

Bogotá D.C., 2 de octubre de 2023

HONORABLES CONSEJEROS
CONSEJO DE ESTADO
(Reparto)
E. S. D.

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES
ACCIONANTE:	MIGUEL SAMPER STROUSS
ACCIONADOS:	JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE CALI Y TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
DECISIONES ACCIONADAS:	Autos Interlocutorios No. 57 del 22 de febrero de 2017 y No. 111 del 21 de marzo de 2017 proferidos por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali y Auto Interlocutorio 179 del 6 de abril de 2017 proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso de radicado 76001-33-33-014-2011-00292-00.
DERECHOS VULNERADOS:	Debido Proceso, Propiedad y Acceso a la Justicia (artículos 29, 58 y 229 de la Constitución Política).

Yo, MIGUEL SAMPER STROUSS, mayor de edad, vecino de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.098.317, abogado titulado y en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 154.726 del C.S. de la J., obrando en nombre propio, formulo ACCIÓN DE TUTELA en contra del JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE CALI y el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, como operadores judiciales del proceso de radicado número 76001-33-33-014-2011-00292-00, con fundamento en los siguientes:

I. HECHOS

- 1.1. El 3 de marzo de 2022, fui notificado vía WhatsApp, a mi número personal, de la Resolución de Mandamiento de Pago DESAJMEGCC22-1664, para el pago de una multa impuesta por una autoridad judicial.
- 1.2. El 22 de marzo de 2022, me comuniqué telefónicamente con la doctora Lina Yalile Giraldo Sánchez, Directora Administrativa de la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el objetivo de obtener más información sobre el proceso mediante el cual me habían sancionado, pues era la primera vez que tenía conocimiento sobre el mismo.

- 1.3. La doctora Giraldo Sánchez me preguntó: “¿De cuál de los procesos de cobro coactivo desea obtener más información?”. Interrogante que motivó la solicitud de una reunión presencial para aclarar el asunto.
- 1.4. El 29 de marzo de los corrientes, fue celebrada la reunión en las oficinas del Consejo Superior de la Judicatura, en la que me suministraron por primera vez información acerca de los procesos judiciales en los que había sido sancionado y que habían motivado la expedición de resoluciones de mandamiento de pago correspondientes.
- 1.5. Ese mismo día, suscribí Acuerdos de Pago para cada uno de los procesos, con el objetivo de empezar a saldar mis deudas con la Rama Judicial, detener la causación de intereses y que no continuaran incrementándose así los montos adeudados, tal y como fue la recomendación de los funcionarios que asistieron a la reunión presencial antes referida.
- 1.6. Fue entonces ese día, el 29 de marzo de 2022, la fecha en la que conocí de la existencia de una sanción que me había impuesto el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali (en adelante, el “Juzgado”), confirmada en el grado jurisdiccional de consulta por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca (en lo sucesivo, el “Tribunal”).
- 1.7. El 5 de abril radiqué una acción de tutela contra el Juzgado y el Tribunal por violación del debido proceso y acceso a la justicia. El 27 de mayo de 2022 fue rechazada la acción mencionada por ausencia del requisito de subsidiariedad dado que he podido, según el honorable Consejo de Estado, solicitar la nulidad por indebida notificación antes de solicitar el amparo excepcional de mis derechos por la vía de la tutela.
- 1.8. Por tal motivo, el 2 de agosto de 2022 radiqué solicitud de nulidad ante el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali.
- 1.9. El 27 de marzo de 2023 radiqué una solicitud adicional de levantamiento e inaplicación de la sanción, ante la falta de respuesta del Juzgado frente a la acción de nulidad y teniendo en cuenta la respuesta dada por la Agencia Nacional de Tierras a un derecho de petición, en la cual la entidad confirmaba que las órdenes incumplidas fueron acatadas por la Agencia Nacional de Tierras, tal y como lo certifica la comunicación del 21 de marzo de 2023 de la Agencia Nacional de Tierras, Radicado No. 20231032399591, suscrita por el Jefe (E) de la Oficina Jurídica, la cual se anexa a la presente acción de tutela.
- 1.10. El informe de cumplimiento fue también enviado a al Juzgado por parte de la Agencia Nacional de Tierras, mediante comunicación de radicado Orfeo No. 20231031151961 de fecha 02 de marzo de 2023, el cual también se anexa a esta acción.

- 1.11. En esa oportunidad se solicitó al juzgado levantar e inaplicar la sanción, pues las medidas correccionales, según la prolífica jurisprudencia de las Altas Cortes y como su nombre lo indica, pretenden corregir una situación: no puede ser utilizadas por los operadores judiciales para reprimir o reprochar una conducta que no consideran apropiada.
- 1.12. Dicho en similares palabras: se argumentó que el fin de las sanciones correccionales no es otro distinto sino el de lograr el cumplimiento de las órdenes impartidas. Por ello, en este caso en concreto, la sanción carecía de finalidad pues se había impuesto para lograr el cumplimiento de una orden cumplida, y por lo tanto debía ser levantada.
- 1.13. Mediante el Auto Interlocutorio No. 337 del 05 de julio de 2023, el Juzgado rechazó tanto la solicitud de nulidad como la solicitud de inaplicación y levantamiento de la sanción, argumentando lo siguiente:

“En ese orden de ideas, no es de recibo lo manifestado por el peticionario cuando afirma que solo el 29 de marzo del año 2022, se entera de la existencia de la sanción impuesta por este Juzgado, toda vez que se encuentra acreditado dentro de este trámite que las actuaciones que conllevaron a esa determinación efectivamente se **notificaron a la entidad a través del medio institucional establecido para el efecto**, época en la que se desempeñaba como vocero de la entidad.”¹ (negritas introducidas al texto original).

II. DERECHOS VULNERADOS Y DECISIONES JUDICIALES ACCIONADAS

- 2.1. Mediante la presente acción de tutela se persigue **la salvaguarda de mis derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad por la naturaleza pecuniaria de la sanción y al acceso a la administración de justicia**, los cuales fueron vulnerados por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali al emitir el Auto Interlocutorio No. 57 del 22 de febrero de 2017, mediante el cual se ordenó la apertura de un incidente de desacato, así como el Auto Interlocutorio del 21 de marzo de 2017, a través del cual decidió dicho incidente de desacato resolviendo lo siguiente:

“1. SANCIONAR POR DESACATO al doctor Miguel Samper Strouss director de la Agencia Nacional de Tierras (...) por sustraerse injustificadamente al cumplimiento de la Sentencia No. 156 del 19 de septiembre de 2011.

2. Imponer multa equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha, al doctor Miguel Samper Strouss, director de la Agencia Nacional de Tierras (...) de conformidad con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 (...).”

¹ Auto Interlocutorio No. 337 del 05 de julio de 2023, proferido por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali.

- 2.2. La decisión fue con posterioridad confirmada en grado jurisdiccional de consulta por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante el Auto Interlocutorio 179 del 6 de abril de 2017.

III. FUNDAMENTOS

En este acápite se esbozarán los 3 fundamentos de la presente solicitud: (i) ausencia absoluta de notificación; (ii) ausencia de prueba de responsabilidad subjetiva, y (iii) cumplimiento de la orden antes de la imposición de la sanción.

3.1. Ausencia Absoluta de Notificación

- 3.1.1. La pregunta central que debe resolverse frente a la presente acción de tutela es la siguiente: a la luz de la ley y jurisprudencia, **¿se debe notificar a un funcionario público sobre la apertura de un incidente de sanción y la decisión posterior sobre dicho incidente, al correo electrónico de notificaciones judiciales de la entidad para la que trabaja o al correo electrónico del funcionario?**
- 3.1.2. No se está discutiendo en esta acción de tutela la búsqueda del medio de notificación “más expedito pero eficaz posible”, pues el envío de un correo electrónico es lo suficientemente expedito y eficaz como para acatar esta exigencia legal.
- 3.1.3. Lo que se está discutiendo es a quién debía dirigirse dicho correo electrónico pues una cosa es notificar sobre una actuación judicial a una entidad pública y otra muy distinta es notificar a una persona sobre un procedimiento que puede resultar en la imposición de una sanción personal, no institucional.
- 3.1.4. Podría argumentarse que no le correspondía al despacho judicial averiguar la dirección de correo electrónico de la persona a sancionar, pues ello implicaría un trámite adicional que le restaría celeridad a un trámite que debe ser el “más expedito pero eficaz posible”.
- 3.1.5. No obstante, este argumento no tiene validez cuando se trata de funcionarios públicos, **pues todas las entidades tienen la obligación legal de hacer públicos en sus portales institucionales, todos los correos de los directivos y funcionarios que trabajan para la entidad.**
- 3.1.6. También podría afirmarse que no le correspondía determinar la culpabilidad de los funcionarios encargados de revisar el buzón electrónico de la entidad, los cuales no le informaron a su superior jerárquico sobre la apertura del incidente y la posterior sanción.

- 3.1.7. Sin embargo, **admitir que una notificación personal se realice a través de personas subordinadas y no a la persona que debe ejercer sus derechos de defensa y contradicción, conduciría al absurdo de permitir notificaciones a través de familiares o amigos.**
- 3.1.8. Lo que está en juego con esta definición, por ende, **es la interpretación del núcleo fundamental del debido proceso. ¿Se permiten en Colombia, a la luz de la Constitución Política y de la Ley, las notificaciones a través de terceros allegados, subordinados, empleados o familiares del notificado? Y, de ser así, ¿se permite entonces también la imposición de sanciones personales por la responsabilidad de otros?**
- 3.1.9. Permitirlo derrumbaría el núcleo fundamental del debido proceso y de la atribución de responsabilidades personales. Llevado el extremo, se estaría permitiendo entonces que se notifique a los ciudadanos a través de su cónyuge, y también que las personas puedan ser sancionadas disciplinaria o penalmente por las conductas de sus empleados o hermanos.
- 3.1.10. Ello no puede admitirse. Por eso, frente a las notificaciones de los incidentes de desacato, el Consejo de Estado ha manifestado en su jurisprudencia lo siguiente:

“(…) en los futuros incidentes de desacato, al momento de decretar la apertura del mismo, individualice al funcionario competente para cumplir con la orden constitucional dada, **a quien deberá notificar, en su correo institucional personal o de forma presencial**, pues el presente trámite busca comprobar la responsabilidad objetiva y subjetiva ante los presuntos incumplimientos de las órdenes que se dan por el amparo de los derechos fundamentales y, de esta manera, se garantiza el debido proceso y el derecho de contradicción del funcionario enjuiciado”² (negritas, subrayado de color y subrayas introducidas al texto original).

- 3.1.11. Interpretación que se reitera en la siguiente providencia:

“(…) de forma reiterada esta Sección de Consejo de Estado ha explicado que para que la notificación por correo electrónico tenga validez dentro de dicha actuación, aquella **se debe hacer al correo electrónico personal institucional, privado o de forma presencial del servidor público o particular a quien se le adelanta tal juicio de responsabilidad objeto**, (…) lo que se asimila al caso de marras, al correo personal empresarial”³ (negritas, subrayado de color y subrayas introducidas al texto original).

- 3.1.12. En similar sentido, la Corte Suprema de Justicia ha determinado lo siguiente:

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Consejera Ponente Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, fallo de 12 de abril de 2018, radicado: 76001-23-33-000-2016- 01609-01.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Consejera Ponente Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, fallo de 26 de abril de 2018, radicado: 11001-03-15-000-2017- 03330-01.

“En conclusión, **el auto que dispone la apertura del trámite incidental y las demás decisiones que dentro de él se profieran, necesariamente deben ser notificadas de manera personal al directamente afectado, pues una omisión en tal sentido indiscutiblemente cercena el derecho fundamental al debido proceso y dentro de este los de defensa y contradicción.**”⁴ (Subrayas y resaltado introducido al texto original).

3.1.13. Ahora bien, podría pensarse en este punto que al ser la persona sancionada el representante legal de la entidad pública a la cual se envió la notificación sobre la apertura del incidente y la posterior sanción, con ello se cumplió el requisito de notificar en debida forma y personalmente al sancionado.

3.1.14. **Una afirmación en este sentido debe ser rechazada de plano porque estaría confundiendo la responsabilidad institucional de la individual y estaría permitiendo que se confunda la persona natural con la persona jurídica.** De hecho, este argumento así esbozado reforzaría la necesidad de anular la sanción impuesta pues implicaría un reconocimiento expreso del operador judicial de que la sanción debía haber sido institucional, omitiendo con ello el elemento subjetivo que debe contener toda sanción correccional para una persona natural.

3.1.15. Si ello resultara admisible, **entonces también deberían tenerse como válidas las notificaciones de órdenes impartidas a una entidad pública con el envío de un correo a cualquier funcionario que en ella desempeñe sus funciones.**

3.1.16. En resumidas cuentas: ninguna de las actuaciones judiciales que desembocaron en la sanción impuesta por el Juzgado me fueron notificadas. En efecto, ni el Auto Interlocutorio No. 57 del 22 de febrero de 2017, mediante el cual se ordenó la apertura del incidente de desacato, ni tampoco el Auto Interlocutorio 111 del 21 de marzo de 2017 me fueron notificados. De igual manera, tampoco me fue notificado el Auto Interlocutorio 179 del 6 de abril de 2017, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en virtud del cual se confirmó la sanción mencionada.

3.1.17. Por lo tanto, esta ausencia de notificación configura una clara violación al debido proceso que impidió al sancionado ejercer su defensa. En palabras de la Corte Constitucional:

“El poder disciplinario del juez no es absoluto, pues a la luz de la Constitución de 1991, dichas actuaciones **deben enmarcarse dentro del ámbito del derecho fundamental al debido proceso.** Así las cosas, el poder disciplinario del juez, consistente en la facultad de imponer sanciones correccionales a quienes pretendan obstaculizar o irrespetar la administración de justicia, debe sujetarse al desarrollo previo de un proceso, no obstante éste sea sumario, que garantice al presunto infractor el derecho a la defensa, sin que con

⁴ Corte Suprema de Justicia. Providencia del 25 de marzo del 2004, Rdo 16084.

ello se desconozca la suprema autoridad de que esta investido el Juez, ni su capacidad y calificación.”⁵ (negritas introducidas al texto original).

3.1.18. En conclusión, la debida notificación de las providencias que deciden el ejercicio de la facultad correccional de la justicia mediante la imposición de una sanción, hace parte del núcleo fundamental del derecho al debido proceso para que el afectado pueda defenderse, ser oído y contradecir los argumentos o pruebas que se presenten. Al vulnerar estos derechos con los Autos objeto de esta tutela, dichas decisiones deben ser revocadas.

3.2. Ausencia de Responsabilidad Subjetiva

3.2.1. No existe prueba ni argumento en el proceso sobre la responsabilidad subjetiva del sancionado y, adicionalmente, nunca habría podido probarse pues el Director General de la Agencia Nacional de Tierras no cuenta con las funciones necesarias para dar cumplimiento a las órdenes judiciales de la Sentencia No. 156 del 19 de septiembre de 2011.

3.2.2. Para que proceda el incidente de desacato se debe tener en cuenta, no sólo si materialmente se presenta un incumplimiento de la orden judicial (factor objetivo), sino que además es preciso verificar si está acreditada la negligencia o renuencia de la autoridad (factor subjetivo), por lo que no es posible presumir la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento, sino que se debe comprobar el actuar negligente u omisivo del funcionario público a quien va dirigida la orden judicial.

3.2.3. En efecto, para el Consejo de Estado:

“No es suficiente para sancionar, entonces, que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida (elemento objetivo de la responsabilidad), sino que debe probarse la renuencia, negligencia o desidia en acatarla por parte de la persona encargada de su cumplimiento.”⁶

3.2.4. Así también lo ha explicado la Corte Constitucional al realizar el siguiente recuento jurisprudencial:

“En este contexto cobra vertebral importancia un juicio adecuado en torno a la *responsabilidad subjetiva* en cabeza del destinatario de la orden de tutela, pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo^[49]. Es por esto que se ha sostenido que ‘*al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir de las cuales pueden imponer*

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2001. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

⁶ Ver: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 24 de noviembre de 2005, Expediente 2000-3508, y Sentencia del 10 de mayo de 2004, Expediente 2003-90007, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador^[50].

De allí se desprende que corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial –lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado^[51]— **pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas –se insiste– no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción**^[52].

En la misma línea, es constante y reiterada la jurisprudencia constitucional en el sentido de que, por inscribirse en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio, la vía incidental del desacato exige una plena observancia del *debido proceso*, por lo que el juez instructor debe respetar las garantías de los involucrados y concentrarse en determinar en estricto derecho lo relativo al cumplimiento, toda vez que *‘[s]i el incidente de desacato finaliza con decisión condenatoria, puede haber vía de hecho si no aparece la prueba del incumplimiento, o no hay responsabilidad subjetiva’*, al paso que *‘[s]i el auto que decide el desacato absuelve al inculgado, se puede incurrir en vía de hecho si la absolución es groseramente ilegal.’*^[53]⁷

- 3.2.5. Pues bien, **en este caso en concreto, no se encuentra prueba alguna, ni siquiera una mención tangencial, a la supuesta negligencia o contumacia del sancionado. Mucho menos se prueba un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado** (incumplimiento).
- 3.2.6. De hecho, el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali en el Auto Interlocutorio 111 del 21 de marzo de 2017, así como el Tribunal Contenciosos Administrativo en el Auto Interlocutorio 179 del 6 de abril de 2017, insisten en que el incumplimiento lleva varios años ocurriendo pues la sentencia en la cual se ordena la reubicación de 22 familias desplazadas fue proferida el 19 de septiembre de 2011.
- 3.2.7. Resulta entonces ineludible preguntar: ¿Cómo puede configurarse una responsabilidad subjetiva en cabeza del hoy accionante, con fundamento en el tiempo transcurrido desde que fuera impartida la orden judicial, si mi nombramiento como Director General de la Agencia Nacional de Tierras fue realizado mediante el Decreto 875 del 26 de mayo de 2016, es decir, cinco años después de proferida la orden incumplida?
- 3.2.8. En similares palabras: **¿Cómo se podía demostrar el factor subjetivo de la responsabilidad si se exigía subsanar un incumplimiento de 5 años por parte del INCODER en tan solo 5 meses desde mi posesión como Director General de la Agencia Nacional de Tierras?**

⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

- 3.2.9. De hecho, en las providencias judiciales hoy accionadas siempre se alega el incumplimiento por parte del INCODER de las órdenes impartidas en la Sentencia del 19 de septiembre de 2011, pero: (i) el cumplimiento por parte de la Agencia Nacional de Tierras fue exigido antes de que el INCODER fuera liquidado⁸; (ii) el incidente de desacato contra el hoy accionante, que nunca fue notificado, fue abierto el 22 de febrero de 2017, a menos de dos meses de la liquidación del INCODER; (iii) siempre se menciona el incumplimiento por parte del INCODER y por la simple sucesión procesal en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras se presume el incumplimiento por parte de esta, y (iv) **se menciona a la entidad y no al funcionario, como argumento para imponer la sanción, lo cual contraviene la subjetivación de la responsabilidad exigido para este tipo de decisiones.**
- 3.2.10. Todo lo anterior conduce a concluir que no hay prueba ni juicio de valor alguno, ni siquiera un argumento, que dé indicios sobre una responsabilidad subjetiva del funcionario sancionado.
- 3.2.11. **Prueba o indicio que nunca hubiera podido establecerse en todo caso, pues “los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la Constitución y las leyes respectivas, y de ello son responsables”⁹, y el Director General de la Agencia Nacional de Tierras no tiene entre sus funciones ni la adquisición de predios para la reubicación de familias desplazadas, ni tampoco la función de adjudicar baldíos de la Nación.** Tales funciones, en virtud del Decreto 2363 de 2015 que creó la Agencia Nacional de Tierras, recaen en la Dirección de Acceso a Tierras.
- 3.2.12. Por ello, por más que se hubieran notificado las distintas decisiones en el marco del trámite del incidente de desacato, lo cual no ocurrió, y así el entonces Director de la Agencia Nacional de Tierras hubiese querido cumplir las órdenes judiciales que se consideraban incumplidas, no hubiera podido hacerlo pues legalmente no se encontraba facultado para hacerlo.
- 3.2.13. El Director General de la Agencia Nacional de Tierras sí podía, como de hecho se hizo con frecuencia, instruir a todos los funcionarios para que acataran y cumplieran con las órdenes judiciales. Pero en ocasiones, como en el presente caso, **el Director General no podía cumplirlas directamente por no contar con facultades legales para hacerlo.**

⁸ Mediante el Auto de Sustanciación No. 558 del 7 de diciembre de 2016, proferido por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali, “se requirió al doctor Miguel Samper Strouss, director de la Agencia Nacional de Tierras (...) para que rindan informe del cumplimiento de la Sentencia No. 156 del 19 de septiembre de 2011 (...)”. El INCODER se liquidó el 31 de diciembre de 2016.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2003. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

3.2.14. Por este motivo, no se podría configurar la responsabilidad subjetiva en cabeza del Director de la Agencia Nacional de Tierras ante el incumplimiento que motivó la apertura del incidente de desacato tantas veces mencionado en estas páginas. Con ello, se configura una diáfana violación del debido proceso y, al imponerse una sanción pecuniaria ilegal y abiertamente inconstitucional, al derecho fundamental a la propiedad.

3.3. Cumplimiento de la orden

3.3.1. En este caso en concreto, tal y como lo reconoce el Juzgado, desde el 2017 se iniciaron acciones tendientes al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia No. 156 del 19 de septiembre de 2011.

3.3.2. Si bien estas acciones que apuntaban al objetivo de dar cumplimiento a las órdenes emanadas de la providencia judicial iniciaron luego de la imposición de la sanción al hoy accionante, **lo cierto es que la finalidad de las sanciones impuestas en el marco de un incidente de desacato no es otra distinta que la de garantizar el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales, cosa que ya ocurrió.**

3.3.3. En efecto, las sanciones que resultan del trámite incidental de desacato **tienen como objetivo primordial** lograr el cumplimiento de una orden judicial proferida en el marco del amparo de los derechos fundamentales por la vía de la tutela.

3.3.4. Así las cosas, las facultades sancionatorias que devienen de un incidente de desacato no tienen una naturaleza punitiva sino son utilizadas para apremiar o provocar el cumplimiento del fallo de tutela.

3.3.5. Es por ello que la Corte Constitucional, de manera diáfana y reiterada, ha sostenido que la finalidad de un incidente de desacato no es reprimir al incidentado sino inducir al cumplimiento de un fallo u orden judicial. Así lo ha manifestado el Máximo Tribunal de lo Constitucional al establecer:

“Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, **si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada**; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvencción cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.”(negrillas introducidas al texto original).¹⁰

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU034-18. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

3.3.6. En similar sentido, cumplir con la orden judicial evita la imposición de sanciones en el trámite incidental de desacato. Sostener lo contrario, sería separarse de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional que sobre el particular ha manifestado lo siguiente:

“A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela^[25]. **Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa** previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia^[26].”¹¹

3.3.7. De hecho, el Consejo de Estado, trayendo a colación jurisprudencia tanto de esa corporación como de la Corte Constitucional, determinó la **primacía de lo formal sobre lo sustancial que obliga a levantar las sanciones impuestas** durante el trámite incidental de desacato **ante el cumplimiento del fallo así éste sea tardío**. En palabras del Consejo de Estado:

“En reiteradas oportunidades, la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado ha dispuesto que la finalidad del incidente de desacato no es sancionar a quien incumple el fallo de tutela, sino que su verdadero propósito es propiciar que el accionado acate la orden del juez. (...) En efecto, la Sala encontró que la autoridad accionada desconoció el precedente del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional (...) **en el que se ha establecido la plena validez del principio de primacía de lo formal sobre lo sustancial, según el que se debe levantar la sanción ante el cumplimiento de la orden judicial aun cuando este haya sido tardío**. Esto es así porque, de lo contrario, se afectarían los derechos a la propiedad privada y a la libertad sin que exista un fundamento constitucionalmente válido para mantener la sanción. Todo lo anterior demuestra la existencia y vigencia del precedente proferido por la Corte Constitucional y por esta Sección, referente al objetivo del incidente de desacato y al levantamiento de sanciones, incluso después de surtido el grado jurisdiccional de consulta, siempre que se acredite el cumplimiento total de la orden de tutela.” (subrayas y negrillas introducidas).¹²

3.3.8. En conclusión: la jurisprudencia de las altas cortes ha sido reiterativa acerca de que la finalidad que persiguen las sanciones que pueden imponer los jueces en un incidente de desacato no es la de reprimir al sancionado sino la de lograr el cumplimiento de un

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-367-14. M.P.: Mauricio González Cuervo.

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia nº 11001-03-15-000-2020-04579-01 del 10/06/2021. C.P.: Milton Chaves García.

fallo judicial. Por ende, si el fallo fue acatado, la sanción cumplió su finalidad y debe ser revocada por vulnerar los derechos fundamentales del hoy accionante.

IV. TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES

- 4.1. La Corte Constitucional, en reiterada línea jurisprudencial, ha manifestado que para que procedan las acciones de tutela contra providencias judiciales, deben presentarse los requisitos formales, desarrollados por este Tribunal en 6 supuestos, a saber:

“Como *requisitos generales de procedencia*, también denominados por la jurisprudencia como requisitos formales, la referida providencia desarrolló seis supuestos, a saber:

(i) Que el asunto objeto de estudio tenga una clara y marcada *relevancia constitucional*, lo que excluye que el juez constitucional se inmiscuya en controversias cuya resolución corresponde a los jueces ordinarios, imponiéndole entonces la carga de exponer los motivos por los cuales la cuestión trasciende a la esfera constitucional, por estar comprometidos derechos fundamentales.

(ii) Que se hayan *desplegado todos los mecanismos de defensa judicial*, tanto ordinarios como extraordinarios, de que disponía el solicitante, a menos que se pretenda conjurar la consumación de un perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales; exigencia enfocada a evitar que la tutela sea utilizada para sustituir el medio judicial ordinario.

(iii) Que la acción de tutela se haya interpuesto dentro de un término razonable y proporcionado a partir del evento que generó la vulneración alegada, es decir, que se cumpla con el requisito de *inmediatez*; con el fin de que no se sacrifiquen los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica que sustentan la certidumbre sobre las decisiones de las autoridades judiciales.

(iv) Que si se trata de una *irregularidad procesal*, tenga una *incidencia directa y determinante sobre el sentido de la decisión* a la cual se atribuye la violación. Empero, de acuerdo con la sentencia C-591 de 2005, si la irregularidad constituye una grave lesión de derechos fundamentales, la protección de los mismos se genera independientemente del efecto sobre la decisión y, por lo tanto, hay lugar a la anulación del juicio (v. gr. prueba ilícita susceptible de imputarse como crimen de lesa humanidad).

(v) Que el solicitante identifique de forma razonable los hechos generadores de la vulneración y los derechos afectados, *y que hubiere alegado tal circunstancia al interior del proceso* en donde se dictó la sentencia atacada.

(vi) Que la acción no se dirija en contra de sentencias de tutela, con el fin de que no se prolonguen indefinidamente las controversias en torno a la protección de los derechos fundamentales; máxime si tales fallos están sometidos a un riguroso

proceso de selección ante la Corte, que torna definitivas las providencias excluidas de revisión.”¹³

4.2. Por ello, ahora se procederá a acreditar el cumplimiento de estos requisitos generales:

4.2.1. *Relevancia Constitucional*: el asunto abordado mediante esta acción de tutela reviste la relevancia constitucional necesaria para ser examinado por esta Corporación, habida cuenta de que el debate gira en torno a la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad y al acceso a la justicia, consagrados en los artículos 29, 58 y 229 del Estatuto Superior, respectivamente.

Adicionalmente, la cuestión relativa a la naturaleza y los alcances del incidente de desacato, al estar directamente asociados al derecho al cumplimiento del fallo y a la justiciabilidad de los derechos fundamentales mediante la acción de tutela, la cual es un mecanismo de protección Superior en virtud del artículo 86 de la Constitución, también revisten relevancia constitucional.

4.2.2. *Agotamiento de todos los mecanismos de defensa judicial*: como se menciona en el acápite de los Hechos de este escrito, el 22 de marzo de 2022 me enteré de la existencia de la sanción, radiqué una tutela unos días después, la cual fue rechazada por no cumplir con el requisito de subsidiariedad pues no había solicitado la nulidad de los Autos. Por ello, el 2 de agosto de 2022 radiqué la solicitud de nulidad y el 27 de marzo de 2023 una solicitud adicional de levantamiento e inaplicación de la sanción por cumplimiento de las órdenes, ante la ausencia de respuesta por parte del Juzgado. Todos estos mecanismos fueron rechazados por el Juzgado en el Auto Interlocutorio No. 337 del 05 de julio de 2023.

4.2.3. *Inmediatez*: el 29 de marzo de 2022 me enteré de la existencia de esta sanción en mi contra e inicié todas las acciones e interpose los recursos mencionados anteriormente. Solo han pasado pocos meses desde la fecha en que fui notificado de la última actuación judicial (rechazo de la nulidad y solicitud de levantamiento de la sanción), por lo que se cumple a cabalidad con el requisito del plazo razonable que debe transcurrir desde que el accionante tiene conocimiento de la existencia de la providencia judicial y la interposición de la tutela.

Sobre este requisito, ha establecido la Corte Constitucional lo siguiente:

“La jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que el presupuesto de inmediatez **no debe valorarse en abstracto sino según las particularidades de cada caso**, con el fin de identificar que el reclamo constitucional haya sido interpuesto dentro de un tiempo razonable desde la ocurrencia del hecho vulnerador, puesto que, si bien en este ámbito no existe un término de caducidad, la urgencia de la protección es uno

¹³ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

de los rasgos distintivos de la acción de tutela.”¹⁴ (Negrilla introducida al texto original).

Así las cosas, se estima imperativo recalcar el alegato principal que fundamenta la presente acción: la ausencia absoluta de notificación sobre esta decisión. Por ende, no puede valorarse en abstracto el criterio de inmediatez con fundamento en la fecha en la que quedó en firme la decisión que se controvierte mediante esta acción de tutela, pues ello equivaldría a sostener que se le exige al sancionado enterarse de un proceso del que no tenía forma de tener conocimiento, para cumplir con el requisito de inmediatez.

Esto, además, contradeciría los Principios Superiores propios del Estado de Derecho y vulneraría los derechos de todos los que potencialmente puedan ser sancionados sin que puedan defenderse durante el proceso por nunca enterarse de su existencia.

- 4.2.4. *Incidencia directa y determinante de la irregularidad procesal en el sentido de la decisión:* como en el caso bajo estudio se ventila una vulneración de derechos fundamentales acaecida a raíz de irregularidades de naturaleza procesal, como es la ausencia absoluta de notificación y la falta de configuración de la responsabilidad subjetiva, es diáfana la incidencia de la falta de participación del sancionado en las etapas del incidente del desacato, así como la imposibilidad para defenderse, lo que conllevó al despacho judicial a tomar una decisión en su contra.

A la inversa, si el despacho judicial hubiera notificado como era debido al funcionario, se le hubiera permitido defenderse, solicitar la práctica de pruebas y contradecir los argumentos, probablemente otra hubiera sido la decisión judicial, tal y como ocurrió en varias oportunidades en que sí se realizó la notificación personal en debida forma mientras me encontraba en ejercicio de las funciones de Director General de la Agencia Nacional de Tierras.

Lo mismo hubiese ocurrido si la autoridad judicial, en desarrollo del debido proceso en trámites sancionatorios, hubiese probado la responsabilidad subjetiva del sancionado, pues ante la imposibilidad de hacerlo, la decisión hubiese desestimado la imposición de la sanción que hoy se cuestiona mediante esta tutela.

- 4.2.5. *Identificación de los hechos que generan la vulneración y oportuna alegación de los mismos al interior del proceso:* como ha sido abordado en detalle en las páginas precedentes, se han identificado los hechos que generaron la vulneración de mis derechos. Ahora bien, ante la ausencia absoluta de notificación de las providencias judiciales accionadas mediante esta tutela, me fue imposible alegar los mismos durante los trámites incidentales. Esta es, precisamente, la justificación principal de la presente acción de tutela.

¹⁴ ¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

4.2.6. La acción no se dirige contra una sentencia de tutela: la presente acción de tutela no se dirige contra las providencias judiciales que ampararon los derechos fundamentales de los ciudadanos que invocaban su protección frente al INCODER y/o la Agencia Nacional de Tierras. Si bien las decisiones cuestionadas en estas páginas tienen su génesis en fallos de tutela, con la presente acción no se pretenden enervar dichos fallos sino aquellas providencias que iniciaron un incidente de desacato, lo culminaron con la imposición de una sanción y lo confirmaron en el grado jurisdiccional de consulta.

4.3. De otra parte, la Corte Constitucional también ha establecido causales específicas de procedencia o requisitos materiales, los cuales, en palabras de la Corte, se refieren a los siguientes defectos:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución.”¹⁵

¹⁵ *Ibídem.*

4.4. Por ello, se considera que las providencias accionadas incurrieron en los siguientes defectos que justifican la intervención del juez constitucional:

4.4.1. Defecto procedimental absoluto: tal y como ha sido demostrado en estas páginas, la ausencia completa de notificación de todas y cada una de las providencias que hoy se pretenden enervar mediante este escrito, constituye un defecto procedimental absoluto en flagrante transgresión del debido proceso y el derecho de acceso a la justicia.

4.4.2. Defecto fáctico: la falta de pruebas que evidenciaran en el trámite del incidente de desacato la responsabilidad subjetiva del sancionado, constituye también un defecto de las providencias cuestionadas, pues no obra ninguna que le permitiera a los despachos judiciales justificar la imposición de la sanción con la que culminó dicho incidente.

4.4.3. Defecto material o sustantivo: al exigírsele al Director General de la Agencia Nacional de Tierras, por la vía de la sanción incidental, el cumplimiento de órdenes impartidas en una Sentencia Judicial las cuales no podía cumplir directamente el funcionario por no encontrarse facultado para hacerlo, se dio aplicación a una norma inexistente.

En iguales palabras: la sanción impuesta en el incidente partía de la base de que el Director General de la entidad estaba provisto de facultades que no estaban contenidas en ninguna ley existente, y ello se desprende de una lectura desprevenida del Decreto 2363 de 2015 mediante el cual se creó la Agencia Nacional de Tierras.

4.4.4. Decisión sin motivación: pero no es solo la falta de pruebas sobre la responsabilidad subjetiva del servidor público o la aplicación de normas inexistentes sobre sus funciones lo que constituye un defecto de las providencias accionadas. También lo es el hecho de que no existe argumento alguno ni mención tangencial en dichas decisiones que le atribuyan directamente al Director General un comportamiento doloso o culposo que configure el incumplimiento de la orden judicial, lo que constituye el núcleo esencial de la responsabilidad subjetiva que debe motivarse en este tipo de procesos sancionatorios.

4.5. En resumen: la presente acción de tutela cumple con los requisitos generales para su procedencia y evidencia la configuración no de uno, sino de cuatro defectos o requisitos materiales. Con lo cual, en este evento, “no solo se justifica, sino se exige la intervención del juez constitucional”¹⁶.

4.6. **Tutela contra decisiones judiciales que resuelven un incidente de desacato**

¹⁶ Sentencia T-078 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo.

4.6.1. La Corte Constitucional, en adición a los anteriores requisitos, ha establecido los siguientes para que procedan, excepcionalmente, las tutelas contra providencias que ponen fin a un incidente de desacato:

“En suma, se tiene que la jurisprudencia trazada por esta Corporación sostiene que para enervar mediante acción de tutela la providencia que resuelve un incidente de desacato, es preciso que se reúnan los siguientes requisitos:

i) La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada; es decir que la acción de tutela es improcedente si se interpone antes de finalizado el trámite –incluido el grado jurisdiccional de consulta, si es del caso–.

ii) Se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se sustente, por lo menos, la configuración una de las causales específicas (defectos).

iii) Los argumentos del promotor de la acción de tutela deben ser consistentes con lo planteado por él en el trámite del incidente de desacato, de manera que **a)** no debe traer a colación alegaciones nuevas, que dejó de expresar en el incidente de desacato, y **b)** no puede solicitar nuevas pruebas que no fueron pedidas en un principio dentro del desacato y que el juez no tenía que practicar de oficio.”¹⁷

4.6.2. En este caso en concreto, como quedó evidenciado en las páginas precedentes, también se cumplen con los requisitos señalados jurisprudencialmente para que proceda la siguiente acción contra la providencia que pone fin a un incidente de desacato, así:

- (i) todas las providencias accionadas se encuentran ejecutoriadas, incluyendo la que se surtió en el grado jurisdiccional de consulta;
- (ii) en el acápite anterior se acreditó el cumplimiento tanto de los requisitos generales como la configuración de cuatro causales específicas, y
- (iii) no se traen a colación alegaciones nuevas ni se están solicitando nuevas pruebas pues, se reitera, la imposibilidad de participar en el incidente de desacato por una ausencia completa de notificación es la causa principal que fundamenta la presente acción de tutela.

V. PETICIONES

Con fundamento en lo expuesto, se le solicita respetuosamente a esta Corporación lo siguiente:

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

- 5.1. Que se declare la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad y al acceso a la administración de justicia de MIGUEL SAMPER STROUSS, por parte del Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali y el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca en los Autos Interlocutorios No. 57 del 22 de febrero de 2017 y No. 111 del 21 de marzo de 2017 proferidos por el primero y el Auto Interlocutorio 179 del 6 de abril de 2017 proferido por el segundo, dentro del proceso de radicado 76001-33-33-014-2011-00292-00.
- 5.2. Que se deje sin efectos y se revoque la sanción impuesta contra MIGUEL SAMPER STROUSS en el marco del incidente de desacato mediante el Auto Interlocutorio No. 111 del 21 de marzo de 2017 proferido por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali, y confirmada en grado jurisdiccional de consulta mediante el Auto Interlocutorio 179 del 6 de abril de 2017 proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso de radicado 76001-33-33-014-2011-00292-00.
- 5.3. Que, en consecuencia, se ordene a la Dirección Administrativa de la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para que considere sin efectos el Acuerdo de Pago suscrito por MIGUEL SAMPER STROUSS para cumplir con la sanción impuesta en el Auto Interlocutorio No. 111 del 21 de marzo de 2017 proferido por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali, y le sean reembolsadas al accionante todas las sumas de dinero canceladas hasta la fecha en virtud de dicho Acuerdo de Pago.

VI. COMPETENCIA Y LEGITIMIDAD EN LA CAUSA

- 6.1. En virtud de los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, así como de la jurisprudencia constitucional traída a colación en estas páginas, el Consejo de Estado es competente para conocer de la presente acción de tutela.
- 6.2. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, el accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción pues se han vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la propiedad y al acceso a la administración de justicia.

VII. DECLARACIÓN JURAMENTADA

- 7.1. Manifiesto bajo la gravedad de juramento que interpuse una acción de tutela por estos mismos hechos, la cual fue rechazada por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. Por lo tanto, manifiesto bajo la gravedad de juramento que una vez agotados todos los otros mecanismos legales para defender mis derechos fundamentales, no he interpuesto ninguna otra tutela por estos mismos hechos y derechos aquí relacionados.

VIII. NOTIFICACIONES

8.1. Cualquier notificación o comunicación relacionada con esta acción de tutela podrá realizarse por medios electrónicos al siguiente correo: msamper@gestionrural.com.co.

IX. ANEXOS

9.1. Se incluyen los siguientes anexos:

- Copia de la Cédula de Ciudadanía de Miguel Samper Strouss.
- Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras del 21 de marzo de 2023, radicado No. 20231032399591.
- Anexo de la respuesta de la Agencia Nacional de Tierras del 21 de marzo de 2023, radicado No. 20231032399591.

De los Honorables Consejeros,



MIGUEL SAMPER STROUSS

CC. 80.098.317

T.P. No. 154.726 del C.S. de la J.

REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **80.098.317**

SAMPER STROUSS

APELLIDOS
MIGUEL

NOMBRES

FIRMA



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **18-ABR-1983**

BOGOTA D.C.
(CUNDINAMARCA)
LUGAR DE NACIMIENTO

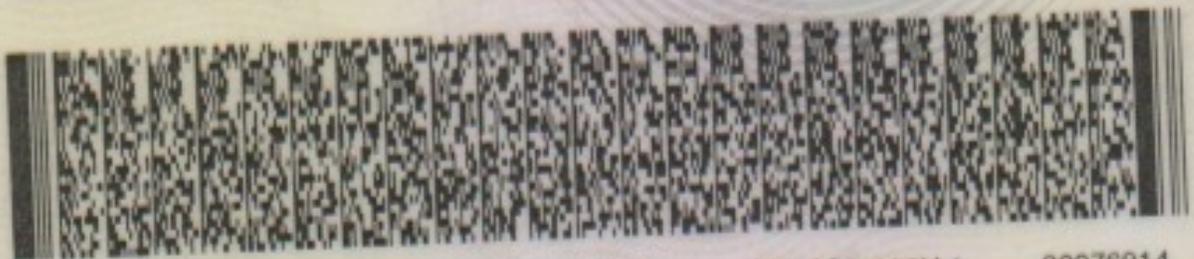
1.87
ESTATURA

A+
G.S. RH

M
SEXO

03-MAY-2001 BOGOTA D.C.
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

Carlos Ariel Sánchez Torres
REGISTRADOR NACIONAL
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES



A-1500150-00166496-M-0080098317-20090805

0014487986H 1

32976914