



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: INCIDENTE DE DESACATO

DEMANDANTE: GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ

DEMANDADO: JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO DE VALLEDUPAR

RADICADO No: 20-001-23-33-000-2019-00350-00

MAGISTRADA PONENTE: DORIS PINZÓN AMADO

I.- ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el presente incidente de desacato propuesto por el señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ contra el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR, por el incumplimiento del fallo de tutela de fecha 13 de diciembre de 2019, proferido por esta Corporación dentro de la acción de tutela radicada bajo este mismo número.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- ACCIÓN DE TUTELA.-

El señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ instauró acción de tutela en contra del JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR, para que le fueran tutelados sus derechos fundamentales de petición y debido proceso debido a que había elevado varias solicitudes a ese despacho judicial y las mismas no habían sido atendidas, dentro de las cuales se encontraba la de tramitar un incidente de desacato por el incumplimiento del fallo emitido en la acción de cumplimiento con radicación N° 2018-00311-00.

Mediante sentencia del 13 de diciembre de 2019, esta Corporación resolvió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ y ordenó al JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DE VALLEDUPAR tramitar dentro del término de las 72 horas, la solicitud de desacato elevada por el señor CHICA RAMÍREZ en caso que no lo hubiese hecho.

2.2.- DEL INCIDENTE DE DESACATO.-

El señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ, presenta escrito de fecha 28 de enero de 2020 obrante en folios de 2 a 4 del expediente, informando que a la fecha de la presentación del escrito, el REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SECCIONAL AGUACHICA y EL JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DE VALLEDUPAR no habían dado cumplimiento a las órdenes impartidas el 13 de diciembre de 2019 mediante la decisión proferida por esta Corporación.

En virtud de esto, solicitó se conminara a la accionada JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DE VALLEDUPAR para que tramitara de inmediato la solicitud de desacato conforme al fallo de tutela.

2.4.- TRÁMITE DEL INCIDENTE.-

Mediante auto de fecha 30 de enero de 2020¹ previo a darle apertura al presente incidente de desacato, la Magistrada Ponente ordenó requerir a la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR para que diera cumplimiento al fallo de tutela de 13 de diciembre de 2019 proferido por esta Corporación, dentro del término improrrogable de dos días contados a partir de la notificación del auto. De igual forma, se informó a la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR sobre el escrito de incidente de desacato presentado por el señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ indicando el estado en que se encontraba.

Vencido el término concedido, la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR allegó escrito con el cual precisó haber dado cumplimiento al fallo de tutela.

Debido a lo anterior, por medio de auto de fecha 7 de febrero de 2020 se corrió traslado al incidentante de los documentos aportados por el Juzgado Quinto guardando silencio.

2.5.- INTERVENSIÓN DEL INCIDENTADO.-

La JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR allegó escrito con el cual precisó haber dado cumplimiento al fallo de tutela los cuales se hacen visibles a folio del 11 al 15 del expediente, aportando como prueba de ello copia del auto de fecha 19 de diciembre de 2019, por medio del cual el despacho incidentado previo a dar apertura al incidente de desacato ordenó oficiar al REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SECCIONAL AGUACHICA, para que informara al Despacho si había dado cumplimiento al fallo de fecha 12 de diciembre de 2018.

De igual forma remitió copia del auto de fecha 31 de enero de 2020 por medio del cual dio apertura al incidente de desacato en contra del REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SECCIONAL AGUACHICA, por no haber acreditado el cumplimiento de la sentencia de fecha 12 de diciembre de 2018, con lo cual estima que ha dado cumplimiento al fallo de tutela.

III. CONSIDERACIONES.-

De conformidad con los antecedentes expuestos en precedencia, le corresponde a la Sala determinar si la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR incurrió en desacato a la orden impartida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR en fallo de fecha 13 de diciembre de 2019, en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que dispone:

"Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere

¹ Folio 6

señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción” –sic-

Para resolver el cuestionamiento anterior, debe precisarse que el incidente de desacato es un instrumento orientado a lograr el cumplimiento de las decisiones dictadas en acciones de tutela, conseguir su efectividad y el respeto del derecho fundamental vulnerado. Se ha sostenido que se trata de una sanción de carácter correccional, impuesta por el Juez en desarrollo de su poder disciplinario a quien incumpla una orden proferida por él, bien sea en el trámite de la acción constitucional en mención o en el fallo respectivo.

Al respecto, el H. Consejo de Estado en sentencia de fecha 14 de enero de 2013, en proceso bajo Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00093-02 (AC) y siendo Magistrado Ponente el Doctor GERARDO ARENAS MONSALVE, precisó lo siguiente:

“[...] Como puede apreciarse, aunque el incidente de desacato es una institución distinta al cumplimiento, a través de éste es posible conjurar las acciones u omisiones que amenazan o vulneran los derechos fundamentales tutelados, motivo por el cual su objetivo más que sancionar al responsable del cumplimiento, es garantizar que se respeten las decisiones que amparan estos derechos, sin que lo anterior signifique como se ha expuesto, que el incidente de desacato constituya el único mecanismo de cumplimiento de las sentencias de tutela.

Sobre el particular puede apreciarse el siguiente pronunciamiento de la Corte Constitucional, contenido en la sentencia T-1113 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño:

“De acuerdo con la sentencia T-188/02 el objeto del incidente de desacato es “sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”. En otras palabras, el objeto del incidente no es la imposición de la sanción en si misma, sino proteger derecho fundamental vulnerado o amenazado. Así, la sanción es concebida como una de las formas a través de las cuales el juez puede lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela cuando la persona obligada ha decidido no acatarla.”

I. De los elementos objetivo y subjetivo en el desacato.

Establecidas las características principales del desacato como una vía de cumplimiento de las sentencias de tutela, es necesario precisar que para la configuración del mismo se requiere dos elementos a saber, el objetivo que hace referencia al incumplimiento del fallo, esto es, a que se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada; y el subjetivo que en razón a la naturaleza disciplinaria de la sanción por desacato, exige establecer que el responsable de cumplir una orden fue negligente en su obligación².

Es importante destacar que estos elementos deben analizarse en torno a lo decidido en la acción de tutela, como lo expresó la Corte Constitucional de la siguiente manera:

² Sentencia T- 939 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández: *“Es el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento”*

"Los dos elementos del desacato, es decir, el objetivo (incumplimiento de la decisión) y el subjetivo (conducta desplegada por cada disciplinado tendiente a no cumplir) giran en torno a la orden que se haya consignado en la tutela. Ahora bien, esta solamente sería obligatoria, en principio, respecto de la parte resolutive del fallo e incluiría la ratio decidendi presente en el mismo. En todo caso, debemos señalar que en aplicación del principio de buena fe y conforme al artículo 6° de la Constitución, no es posible derivar obligación ni responsabilidad alguna respecto de órdenes que no han sido consignadas con claridad en la decisión. Esto porque tratándose de un proceso sancionatorio en donde se encuentra bajo debate la libertad, honra y bienes de un Asociado se hace necesaria la conformación de un parámetro objetivo y claro a partir del cual deducir el incumplimiento de la obligación."³ (Subrayado fuera de texto).

III. De los aspectos relevantes a verificar en el incidente de desacato

Con el fin de garantizar que el incidente de desacato como uno de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las sentencias de tutela en los términos antes expuestos, se respetarán los derechos fundamentales de las partes, y especial de los funcionarios en los que recae la responsabilidad de acatar las órdenes proferidas, la Sala considera pertinente tener en cuenta a la hora de decidir sobre la imposición de una sanción, algunos aspectos que de manera pormenorizada fueron expuestos por la Corte Constitucional:

"Respecto a los límites, deberes y facultades del juez de tutela que conoce del incidente de desacato y en virtud de lo que hasta ahora ha sido señalado, debe reiterarse que el ámbito de acción del juez está definido por la parte resolutive del fallo correspondiente. Por lo tanto, es su deber verificar: (1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)⁴.

Adicionalmente, el juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden impartida a través de la sentencia de tutela y, de existir el incumplimiento, debe identificar si fue integral o parcial. Una vez verificado el incumplimiento debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada. Finalmente, si existe responsabilidad deberá imponer la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.

Al momento de evaluar si existió o no el desacato, el juez debe tener en cuenta circunstancias excepcionales de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para cumplir, las cuales deben estar siempre avaladas por la buena fe de la persona obligada. En este sentido, conviene recordar que la Corte ya ha señalado que no se puede imponer una sanción por desacato: (i) cuando la orden impartida por el juez de tutela no ha sido precisa -porque no se determinó quien debe cumplirla o su contenido es difuso-; (ii) cuando el obligado de buena fe quiere cumplir la orden pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo⁵.

10. En todo caso el trámite del incidente de desacato debe adelantarse respetando las garantías del debido proceso del cual son titulares todas las partes. En este sentido, la Corte ha precisado que: "La sanción, desde luego, sólo puede ser impuesta sobre la base de un trámite judicial que no por expedito y sumario puede descuidar el derecho de defensa ni las garantías del debido proceso respecto de

³ Corte Constitucional, sentencia T-939 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
⁴ Sentencias T-553/02 y T-368/05.
⁵ Sentencia T-368/05.

*aquél de quien se afirma ha incurrido en el desacato*⁶

Sobre el derecho al debido proceso en el incidente de desacato y los deberes del juez en esta materia la sentencia T-459/03 señaló:

“(N)o puede olvidarse que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental⁷, lo cual presume que el juez, sin desconocer que debe tramitarse al igual que la tutela de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y el derecho de defensa. Debe (1) comunicar al incumplido sobre la iniciación del mismo y darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa. Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento⁸, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe (2) practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; (3) notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, (4) remitir el expediente en consulta ante el superior.

En el evento en que durante el curso del incidente se advierta desconocimiento del derecho al debido proceso y como consecuencia de ello se constituya una vía de hecho, es perfectamente admisible que quien considere vulnerado su derecho acuda a la acción de tutela en procura de obtener protección constitucional. Será el juez de tutela, entonces, el que entre a valorar si en el caso concreto se configuran los presupuestos para la procedencia de la acción contra providencias judiciales y si se configura o no una vía de hecho.”⁹ –Negrilla y subraya fuera de texto-

En esos términos, el marco de competencia del juez que tramita el desacato está definido con la orden judicial que se produjo para amparar los derechos fundamentales del accionante, para verificar si a quien se le ha dado una orden por vía de tutela la ha cumplido o incurrido en incumplimiento¹⁰. Para que proceda la sanción, (i) debe existir una orden dada en fallo de tutela, (ii) que dicho fallo se haya notificado a la autoridad encargada de hacer cumplir la orden impuesta; (iii) que haya vencido el plazo sin que se cumpla la orden, y (iv) que no se haya dado cabal cumplimiento al fallo, frente a lo cual deberán respetarse siempre los derechos fundamentales al debido proceso y contradicción.

3.1.- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.-

Descendiendo al análisis del asunto bajo examen, resulta preciso recordar cuál fue la orden dada por esta Corporación, en el ya citado fallo de tutela de 13 de diciembre de 2019, para lo cual se transcribe a continuación la parte resolutive del mismo:

“PRIMERO: AMPARAR el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia del señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: De acuerdo con lo anterior, se ordena al JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DE VALLEDUPAR, tramitar si aún no se ha adelantado, la solicitud de desacato elevada por el señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ, dentro del término de las setenta y dos (72) horas siguientes a la notificación de esta providencia.

⁶ Sentencia T-766/03, T-368/05 y Auto 118/05.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-572 del 29 de octubre de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T-766 de 1998, ya citada.

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-635 del 15 de julio de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-086 de 2003, ya citada.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-1113 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Quinta. Veinticinco (25) de marzo de dos mil cuatro (2004).

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: En firme esta decisión y de no ser impugnada, REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.- sic-

Así las cosas, dentro del referido fallo de tutela se definió claramente que la orden impartida estaba dirigida a la titular del JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR y estaba encaminada a que se le diera trámite a la solicitud de desacato presentada por el incidentante, para lo cual se le concedió el término de las 72 horas contadas a partir de la notificación del fallo de tutela, observándose que una vez notificada la sentencia el 18 de diciembre de 2019, el día 19 de diciembre la Jueza hizo requerimiento sobre el cumplimiento del fallo emitido el día 12 de diciembre de 2018 en la acción de cumplimiento con radicado 2018-00311-00, previo a dar apertura al incidente de desacato, como se evidencia a folio 3 del expediente.

También se advierte que el día 31 de enero debido al silencio del REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS – SECCIONAL AGUACHICA ordenó abrir incidente de desacato en su contra, con lo cual esta Corporación considera ha dado cumplimiento a la orden dada en el fallo de tutela, pues la incidentada inició las acciones tendientes a dar trámite a la solicitud del señor GABRIEL ÁNGEL CHICA RAMÍREZ, lo cual correspondía a la orden dada.

Con fundamento en ello, estima esta Sala de Decisión que si bien la parte accionante dentro de la oportunidad concedida al correr traslado de los documentos aportados por la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, no emitió pronunciamiento alguno sobre el cumplimiento del fallo alegado por la accionada en el escrito de intervención, es claro que se ha dado pleno cumplimiento al fallo de tutela de fecha 13 de diciembre de 2019, por lo cual se advierte que ha sido superado el hecho generador del incidente de desacato, por cuanto lo pretendido por el accionante y que fue objeto de amparo a través de la sentencia de tutela ha sido satisfecho por la accionada con su respuesta, lo que permite inferir que han desaparecido los presupuestos para que se imparta la sanción prevista en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, pues no se evidencia renuencia injustificada por parte de la jueza, para cumplir la orden impartida por esta Corporación.

De las pruebas aportadas se concluye que se ha acatado cabalmente el fallo de tutela y se ha brindado la protección debida al derecho amparado, por lo cual esta Corporación se abstendrá de imponer sanción por desacato en contra de la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, como quiera se estima que no se encuentra presente el ingrediente subjetivo que debe imperar en la conducta renuente desplegada por quien se encuentra obligado a cumplir el fallo de tutela, por cuanto el incidentado dio cumplimiento al fallo de tutela previo a que se allegara por parte del accionante el escrito de incidente de desacato, de lo cual dio cuenta con los documentos allegados al trámite que nos ocupa, relevándose de la sanción de multa o arresto que podía ser impuesta en su contra.

DECISIÓN.-

Por lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE DE SANCIONAR POR DESACATO a la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR doctora LILIBETH ASCANIO NÚÑEZ, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por comunicación telegráfica, a la JUEZA QUINTA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR.

TERCERO: En firme esta decisión, archívese el expediente.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Éste proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de Decisión efectuada en la fecha. Acta No. 016


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Presidente


ÓSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Magistrado