

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ
CARRERA 6 NUMERO 30-07 TERCER PISO B/ CESAR CONTO
j02admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co
QUIBDÓ – CHOCÓ

Quibdó, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 285

RADICADO: 27001 33 33 002 2017 00334 00
ACCIÓN: INCIDENTE DESACATO – ACCION DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: HAROLD MENA MATURANA Y OTROS
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL CHOCO Y OTROS

1.- ASUNTO

Se dispone a resolver sobre el recurso de reposición en subsidio de apelación presentado por la parte demandante y la procuraduría delegada, contra la decisión contenida en el Auto de Sustanciación No. 360 del 10 de diciembre de 2020.

Del recurso se corrió traslado, la parte ejecutante guardó silencio.

2. PARA RESOLVER SE CONSIDERA.

De conformidad con el artículo 242 del C.P.A.C.A, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica. En ese estado de cosas el recurso de reposición formulado resulta procedente en tanto al tratarse de una decisión mediante la cual el despacho se abstuvo de iniciar tramite incidental.

Ahora bien, revisado el expediente y de cara a las argumentaciones expuestas en la sustentación del recurso, procede el despacho a hacer un recuento de la actuación con miras a verificar el dicho de los recurrentes y en ese orden en prevalencia al derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso, enderezar el tramite hasta ahora dado.

Ello en tanto, el artículo 229 de la Constitución Política establece que el derecho de acceso a la justicia es la facultad que tiene toda persona de acudir, en igualdad de condiciones, a los jueces y tribunales y, en este sentido, poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado, con el fin de obtener la protección de sus derechos sustanciales, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en las leyes –debido proceso–¹.

Se tiene entonces que, el 11 de febrero de 2020, el despacho obedeció y cumplió la orden impartida por el Tribunal Administrativo del Chocó, como Juez Constitucional, la cual consistía en que el despacho reiniciara el tramite incidental de desacato contra el Gobernador del Departamento del Chocó, Ariel Palacios Calderón, respecto a la orden contenida en la sentencia No. 076 del 31 de marzo de 2009 y No. 032 del 1 de junio de 2009 proferida dentro de la acción de cumplimiento adelantada por el señor Harold Mena Maturana y otros.

¹ Cfr. sentencia C-426 de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil

En efecto, dicha decisión fue acatada por el despacho y se procedió a la notificación personal de la apertura del incidente de desacato a la autoridad accionada, conforme se observa a folio 13 de la actuación.

El 19 de febrero de 2020, el apoderado judicial de la Gobernación del Chocó, rinde informe de cumplimiento, en él se señaló que:

Como puede observarse, los Honorables Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, cambiaron la orden emanada del Juzgado, en el sentido de ampliar el plazo para el pago de la Bonificación remunerativa especial.

La Administración Departamental, en aras de darle cumplimiento a la orden judicial, expidió la Resolución No. 0710 del 18 de marzo de 2010, en donde se ordenaba el reconocimiento, de la suma de doce mil quinientos dos millones seiscientos sesenta y un mil quinientos veintiún pesos (\$12.502.661.521) M/cte, por concepto de incentivos de ruralidad de 2004 a 2007 a los docentes y directivos docentes, es decir, cumplió con lo ordenado de “expedir de manera inmediata los actos administrativos de liquidación, reconocimiento y pago de la bonificación”

(...)

Bien es sabido que las sentencias de nulidad de los actos administrativos de carácter general (normativos) son de efecto inmediato respecto de las situaciones jurídicas no consolidadas, es decir, retrotrayéndose al momento en que nació el acto administrativo viciado de nulidad.

Pero a raíz de la declaratoria de nulidad del Decreto 0378 de 2007 y de la Resolución 1239 de 2007, se expidió la Resolución No. 1972 del 19 de octubre de 2010, que dejó sin efectos jurídicos el reconocimiento realizado con la expedición de la resolución No. 0710 del 10 de marzo de 2010.

(...)

Por lo anteriormente expuesto, es fácil concluir que el derecho que tenían los docentes y directivos docentes, al incentivo de ruralidad, desapareció con la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que lo sustentaban, por ende, es imposible jurídicamente darle “cumplimiento al fallo de cumplimiento (sic) No. 076 de fecha 31 de marzo de 2009 y modificada por la Sentencia No. 032 del 1 de junio de 2009 proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, por cuanto la causa que lo generaba desapareció.

Ahora bien, conforme a la actuación surtida se tiene que el 31 de marzo de 2009 el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, profirió la sentencia No. 76, en la cual se dispuso:

PRIMERO: DECLARAR que el Departamento del Chocó incumplió los deberes jurídicos establecidos en el Artículo 5° del Decreto No. 1171 del 19 de abril de 2004, Artículos 1 y 2 del Decreto No. 0378 del 3 de julio de 2007; y Artículos 1 y 2 de la Resolución No. 1239 del 19 de julio de 2007.

SEGUNDO: ORDENAR AL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ representado legalmente por su GOBERNADOR, Doctor PATROCINIO SANCHEZ MONTES DE OCA, o quien haga sus veces, de cumplimiento Artículo 5° del Decreto No. 1171 del 19 de abril de 2004, Artículos 1 y 2 del Decreto No. 0378 del 3 de julio de 2007; y Artículos 1 y 2 de la Resolución No. 1239 del 19 de julio de 2007.

En consecuencia, se ordena al GOBERNADOR DEL CHOCO expedir inmediatamente, los actos administrativos de liquidación, reconocimiento y pago de la bonificación a los docentes y directivos docentes, cuyas sedes están ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, con efectos fiscales a partir del 20 de abril de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2007, y cancele la obligación dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de los citados actos administrativos.

Que surtido el trámite de apelación contra la anterior decisión el Tribunal Administrativo del Chocó, profiere la Sentencia No. 0032 del 1 de junio de 2009, cuya parte resolutive se transcribe:

PRIMERO.- MODIFIQUESE el numeral segundo de la Sentencia No. 76 del 31 de marzo de 2009, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, la cual quedara como se indica en el numeral segundo de la presente providencia:

SEGUNDO.- ORDENAR al GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, de cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 5° del Decreto No. 1171 del 19 de abril de 2004, los artículos 1 y 2 del Decreto No. 378 de 2007; y los artículos 1 y 2 de la Resolución No. 1239 de 2007.

En consecuencia, se ordena al señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, expedir de manera inmediata los actos administrativos de liquidación, reconocimiento y pago de la bonificación a los docentes y directivos docentes, cuyas sedes de trabajo estén ubicadas en áreas de difícil acceso, de que tratan el artículo 5 del Decreto 1171 de 2004, los artículos 1 y 2 del Decreto No. 378 de 2007; y los artículos 1 y 2 de la Resolución No. 1239 de 2007, con efectos fiscales a partir del 20 de abril de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2007, y cancele la obligación dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de los citados actos administrativos.

De conformidad con el mandato constitucional referido, la Corte Constitucional ha señalado que el Estado tiene tres obligaciones para que el acceso a la administración de justicia sea real y efectivo²:

Obligación de respetar el derecho a la administración de justicia, que se traduce en que el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que impidan o dificulten el acceso a la justicia, o que resulten discriminatorias respecto de ciertos grupos.

Obligación de proteger, que consiste en que el Estado adopte medidas orientadas a que terceros no puedan interferir u obstaculizar el acceso el acceso a la administración de justicia.

Obligación de realizar, que conlleva que el Estado debe facilitar las condiciones para el disfrute del derecho al acceso a la administración de justicia y hacer efectivo el goce del mismo.

En cuanto a las obligaciones del Estado en materia de acceso a la administración de justicia, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “*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 presente Convención (...) y, en consecuencia, corresponde al Estado “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”*

² Sentencia T-443 de 2013, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

En la misma dirección, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: (...) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”*.

De igual manera, el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, y así lo ha reconocido este Tribunal desde su jurisprudencia más temprana:

“La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno 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).”³ (se subraya)

En efecto, acudir a las autoridades jurisdiccional quedaría desprovisto de sentido si, luego de agotadas las etapas previstas para cada trámite y emitida la decisión que desata el litigio, la parte vencida pudiera deliberadamente hacer tabla rasa de lo resuelto o cumplirlo de forma tardía o defectuosa, comprometiendo el derecho al debido proceso de la parte vencedora y perpetuando indefinidamente la afectación a sus bienes jurídicos. La jurisprudencia constitucional ha sostenido sobre el particular que *“incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia.”⁴*

Bajo esa perspectiva, la Corporación ha puesto de relieve que el derecho al acceso a la administración de justicia no se satisface sólo con la posibilidad de formular demandas ante tribunales competentes e imparciales, y que estos, a su vez, emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan las controversias planteadas en relación con los derechos de las partes, sino que se requiere que la decisión adoptada se cumpla; es decir, que tenga *eficacia* y produzca los efectos a los que está destinada⁵.

La razón de ser de ese atributo de eficacia que se predica de las decisiones judiciales está en la confianza depositada por los ciudadanos en el poder soberano del Estado a través del pacto político. A partir de ese momento, se espera que las autoridades legítimamente constituidas propendan por la efectividad de los derechos y velen por el mantenimiento del orden⁶, escenario en el cual la función estatal de administrar justicia ocupa un lugar preponderante. La resolución de los conflictos connaturales a la vida en sociedad queda así en manos de las autoridades jurisdiccionales, cuyas decisiones son imperativas al punto que, der ser preciso, es válido recurrir a la fuerza para propiciar la obediencia por parte de los asociados que muestren renuencia frente a ellas.

³ Sentencia T-554 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz

⁴ Sentencia C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo

⁵ Ibídem

⁶ En nuestro ordenamiento, el artículo 2 de la Constitución prevé: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

De lo anterior se desprende que *“al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia.”*⁷

Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.

Así las cosas, y como en el presente asunto no se discute la legalidad de los actos administrativos señalados por el apoderado judicial del Departamento del Chocó, sino de la acreditación en el expediente del cumplimiento efectuado en una sentencia judicial que se encuentra debidamente ejecutoriada, no resulta suficiente oponer imposibilidad jurídica para su cumplimiento, ello en tanto estaría dando al traste con los fundamentos constitucionales y legales que vienen de referirse.

Ello es así, pues la tarea del juez que instruye un incidente de desacato consiste, entonces, en examinar si la orden proferida para la protección de un derecho fue cumplida, o no, por su destinatario, en la forma prevista en la respectiva decisión judicial. Esto excluye que en el trámite del desacato puedan hacerse valoraciones o juicios que hayan sido objeto de debate en el respectivo proceso de tutela, pues ello implicaría reabrir una controversia que ya ha concluido, en detrimento de la seguridad jurídica y el principio de cosa juzgada⁸.

En este orden de ideas, la autoridad que adelante el incidente de desacato se debe limitar a verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso⁹.

Así las cosas, no se avizora pues que el conminado a cumplir la orden se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para conducir su proceder según lo dispuesto en el fallo de cumplimiento. Bajo esa óptica, habría lugar a imponer una sanción por desacato.

Por lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDO,

RESUELVE

Primero. REPONER el auto interlocutorio No. **360** del 10 de diciembre de 2020, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo. DECLARAR que el GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCO, Doctor ARIEL PALACIOS CALDERON, incurrió en desacato de las órdenes judiciales contenidas en las sentencias No. 76 del 31 de marzo de 2009, proferida por el Juzgado Primero

⁷ Sentencia T-216 de 2013, M.P.: Alexei Julio Estrada

⁸ Sentencias T-188 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, T-421 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-512 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio

⁹ Sentencia T-509 de 2013, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla

Administrativo del Circuito de Quibdó, confirmada con modificaciones mediante proveido No. 0032 del 1 de junio de 2009 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, dentro del proceso por Acción de Cumplimiento promovido por el señor Harold Mena Maturana y otros contra el Departamento del Chocó, radicado 27001 33 33 001 2008 000609 00 (hoy 27001 33 33 002 2017 00334 00)

Tercero. SANCIONAR con MULTA de DIEZ (10) SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES al señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, doctor ARIEL PALACIOS CALDERON, por el incumplimiento injustificado de las decisiones judiciales contenidas en las sentencias No. 76 del 31 de marzo de 2009, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, confirmada con modificaciones mediante proveido No. 0032 del 1 de junio de 2009 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, dentro del proceso por Acción de Cumplimiento promovido por el señor Harold Mena Maturana y otros contra el Departamento del Chocó, radicado 27001 33 33 001 2008 000609 00 (hoy 27001 33 33 002 2017 00334 00)

El pago de la multa se realizará con cargo a recursos propios del sancionado, mediante consignación a la cuenta de Multas y Cauciones del Consejo Superior de la Judicatura.

Realizado el deposito el sancionado deberá acreditar el pago con copia del recibo de consignación dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

Cuarto. De no ser apelada esta providencia, remítase el expediente al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ, para que revise la imposición de la sanción en el grado jurisdiccional de consulta.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

YUDY YINETH MORENO CORREA
JUEZ

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DE QUIBDO NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO La anterior providencia se notifica por estado electrónico No._____. De hoy, _____, a las 7:30 a.m. KELLY LORENA MOSQUERA AGUILAR Secretaria
