



Bogotá D.C., 4 de agosto de 2020

Doctor

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

Tribunal Administrativo del Departamento de Archipiélago se San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Correo electrónico: [stectadminadz@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stectadminadz@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**Proceso:** Acción Popular  
**Radicación:** 88001 23 33 000 2016 00045 00  
**Accionante:** Defensoría del Pueblo Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
**Accionado:** Juan Carlos Salazar Gómez – Director General de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil  
**Asunto:** Solicitud de nulidad dentro del incidente de desacato promovido por el presunto incumplimiento del fallo del 23 de marzo de 2018.

Respetado señor Magistrado:

**JUAN CARLOS SALAZAR GÓMEZ**, identificado con cédula de ciudadanía 70.693.965 de Santuario, en mi condición de Director General y Representante Legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL, nombrado mediante Decreto 2230 del 27 de diciembre de 2017 y posesionado con Acta 142 del 5 de enero de 2018; de conformidad con el numeral 8° del artículo 133 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup>; presento ante usted solicitud de nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de la referencia a partir de la notificación Auto 028 de 26 de febrero de 2020, mediante el cual se ordenó la apertura del trámite del el incidente de desacato en mi contra, con fundamento en las siguientes consideraciones:

### 1. Causal que se invoca

La causal de nulidad impetrada, corresponde a la contenida en el numeral 8° del artículo 133 del Código General del Proceso que prescribe:

**ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD.** *El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:  
(...)*

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.



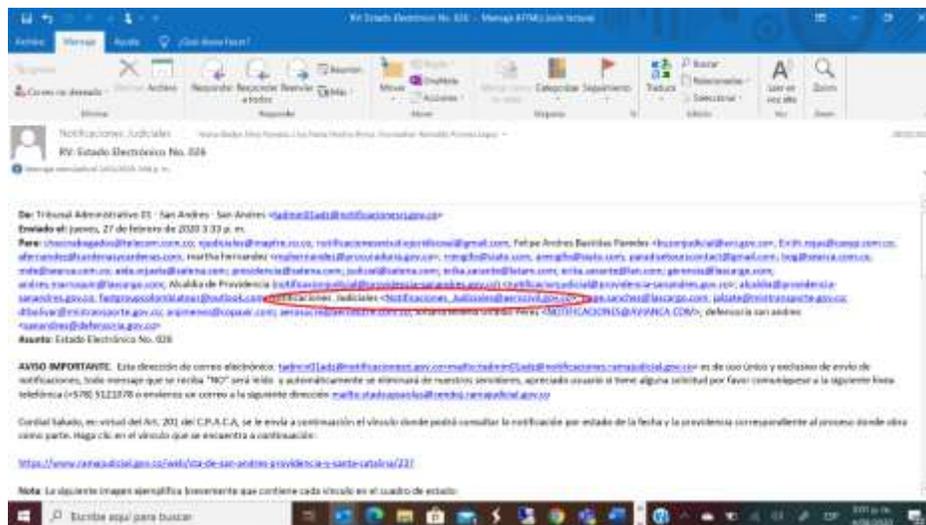
8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

## 2. Desarrollo fáctico y legal de la causal

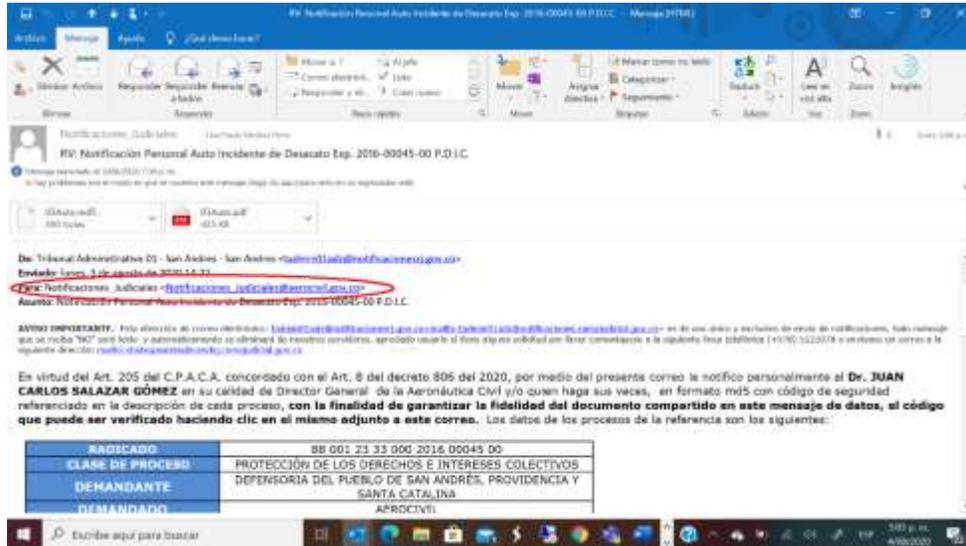
Tanto la decisión tomada mediante Auto 083 de 31 de julio de 2020, como el auto 028 del 26 de febrero de 2020, por el cual se dio apertura al incidente de desacato, fueron notificados a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a través del correo electrónico de la entidad Notificaciones Judiciales@aerocivil.gov.co, y no a mi correo institucional personal, situación que generó una palpable vulneración a mi derecho fundamental al debido proceso y derecho a la defensa, toda vez que no se siguió lo prescrito por la jurisprudencia que más adelante se entrará a analizar, lo cual conllevó a que no tuviera las oportunidades procesales para demostrar a ese honorable Tribunal, cuales han sido mis actuaciones como Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en procura del cumplimiento del fallo judicial que amparo los derechos e intereses colectivos del accionante.

### Notificación Auto No. 028 del 26 de febrero de 2020





### Notificación Auto No. 083 de 31 de julio de 2020



La irregularidad procesal tiene su origen desde el contenido del Auto No. 028 de 26 de febrero de 2020, en el cual se da apertura al trámite incidental por desacato en mi contra, sin que en dicha providencia se haya dispuesto la notificación personal al funcionario contra quien se dirige el desacato, en tanto que se resolvió:

**PRIMERO: DÉSELE APERTURA** al trámite incidental por desacato, en contra del Director General de la Aeronautica Civil **Dr. JUAN CARLOS SALAZAR GÓMEZ** y/o a quien haga sus veces.

**SEGUNDO: CÓRRASE** traslado a las partes por el término de tres (3) días conforme al Art. 129 del C.G.P., en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 209 y 306 del C.P.A.C.A.

El incidente de desacato de la acción popular está regulada en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, el cual establece:

**Desacato.** La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta será en el efecto devolutivo”.



De lo anterior se desprende que el desacato se concibe como ejercicio del poder sancionador frente al incumplimiento de una orden proferida por la autoridad competente en el curso del trámite de la acción popular y que este trae como consecuencia, la imposición de una multa conmutable en arresto, previo trámite incidental especial, consultable ante el superior jerárquico.

El Consejo de Estado ha precisado que el desacato busca establecer la responsabilidad subjetiva del funcionario o funcionarios por cuya culpa se ha omitido el cumplimiento de la sentencia, por lo que la notificación personal del auto que ordena dal inicio al incidente de desacato resulta ser fundamental de cara a la salvaguarda de los derechos fundamentales de quien debe soportar tal actuación judicial y que en últimas puede ser sancionado por su acción u omisión.

En tal sentido el desacato, tiene como finalidad conminar al acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, para lo que cuenta con la posibilidad de sancionar al responsable o responsables de ese incumplimiento, teniendo en consideración un componente subjetivo, en razón a que resulta necesario, determinar el grado de responsabilidad -a título de culpa o dolo- de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia.

Es por esa razón, la importancia de la notificación personal al funcionario o funcionarios presuntamente responsables del incumplimiento de lo ordenado por el despacho judicial, con el fin que se garantice la debida defensa y contradicción del funcionario involucrado.

Frente a las notificaciones de los incidentes de desacato el Consejo de Estado, ha manifestado en su jurisprudencia lo siguiente:

*...se exhortará al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para que 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<sup>2</sup>*

Línea jurisprudencial que se reitera en la siguiente providencia:

*... pero lo mismo no se puede predicar dentro del trámite del incidente de desacato, pues frente a este punto, 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, aquélla 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, esto es, la verificación material del*

<sup>2</sup> 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



*cumplimiento del mandato dado por el juez, y subjetivo, frente al presunto incumplimiento de una orden constitucional, lo que se asimila al caso de marras, **al correo personal empresarial***<sup>3</sup>

En Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente Dr. Hernando Sánchez Sánchez, de fecha 15 de agosto de 2019, consideró:

**Regulación del incidente de desacato en el trámite de las acciones populares**

1. *El artículo 41 de la Ley 472 establece que “[...] La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses [...]”.*

2. *La misma norma jurídica en su inciso segundo establece que la sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental, y será consultada al superior jerárquico.*

3. *Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha resaltado el hecho de que la sanción por desacato a orden judicial se enmarca en el régimen sancionatorio y, en consecuencia, el trámite debe garantizar al incidentado sus derechos de contradicción y de defensa.*

4. *En ese sentido, advirtió que el trámite de desacato, en el marco de las acciones populares, se debe cumplir, como mínimo, con las reglas que se exponen a continuación:*

*[...] i) El incidente de desacato procede de oficio o a solicitud de parte.*

***ii) El trámite se inicia con el auto de apertura del incidente de desacato contra la persona natural encargada de cumplir la orden impartida por el juez de la acción popular. Esta providencia debe individualizar, en debida forma, a la persona responsable del cumplimiento para efectos de garantizar el debido ejercicio de los derechos de contradicción y de defensa.***

***Es importante recordar que la sanción por desacato es personal y no institucional; es decir, la apertura del incidente no se debe realizar contra la institución, la dependencia o el cargo en abstracto, sino individualizada respecto de quien está obligado al cumplimiento de la orden impartida en la providencia presuntamente incumplida. Asimismo, la providencia debe conceder un plazo razonable para que la persona dé cuenta de la razón por la cual no ha cumplido la orden impartida y presente sus argumentos de defensa.***

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto interlocutorio proferido el 11 de abril de 2018, Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 58001 23 33 000 2015 00323 00, M.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.



**iii) La providencia de apertura del incidente debe ser notificada, en debida forma, a la persona contra la cual se haya iniciado el respectivo trámite incidental.**

*iv) En caso que se haya solicitado la práctica de pruebas, el juez deberá proveer sobre estas, para lo cual determinará si son conducentes, pertinentes y útiles. Asimismo, decretadas las pruebas, el juez fijará un plazo para su práctica, acorde con los principios que rigen el trámite de las acciones populares.*

*v) Una vez practicadas las pruebas, el juez procederá a resolver el incidente de desacato, conforme a los parámetros expuestos en esta providencia, para lo cual deberá verificar si se acreditan los elementos objetivo y subjetivo; es decir, que el incumplimiento objetivo es atribuible a la persona, en virtud de un vínculo de causalidad -culpa o dolo-, propios del régimen sancionatorio.*

*En todo caso, la sanción que se imponga debe ser personal, proporcional, y establecer en forma precisa el monto de la misma. Asimismo, solamente se podrá sancionar la persona respecto de la cual se inició el incidente de desacato, garantizándole sus derechos de contradicción y de defensa.*

**vi) La providencia que resuelva el incidente de desacato deberá ser notificada en debida forma.**

*vii) En caso de haberse impuesto sanción, el juez deberá remitir el expediente en consulta al superior.*

*viii) Y, el trámite de desacato tiene por objeto el cumplimiento de las órdenes impartidas en la providencia y no la sanción en sí misma. [...]*

Al respecto la Corte Constitucional mediante la sentencia C-542 de 2010, acerca de la naturaleza y el contenido del incidente de desacato de un fallo de acción popular y de su papel frente al cumplimiento de las órdenes de protección impartidas, ha manifestado:

*El incidente no es un proceso contencioso entre el promotor del incidente y el investigado, sino un trámite correccional que puede concluir con medidas disciplinarias, aunque su imposición no garantice per se, el cumplimiento de la decisión judicial.*

***El trámite incidental debe garantizar los elementos mínimos del debido proceso disciplinario, es decir: i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, ii) el principio de publicidad; iii) los derechos de defensa, contradicción y controversia de la prueba; iv) el principio de doble instancia; v) la presunción de inocencia, vi) el principio de imparcialidad; vii) el principio de non bis in ídem; viii) el principio de cosa juzgada y ix) la prohibición de la reformatio in pejus” (Negrilla fuera de texto)***

Valga la pena precisar e insistir, que 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, de ahí la importancia de la notificación personal al servidor público para que en el trámite de desacato pueda defenderse de la imputación que se enerva por el presunto incumplimiento de la decisión judicial.

De acuerdo con lo anterior, se hace necesaria la notificación personal del servidor público o particular a quien se le adelanta la responsabilidad por el presunto desacato, con el fin de garantizar el derecho constitucional de defensa y contradicción que son nucleo esencial del debido proceso.

Ahora bien, es igualmente oportuno señalar que la indebida notificación del auto por el cual se dispone iniciar el incidente de desacato, no es un defecto puramente formal, que pueda subsanarse con la actuación que la entidad haya desplegado, en tanto que, se itera, la sanción que se pretende imponer con el referido incidente, no recae en la entidad, sino en el funcionario que el juez de instancia haya individualizado como responsable del cumplimiento de la sentencia y es precisamente esta situación la que me lleva a plantear la nulidad en los términos señalados, con el fin de asumir mi defensa como Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

### **3. Petición**

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, solicito al honorable Tribunal Administrativo, de manera respetuosa, que se decrete la nulidad de todo lo actuado a partir de la notificación del Auto No. 0028 de 26 de febrero de 2020, inclusive, y a efectos de reponer la actuación, se disponga la notificación del mismo en debida forma.

### **4. Notificaciones**

Recibiré notificaciones en la Avenida El Dorado N° 103-15 y/o en mi correo electrónico [juanc.salazar@aerocivil.gov.co](mailto:juanc.salazar@aerocivil.gov.co)

Cordialmente,

**JUAN CARLOS SALAZAR GÓMEZ**  
Director General

Proyectó: María Gladys Silva Pareder – Coordinadora Grupo de Representación Judicial  
Lina Paola Medina Pérez – Coordinadora Grupo de Defensa Constitucional  
Adolfo León Castillo Arbeláez – Contratista Oficina Asesora Jurídica  
Carlos Chaparro Mojica – Contratista Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Camilo Andrés García Gil – Jefe Oficina Asesora Jurídica