimó la sección primera que *“no se vulneró el acceso a la administración de justicia, por cuanto los autos atacados buscan hacer efectiva una sentencia, en la que la actora, tuvo a su disposición la oportunidad de aportar pruebas, controvertirlas y en general, ejercer todos los recursos dispuestos en el trámite de la acción de cumplimiento, que dio origen a la misma”* –folio 460 cuaderno principal-.

Pruebas

Como acervo probatorio en el presente caso se adjuntó

258-

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Presentación del caso y problema jurídico

Corresponde a esta Sala proferir la sentencia de revisión de la tutela impetrada por Ecopetrol S.A. contra el Tribunal Administrativo de Bolívar, en donde el primero solita la cesación de efectos jurídicos de los autos expedidos por el segundo el 5 de septiembre y el 23 de octubre ambos del año 2008. Apoya su petición en la supuesta falta de competencia del Tribunal para proferir dichos autos –que declararon la nulidad de lo realizado en cumplimiento de la sentencia del proceso de acción de cumplimiento- por cuanto ya se había puesto fin al proceso por medio de sentencia expedida el 12 de marzo de 2007 –aclarada y adicionada el 18 de abril de 2007-.

Tanto en primera, como en segunda instancia el Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por Ecopetrol. En primera instancia la Sección Quinta de la Honorable Corporación basó su decisión en la improcedencia de acción de tutela contra providencias judiciales; en segunda instancia la Sección Primera consideró que en el presente caso no se vulneró el derecho de acceso a la administración de justicia, por lo que confirmó el fallo del *a quo*.

El problema jurídico que plantea la acción interpuesta consiste en determinar si existe un defecto orgánico, por falta de competencia, en los autos proferidos por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por medio de

tener razón, de mala fe se instaura la acción",⁴ o, finalmente que constituye "*un asalto inescrupuloso a la buena fe de los administradores de justicia*".⁵

Ahora bien, para declarar la configuración de la temeridad el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de tres requisitos determinantes: (i) que exista identidad en los procesos, lo cual significa que el proceso fallado con antelación y el proceso propuesto al juez tienen una "triple identidad"⁶, esto es, en ambos se identifican las mismas partes, la misma solicitud y las mismas razones de dicha solicitud; (ii) que el caso no sea un caso excepcional explícitamente determinado por la ley o la jurisprudencia, como uno que no configura temeridad. Esto es, casos frente a los cuales se ha autorizado la procedencia del proceso propuesto a pesar del fallo anterior con el cual guarda identidad. Y (iii) que de presentarse una demanda de tutela que pretenda ser distinta a una anterior con la que guarda identidad, a partir de una argumentación diferente, se demuestre por parte del juez que el proceso propuesto y la tutela anterior se reducen a unas mismas partes, una misma solicitud y unas mismas razones.

- **Identidad de los procesos:** en este aspecto el juez de tutela debe establecer la existencia de características comunes en éstos, tales como: (i) La *identidad de partes*, es decir, que ambas acciones de tutela se dirijan contra el mismo demandado y, a su vez, sean propuestas por el mismo sujeto en su condición de persona natural, ya sea obrando a nombre propio o a través de apoderado judicial, o por la misma persona jurídica a través de cualquiera de sus representantes legales; (ii) la *identidad de causa petendi*, o lo que es lo mismo, que el ejercicio simultáneo o repetido de la acción se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa; y (iii) la *identidad de objeto*, esto es, que las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental.⁷

⁴ Sentencia T-443/95.

⁵ Sentencia T-001/97.

⁶ Sentencia T-919/03.

⁷ Sentencia T-184/04.

la(s) tutela(s) anterior(es) que implique la necesidad de proteger los derechos fundamentales del demandante¹¹; y por último (iv) se puede resaltar la posibilidad de interponer una nueva acción de amparo cuando la Corte Constitucional profiere una sentencia de unificación, cuyos efectos hace explícitamente extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones, incluso si con anterioridad a dicha sentencia presentaron acción de tutela por los mismos hechos y con la misma pretensión.¹²

Respecto del primer criterio, la Corte ha sostenido que las condiciones particulares de los demandantes pueden dar lugar a que se haga uso impropio de la acción de tutela. De tal forma que los requisitos formales de la misma se convierten en una carga desproporcionada para ciertas personas. Así, la situación de algunos sujetos de especial protección constitucional, como también condiciones extremas de necesidad o ignorancia, traen consigo la imposibilidad de una asesoría idónea para hacer buen uso del amparo, o de estructurar una solicitud elaborada y clara ante el juez. En estos casos, cuando el uso inadecuado de la acción de tutela se manifiesta mediante la interposición de varias acciones o la omisión de datos relevantes para decidir, el deber del juez de amparo es procurar la protección de los derechos fundamentales antes que declarar la improcedencia con base en la temeridad.

De igual manera el uso inadecuado de la acción de amparo, del cual se deriva la interposición simultánea o repetida de la misma, puede ser atribuida al asesor jurídico y no al ciudadano que reclama la protección de sus derechos fundamentales. En este sentido no es acertado declarar la temeridad pues el asesor jurídico es el que tiene la carga del manejo técnico de los mecanismos judiciales y no el ciudadano, quien al margen de esto tiene derecho a que se le protejan sus garantías constitucionales.

Por último, la Corte ha detectado situaciones en las que la vulneración se configura después de interpuesta o fallada la acción de tutela, pues surgen eventos cuya consecuencia genera un perjuicio iusfundamental, en una misma situación de hecho en la que se había determinado que la tutela no

¹¹ Sentencias T-149/95, T-566/01, T-458 de 2003, T-919/03 y T-707/03.

¹² Sentencia SU-388/05.

obligado a hacer un estudio argumental del escrito de la demanda. Pues, puede ocurrir que mediante estrategias de redacción o de estructura y exposición de los argumentos se pretenda presentar como distinto, un caso que guarda identidad con otro ya fallado o pendiente de fallo en sede de tutela. En estas situaciones, el juez de tutela debe reducir el caso a una pretensión, una motivación y unas partes determinadas. Así, independientemente de la estructura argumental con que se presente la demanda de tutela, el caso jurídico está constituido de manera clara por el contenido mínimo descrito, por lo que el juez podrá establecer si sobre dicho contenido ya existe una sentencia de tutela o hay un proceso de amparo en curso. De esta manera es posible analizar si se ha hecho un uso temerario de la acción de tutela.

Se reitera entonces que ante la existencia de un fallo anterior o pendiente que guarda identidad con uno posterior, el simple cambio o reestructuración de los argumentos que sustentan la interposición de una acción de tutela, la hacen improcedente; si los mencionados nuevos argumentos no están respaldados por la demostración de hechos nuevos o no considerados en el fallo anterior, tal como se explicó más arriba.

En este orden de ideas, cuando se interpone una nueva acción de amparo respecto de un caso que guarda identidad con otro anterior, procurando mediante técnicas y estrategias argumentales ocultar la mencionada identidad, es presumible *prima facie* el uso temerario de la acción de tutela. Esto por cuanto el cambio de estrategia argumental o la relación de hechos que en realidad ni son nuevos ni fueron omitidos en el fallo anterior, conlleva la intención de hacer incurrir en error al juez, y sacar beneficio de ello. Resulta pues inaceptable que con dicho interés se haga uso del mecanismo judicial de la tutela. Por ello si el juez de amparo detecta que el caso jurídico que se le presenta, en su contenido mínimo (pretensión, motivación y partes) guarda identidad con otro pendiente de fallo o ya fallado, debe declarar improcedente la acción. Aunque, no sólo esto, sino además si llegase a determinar que por medio de la interposición de la tutela se persiguen fines fraudulentos, deberá entonces tomar las medidas sancionatorias que para estos casos dispone el ordenamiento jurídico.

En aquella ocasión la primera instancia fue conocida por la Sección Primera del Consejo de Estado, que en sentencia de 7 de junio de 2007, negó el amparo por considerarlo improcedente. En segunda instancia, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, rechazó por improcedente el amparo solicitado. La Corte Constitucional no seleccionó el proceso para su revisión.

3.2. Segunda Tutela

La acción de tutela que ahora se resuelve se interpone contra los autos de 5 de septiembre y de 23 de octubre de 2008, con los cuales se decretó la nulidad de lo actuado en cumplimiento de la sentencia de 12 de marzo de 2007, antes mencionada.

En esta ocasión la tutela se funda en la supuesta falta de competencia del Tribunal Administrativo de Bolívar para declarar dicha nulidad y para cambiar el sentido de la sentencia del año 2007.

Tras esta breve evaluación, concluye la Corte que en este caso no se presenta temeridad en la interposición de la acción de tutela, pues no existe identidad en los procesos, ya que si bien las dos tutelas involucran a las mismas partes, la *causa petendi* de una y otra varía ostensiblemente, atacando la primera la sentencia que resuelve la segunda instancia y la segunda los autos que pretenden darle cumplimiento.

Por esta razón se rechaza la posibilidad de temeridad en la interposición de la acción que ahora se resuelve.

4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales: reiteración de jurisprudencia

La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales tiene un carácter excepcional¹⁸, está supeditada, entre otras cosas, a que los efectos de una decisión judicial vulneren o amenacen derechos

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992.

Constitución por parte de la decisión examinada. Esta vulneración sustancial del derecho al debido proceso se materializa en los distintos defectos identificados por la jurisprudencia constitucional a lo largo de estos años, entre los que se cuentan:

1. Defecto orgánico, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de competencia para ello.
2. Defecto procedimental absoluto, que tiene lugar cuando el Juez actuó al margen del procedimiento establecido.
3. Defecto material o sustantivo, que se origina cuando las decisiones son proferidas con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.
4. Defecto fáctico por no haberse decretado, practicado o valorado pruebas debidamente solicitadas o recaudadas en el curso de proceso, o por haberse valorado pruebas nulas o vulneradoras de derechos fundamentales.
5. Error inducido, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por parte de terceros y ese engaño lo llevó a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales.
6. Decisión sin motivación, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión, pues es en dicha motivación en donde reposa la legitimidad de sus providencias.
7. Desconocimiento del precedente, que se origina cuando el juez ordinario, por ejemplo, desconoce o limita el alcance dado por esta Corte a un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado, también cuando se aparta del precedente sentado por los

5. El cumplimiento del fallo como concreción del derecho al acceso a la administración de justicia

Este es uno de los derechos más complejos que existe en nuestro ordenamiento jurídico, pues gran cantidad de elementos resultan manifestación del mismo a lo largo de los distintos procesos a que pueden ser sometidas las personas en desarrollo de las actividades de su vida.

Para el caso concreto importa resaltar que dentro de las manifestaciones del derecho de acceso a la administración de justicia se encuentra, con un carácter esencial, el cumplimiento del fallo proferido como resultado de un proceso en donde mediaron todas y cada una de las garantías propias de un proceso realizado en un Estado social y democrático de derecho, ya sea aquél conducido por el propio Estado o por particulares.

En un estado social y democrático de derecho uno de los objetivos es la efectividad de los derechos fundamentales, el paso de la simple consagración formal, a un reconocimiento efectivo, útil y garantista, que encuentre reflejo de la concreción de los derechos fundamentales en los diferentes aspectos de la vida de las personas y, cómo no, actúe en consecuencia. Este principio general encuentra una manifestación especialmente significativa en el acceso a la administración de justicia, pues una parte nuclear del mismo en un Estado social de derecho será que, además de respetar las garantías establecidas en desarrollo del proceso, su resultado tenga eficacia en el mundo jurídico, no siendo una manifestación formal y eminentemente declarativa, sino, asegurando que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a que está destinada; sin este elemento, las garantías procesales perderían toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple *mise-en-scène* desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección *real* de los derechos fundamentales de las personas.

de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).

“Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido.

“La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la autoridad condenada al cumplimiento oportuno.”²⁰ – subrayado ausente en texto original-

Es pertinente resaltar que no es exclusivo de la jurisprudencia constitucional colombiana el concluir que el cumplimiento de los fallos judiciales tiene carácter de derecho fundamental. En este sentido también se han hecho manifestaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, tribunal con jurisdicción reconocida en nuestro Estado y, por tanto, referencia relevante en la construcción conceptual del derecho fundamental al cumplimiento del fallo. Al respecto reflexionó de forma detallada sobre el carácter y alcances de este derecho en el caso Baena Ricardo v. Panamá, en donde consagró

“72. Una vez determinada la responsabilidad internacional del Estado por la violación de la Convención Americana, la Corte procede a ordenar las

²⁰ Reiterado en sentencias T-962 de 2001; T-882 de 2003; T-599 de 2004; T-360 de 2007; y T-937 de 2007, entre otras.

“82. A la luz de lo anterior, este Tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva²², en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho.”²³

Esta conclusión de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos se apoya en los artículos 8° (acceso a la justicia) y 25° (garantías judiciales) de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos. En este sentido el artículo 8.1 de la Convención establece que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

El artículo 25 de la Convención dispone que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la [...] Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:
[...]

²² Cfr. Caso “Cinco Pensionistas”, *supra* nota 32, párrs. 138 y 141; y Caso Cantos, *supra* nota 31, párr. 55.

²³ Caso Baena Ricardo v. Panamá, Sentencia (competencia) de 28 de noviembre de 2003.

5. Cumplimiento de los fallos judiciales de acción de cumplimiento

En desarrollo del proceso de acción de cumplimiento, la ley 393 de 1997 otorga facultades específicas al juez que ha proferido el fallo para lograr su cumplimiento. En este sentido consagra

ARTICULO 25. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia, el Juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco (5) días 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 éstos cumplan su sentencia. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente Ley.

De todas maneras, el Juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que cese el incumplimiento.

Esta disposición plasmó una de las formas de concreción del acceso a la administración de justicia en su manifestación del cumplimiento del fallo; establece un deber para aquel a quien se dirija la orden proferida, consistente en cumplir lo ordenado por el juez. Complementario a esta orden creó la posibilidad de establecer responsabilidad disciplinaria por parte del incumplimiento del obligado, determinándola a través de un incidente de desacato.

En el artículo 25 de la Ley 393 de 1997 se encuentran incluidos, casi sin distinción, dos elementos completamente diferentes que integran la regulación de la acción prevista en el artículo 87 de la Constitución. Por un lado se consagra el deber de cumplimiento de la orden incluida en el fallo en firme; y, por el otro, la posibilidad de adelantar un incidente de desacato para la parte incumplida.

iv) El desacato es a petición de parte interesada, el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.²⁵

Se reitera esta tesis: el cumplimiento del fallo es parte esencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Esta premisa arroja otra consecuencia: en su concreción deben superarse limitaciones formales que no encuentren justificación en la protección de intereses constitucionales de mayor valía en el caso en concreto. No podrán oponerse argumentos formales a la intención de concretar el derecho subjetivo al cumplimiento del fallo.

En este sentido, y en aplicación de una visión sustancial de las implicaciones del cumplimiento de las sentencias en firme, el Auto 165 de 2009 ratificó esta determinó la postura de la Corte Constitucional en idéntica situación respecto de la acción de tutela, estableciendo que

“La Corte Constitucional, al interpretar lo dispuesto en los artículos 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, ha señalado que la competencia para hacer cumplir los fallos de tutela radica, *prima facie*, en cabeza de los jueces de primera instancia. Sin embargo, en algunas circunstancias excepcionales la Corte puede retener la competencia para asegurar el cumplimiento de sus propias sentencias, cuando encuentre que las órdenes impartidas en dichos fallos no han sido acatadas. Según la jurisprudencia constitucional, la Corte puede asumir la vigilancia del cumplimiento del fallo *‘ora porque el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por ella no adopta las medidas conducentes al mismo, ya porque el juez de primera instancia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste’*”.²⁶

Lo antes manifestado resulta de la aplicación de cánones de justicia material, en el entendido que la administración de justicia, en general, está *obligada* a promover el cumplimiento de los fallos por ella proferidos, manteniendo una competencia en ese sentido, siendo ésta una función diferente a la responsabilidad disciplinaria presente en el incidente de desacato.

²⁵ Sentencia T-744 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

²⁶ Doctrina que también se encuentra en los Autos 235 y 1491 de 2003; 010 y 141 B de 2004; 191 de 2006; y 012 y 178 de 2008.

tutela interpuesta contra una providencia judicial, como cuestión previa, la Sala evaluará el cumplimiento de los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la procedencia de la acción en estos supuestos.

6.1. Procedencia de la acción de tutela interpuesta por Ecopetrol S.A.

En el presente caso se aprecia que el argumento de la accionante es la ocurrencia de un defecto orgánico, el cual se configuraría por una supuesta falta de competencia del Tribunal para expedir los autos de 5 de septiembre y 23 de octubre de 2007, que a su vez afectaría el derecho al debido proceso de la accionante, por cuanto anularía sin justificación el proceso adelantado para dar cumplimiento a la sentencia de segunda instancia en el proceso de acción de cumplimiento y, así mismo, la reinterpretaría una vez se encontraba en firme, razón por la cual las implicaciones, sin lugar a duda, tienen relevancia constitucional; adicionalmente, se trata de un auto que no admite recursos, pues en el proceso de acción de cumplimiento esta hipótesis se presenta exclusivamente en dos casos: el auto que niega pruebas y la sentencia proferida en primera instancia –artículo 16 ley 393 de 1997-, de manera que no existe ningún mecanismo judicial que el demandante haya debido agotar antes de interponer la acción que ahora se decide; y, finalmente, la acción fue interpuesta luego de transcurrido un mes y tres días de la expedición del último auto que resolvió sobre la materia en disputa, cumpliéndose de esta forma con el requisito de interposición de la acción en un plazo razonable.

Habiendo evaluado las condiciones generales y específicas de procedencia de la acción de tutela, concluye la Sala que la tutela es procedente, por lo que entrará a estudiar los aspectos de fondo del asunto.

6.2. Examen sobre la supuesta violación del derecho de acceso a la administración de justicia

La Corte en este caso no encuentra motivos que ameriten la cesación de efectos de los autos de 5 de septiembre y 23 de octubre expedidos por el Tribunal Administrativo de Bolívar, pues los mismos son el resultado del ejercicio de su competencia para el cumplimiento de un fallo en firme.

devela de forma evidente el incumplimiento de la entidad accionada de las normas citadas.

“Observa la Sala dentro de las pruebas documentales aportadas por el actor, escrito de fecha 20 de diciembre de 2005, la entidad accionada informa sobre las operaciones (exportaciones de petróleo realizadas desde el puerto de Cartagena) realizadas desde el año 1997 hasta el año 2004, operaciones a las que debió el accionado aplicar el gravamen establecido en la ley 334 de 1997 y destinar el recaudo a la Universidad de Cartagena para que esta diera los destinos propios que establece la ley. Lo anterior crea certeza a esta Sala sobre la realización por la accionada de las operaciones que debieron ser gravadas por la estampilla “Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos”.

(...)

De conformidad con lo anterior, considera la Sala que Ecopetrol S.A. ha incumplido la ley 334 de 1996 y la ordenanza 0012 de 1997, por cuanto no ha destinado el tributo recaudado en la realización de las operaciones, actos o contratos, por concepto de estampilla ‘Universidad de Cartagena siempre a la altura de los tiempos’ a lo establecido por la ley para tales fines, encontrándose en la obligación de hacerlo, en calidad de responsable del tributo, Por lo anterior deberá la accionada destinar esos dineros a los fines legalmente establecidos.”²⁷

La lectura de estos apartes no deja dudas a la Sala respecto del sentido de la sentencia del Tribunal y de las obligaciones que de la misma surgieron para la parte incumplida. Por esta razón la interpretación realizada en el auto de 5 de septiembre de 2007 es una interpretación conforme a derecho, pues la misma no modifica en sentido alguno lo manifestado en la sentencia antes citada. En efecto, en el auto de 5 de septiembre de 2008, cuestionado por la presente acción de tutela, se lee

“Por lo anterior, no se comprenden los motivos por los cuales, las exportaciones fueron excluidas de las operaciones realizadas por ECOPETROL S.A., no gravándolas con el impuesto que exige la ley, contrariando en tal caso la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo

²⁷ sentencia de 12 de marzo de 2007, folio 212 cuaderno principal.

“interpretación” de los puntos oscuros de la sentencia del Tribunal, sino que como resultado de la misma estimó que

“Dentro de los puntos resolutive de la sentencia no se relaciona aquel que ordene a la demandada el pago del impuesto por operaciones realizadas en el departamento de Bolívar y particularmente por las del puerto de Cartagena desde el año 1997, al contrario de lo aspirado por la accionante en su pretensión tercera del escrito provocatorio de la acción.

(...)

“En línea de semejantes consideraciones, se sigue la conclusión de que las operaciones de venta y exportación de petróleo realizadas en Bolívar no son un concepto por el que proceda la tasación.

(...)

“3. CONCLUSIONES

Estimamos que la regulación del monto no debe abarcar en caso alguno los ingresos por operaciones de venta y exportación de petróleo efectuadas por ECOPEPETROL en el Departamento de Bolívar.” –folios 452 y 455 cuaderno principal-

Se aprecia que en las actuaciones posteriores a la sentencia de 12 de marzo de 2007, y que se realizaron *en cumplimiento* de ésta, la Contraloría se atribuyó una competencia de la que carece al determinar el sentido del fallo y concluir en contrario a lo que claramente se lee en el mismo; lo que fue conocido por el juez *a quo* desde el momento en que se presentó el dictamen de la Contraloría –en donde se menciona el concepto que modifica el sentido de la sentencia-; y ante lo cual el encargado del cumplimiento del fallo no realizó labor alguna tendente a restablecer la eficacia de la decisión tomada por el *ad quem*, aceptando tácitamente las acciones realizadas por la Contraloría.

Por este motivo le asiste la razón al Tribunal cuando en el auto de 18 de septiembre de 2007, ahora cuestionado, concluyó

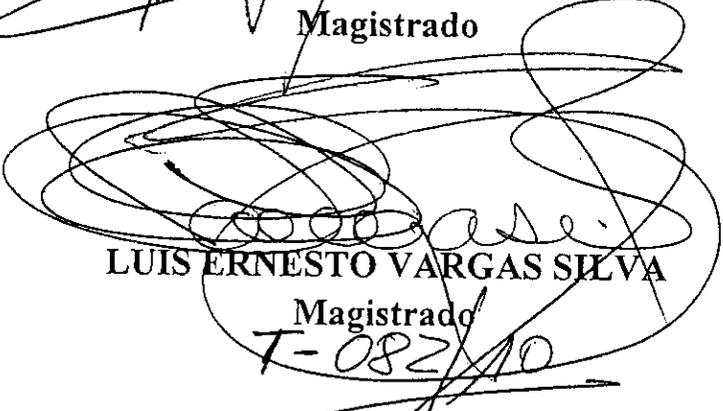
“[T]eniendo en cuenta lo establecido en el punto 2 del párrafo anterior, es claro que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, no podía ser interpretada por el A Quo, quien además debía exigir a la entidad demandada el cumplimiento de la misma, conducta que omitió dicho

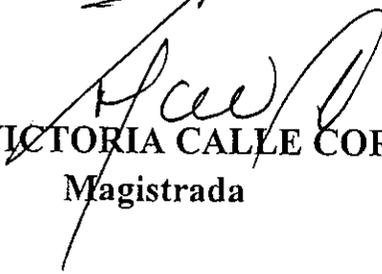
llevando a la realidad fáctica los razonamientos y conclusiones judiciales, como lo ha reconocido tanto la jurisprudencia constitucional, como la proferida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Y es este el sentido que tiene la actuación del Tribunal en el presente caso, en el que su sentencia, proferida en términos claros y precisos, había sido tergiversada con la anuencia del juez encargado de su cumplimiento, previniendo que los efectos de la providencia se materializaran de acuerdo con lo resuelto en desarrollo de un proceso desarrollado con plenas garantías del derecho de defensa.

La interpretación del acceso a la administración de justicia hasta el momento realizada determina el alcance y las posibilidades que se derivan del artículo 25 de la ley 393 de 1997, por consiguiente no puede entenderse que el juez de segunda instancia pierde competencia para llevar a buen término el cumplimiento del fallo por él proferido. Esta interpretación valoraría la mera formalidad por encima de los criterios de justicia material que el derecho de acceso a la administración de justicia involucra. *Contrario sensu*, Una interpretación conforme a la Constitución conduce a la conclusión que el juez, como lo menciona literalmente el citado artículo 25, ante el incumplimiento de su fallo por parte del obligado puede implementar las medidas necesarias para lograr la eficacia de la parte resolutive de su sentencia, siendo un asunto anexo –aunque diferente– la competencia y el procedimiento del incidente de desacato, así como las consecuencias disciplinarias que del mismo puedan derivarse para la autoridad incumplida.

Y fue esta, precisamente, la posición adoptada por el Tribunal en su auto de 5 de septiembre de 2008. Por el contrario, no puede entenderse que en el auto 5 de septiembre de 2007 el Tribunal estuviese resolviendo un recurso de apelación, para el cual claramente carecía de competencia, pues expresamente manifestó *'[e]n virtud de la norma anteriormente descrita, es claro que en este caso concreto, no procede el recurso de apelación contra las providencias judiciales dictadas en el transcurso del proceso, excepto contra la sentencia y el auto que deniega la práctica de pruebas los cuales sí son susceptibles de recurso, de lo cual se colige que el recurso interpuesto por la Universidad de Cartagena contra el auto de fecha Veintisiete (27) de Febrero de Dos Mil ocho (2008)*


HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado


LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado


MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada


MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

SENTENCIA T-082/2010