

## REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ  
 PALACIO DE JUSTITICIA, Calle 24 N° 1 -30 PISO CUARTO OFICINA 471. Tel: 6723433  
 Quibdó – Chocó

Quibdó, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

**AUTO INTERLOCUTORIO N°** 244

<b>REFERENCIA:</b>	EXPEDIENTE No: 27001333300320190031300
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	INCIDENTE DE DESACATO
<b>ACCIONANTE:</b>	YANI MILENA CORDOBA MOSQUERA
<b>ACCIONADO:</b>	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACION

Surtido el trámite correspondiente procede el Despacho a resolver incidente de desacato instaurado por la señora YANI MILENA CORDOBA MOSQUERA contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

**ANTECEDENTES**

La señora YANI MILENA CORDOBA MOSQUERA, instauró acción de tutela, ante este despacho, contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN, para que le fuese protegido los derechos fundamentales a la igualdad, petición y debido proceso.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante la **sentencia N° 0342 del 03 de diciembre de 2019**; dispuso lo siguiente:

**"PRIMERO:** *NEGAR el amparo solicitado por la señora YANI MILENA CORDOBA MOSQUERA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

**SEGUNDO:** *NOTIFICAR a los interesados por el medio más expedito la determinación adoptada en éste fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 36 do Decreto 2591 de 1991.*

**TERCERO:** *Si este fallo no fuere impugnado, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión."*

Por su parte, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, por medio de la sentencia No. 05 del 24 de enero de 2020, resolvió:

**"PRIMERO: REVOCASE** la sentencia No. 0342 del 03 de diciembre de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, por las razones expuestas en la parte motiva de esa providencia. En su lugar

**AMPARAR** a favor de la señora YANI MILENA CORDOBA MOSQUERA, los derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo, vulnerados por el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL- Dirección de Calidad para la Educación Superior, en relación con la solicitud de convalidación de título de doctor presentada por la accionante.

**ORDENAR** al MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL- Dirección de Calidad para la Educación Superior, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie el trámite de convalidación del título de doctor, otorgado a la accionante por Atlantic International University, observando estrictamente el procedimiento especial señalado en la Resolución 20797 de 2017 y la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, y sin exceder el término máximo de 4 meses, en concordancia con la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En todo caso el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL- Dirección de Calidad para la Educación Superior, dará aplicación al artículo 11 del Decreto 20797 de 2017 num 3, en cuanto establece que si un caso no está comprendido en los criterios de convenio de reconocimiento de títulos, programa o institución acreditada, o caso similar, se procederá con el proceso de evaluación académica, de que trata la citada disposición.

Del mismo modo, el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL- Dirección de Calidad para la Educación Superior deberá, durante el trámite de esta providencia se ordena adelantar, verificar si en el caso de la actora aplica el criterio de evaluación del precedente administrativo, establecido en el artículo 11 de la Resolución 20797 de 2017 num.2, y resolver conforme a la normativa y procedimiento citados.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 330 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO:** Hecho lo anterior, remítase el expediente a la Corte constitucional para su eventual revisión.”.

Con escrito de fecha 13 de marzo de 2020, la parte accionante en nombre propio presentó escrito solicitando la apertura del incidente de desacato en contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN, por el presunto incumplimiento al fallo de tutela antes mencionado.

### **Actuación procesal**

Por auto interlocutorio N° 236 del 04 de junio de 2020, se dispuso admitir el escrito de incidente desacato y requerir a la Nación – Ministerio de Educación, para que informe al Despacho todas las actuaciones administrativas realizadas tendientes a dar cumplimiento a la sentencia No. 05 del 24 de enero de 2020 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó.

### **Posición de la entidad accionada**

Dentro del expediente no hay constancia de que la parte accionada haya contestado.

### **Problemas jurídicos**

Se contrae en determinar si la señora MARÍA VICTORIA ANGULO, en calidad de Ministra de Educación Nacional, ha incurrido o no en desacato por el presunto incumplimiento de la sentencia No. 05 del 24 de enero de 2020 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó.

Corresponde examinar entonces, en el presente caso, si la actitud asumida por la autoridad obligada, se predica incumplimiento de la orden de amparo constitucional, como lo aprecia el incidentista.

### **Pruebas relevantes en el proceso:**

Con la sentencia No. 05 del 24 de enero de 2020 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó se acredita que la señora YANI MILENA CORDOBA MOSQUERA, se le tuteló los derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo, vulnerados por el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL- Dirección de Calidad para la Educación Superior, en relación con la solicitud de convalidación de título de doctor y se ordenó al MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL- Dirección de Calidad para la Educación Superior, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie el trámite de convalidación del título de doctor, otorgado a la accionante por Atlantic International University, observando estrictamente el procedimiento especial señalado en la Resolución 20797 de 2017 y la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, y sin exceder el término máximo de 4 meses, en concordancia con la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## Posición de la entidad accionada

Por medio de apoderado judicial la Nación – Ministerio de Educación Nacional contestó, manifestando:

*“Una vez notificada a este Ministerio, la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en fallo del 24 de enero de 2010, en estricto cumplimiento de lo allí resuelto y con el fin de acatar la orden consistente en “(...) inicie el trámite de convalidación del título de doctor, otorgado a la accionante por Atlantic International University, observando estrictamente el procedimiento especial señalado en la Resolución 20797 de 2017 (...)”, el día 12 de junio de 2020 con el radicado interno CNV-2020-0001501, autorizaron el pago de la tarifa establecida en el artículo octavo (8) de la resolución 010687 del 09 de octubre de 2019, por medio de la cual se regula el proceso de convalidación de títulos otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017.*

*Quedan a la espera del referido pago para dar inicio al proceso de convalidación de títulos otorgados en el exterior y de esta manera emitir el acto administrativo que resuelva de fondo su solicitud.*

*Por lo anterior ante la imposibilidad actual por parte de este Ministerio de dar respuesta de fondo a la solicitud de convalidación iniciada por la señora YANI MILENA CORDOBA MOSQUERA, se solicita de la manera más respetuosa al despacho que se le otorgue un plazo pertinente, a partir de la realización del pago de la tarifa correspondiente por parte de la accionante, momento en el cual se da inicio al proceso de convalidación para proferir acto administrativo que resuelve de fondo la solicitud correspondiente”.*

## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Es competente ese despacho en conocer y resolver el presente incidente de desacato en los términos del decreto 2591 de 1991.

La Corte Constitucional en sentencia T-271/15 ha expuesto las diferencias existentes entre incidente de desacato y el cumplimiento de la orden judicial, estos dos trámites distintos, a saber:

*“Paralelamente al cumplimiento de la orden se puede iniciar el trámite incidental del desacato. Pero el desacato no puede desplazar la principal obligación del juez constitucional que consiste en hacer cumplir la orden de tutela.*

*Además, el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato.*

4. Las diferencias entre el desacato y el cumplimiento son las siguientes:

- i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.*
- ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.*
- iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.*
- iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque*
- v) puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.”*

El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades

disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. Este trámite está regulado en los artículos 27 y 52 del Decreto estatutario 2591 de 1991 en los siguientes términos:

**"ARTICULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO.** Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

*Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.*

*Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.*

*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza."*

Por su parte el artículo 52 ídem, preceptúa:

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

*<Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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. ~~La consulta se hará en el efecto devolutivo.~~"*

La H. Corte Constitucional, ha señalado que el desacato: "no es otra cosa que el incumplimiento de una orden impartida por un juez y contenida ya sea en una sentencia o en cualquier providencia dictada en ejercicio de sus funciones y con ocasión de trámite de una acción de tutela" y que dicha figura jurídica se traduce en una "medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de conocimiento de la tutela para sancionar a quien desatienda sus órdenes expedidos para proteger de manera efectiva derechos fundamentales"<sup>1</sup>

### **Requisitos del desacato**

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para que sea procedente la sanción por desacato a una orden judicial proferida en virtud del trámite de tutela, es importante destacar que se debe analizar la ocurrencia de dos elementos; **el objetivo, referente al incumplimiento del fallo, y el subjetivo, relacionado con la persona responsable de dar cumplimiento al fallo.**

El **elemento objetivo**, corresponde al incumplimiento del fallo en sí, es decir que se debe hacer un análisis de los elementos probatorios obrantes en el expediente para determinar que la orden ha sido inobservada, ya sea por su desconocimiento total que conlleve a la falta de pronunciamiento por parte de la entidad encargada de proferir la orden, o por su desconocimiento parcial, cuando la entidad se pronuncia pero desconoce las instrucciones impartidas por el juez de tutela.

Por su parte, el **elemento subjetivo** hace referencia a la actitud negligente u omisiva del funcionario encargado de dar cumplimiento a la orden impartida en sede de tutela. Es un elemento que se verifica con la identificación clara y precisa del sujeto pasivo de la orden, una vez identificado se debe analizar cuál ha sido su actitud funcional respecto al fallo, si actuó de manera diligentemente, con el fin de

---

<sup>1</sup> Sentencia T – 188 de 2002

garantizar los derechos del accionante conforme a las estipulaciones hechas por el juez de tutela.

Una vez analizados los elementos para que proceda la sanción por desacato, el juez competente debe tasar dicha sanción atendiendo al juicio de razonabilidad realizado al respecto y aplicando las reglas de la experiencia, para que la sanción a imponer no resulte desproporcional a la actitud del funcionario incumplido.

La sanción por desacato, no se aparta de los principios del derecho sancionador, razón por la cual la imposición del arresto y la multa al funcionario incumplido debe hacerse respetando el debido proceso, es decir realizando todas las etapas del trámite incidental, con el fin de allegar las pruebas del cumplimiento o incumplimiento del fallo, y el derecho de defensa del funcionario que ha de ser sancionado, es decir que se deben realizar los requerimientos a la autoridad competente para que demuestre su observancia al fallo de tutela<sup>2</sup>.

Sobre el incidente de desacato el Consejo de Estado<sup>3</sup> más recientemente manifestó que:

*"En numerosas providencias esta Corporación se ha pronunciado sobre la naturaleza del incidente de desacato, cuyo régimen legal está definido por los artículos 27 y 52 del Decreto 3591 de 1991<sup>4</sup>, al respecto ha precisado:*

- *El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 prevé un trámite incidental especial, que concluye con un auto que es susceptible del recurso de apelación, pero que debe ser objeto de consulta en efecto suspensivo si dicho auto es sancionatorio, todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales;*
- *El incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido consignada en la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada y tiene fundamento en los poderes disciplinarios del juez constitucional;*
- *El juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado;*
- *Excepcionalmente el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original siempre y cuando se respete el alcance de la protección y, el principio de la cosa juzgada;*
- *El trámite de incidente de desacato, debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento;*
- *El objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas<sup>5</sup>;*
- *El ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato "(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*

<sup>2</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA Popayán- tres (3) de agosto de dos mil doce (2012) -MAGISTRADO PONENTE: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ - Expediente: 19001333100820110054301 Actor: CARLOS ARTURO RESTREPO SANCHEZ Demandado: INPEC EPAMSCAS POPAYAN.

<sup>3</sup> Sentencia T-343 del 5 de mayo de 2011

*oportuna y completa (conducta esperada)"6. De existir 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"7.*

- *La posibilidad de que el juez de tutela imponga sanciones a quien incumple sus órdenes está perfectamente justificada pues como ha sostenido esta Corporación: "...el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no sólo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas. Adicionalmente –y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado- incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma, se desvanece la legitimidad de la Rama judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante"8."*

Para efectos de determinar si se desobedeció la orden impartida en la sentencia de tutela, como lo pregona la accionante, debe establecerse si hubo responsabilidad subjetiva, como lo ha enseñado la Corte Constitucional en la Sentencia T – 942 de 2000, y la sentencia T – 766 de diciembre 9 de 1998, Magistrado Ponente JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, en la cual se dijo:

*"El desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo o providencia de tutela no ha sido cumplido. Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que estas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeado de todas las garantías procesales".*

### **Del caso concreto**

En el caso *sub-eximen*, se pretende que la señora Ministra de Educación Nacional, de cumplimiento a la sentencia N° 05 del 24 de enero de 2020 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó.

Con memorial radicado de fecha 16 de junio de 2020, la autoridad incidentada da respuesta manifestando que el día 12 de junio de 2020 con el radicado interno CNV-2020-0001501, autorizaron el pago de la tarifa establecida en el artículo octavo (8) de la resolución 010687 del 09 de octubre de 2019, por medio de la cual se regula el proceso de convalidación de títulos otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017, estando a la espera que la actora de tutela efectuó los pagos correspondientes a efecto de culminar el proceso de convalidación solicitado; en ese estado de cosas como la orden cuyo cumplimiento hoy se persigue via desacato si bien estableció límites extremos para su cumplimiento, no lo es menos que también se señaló que la misma debía cumplir con lo señalado en la Resolución 20797 de 2017 y en los parámetros de la Corte Constitucional, norma que conforme lo señalado al momento de dar contestación al incidentes de desacato, exige el pago de la citada tarifa para la realización del trámite.

Así las cosas se demuestra que la autoridad accionada está adelantando los trámites administrativos tendientes a dar cumplimiento del referido fallo y que su accionar se encuentra en este momento supeditado a que la actora acredite el pago para la culminación de su proceso de convalidación.

Así las cosas, al Despacho no le queda otro camino que abstenerse de imponer sanción a la señora MARÍA VICTORIA ANGULO, en calidad de Ministra de Educación Nacional; no sin antes señalar que en el evento de nuevo incumplimiento habilita a la actora a iniciar un nuevo incidente.

---

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ,**

**RESUELVE:**

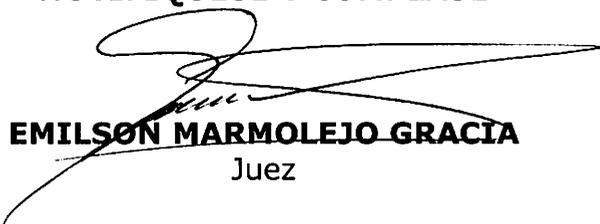
**PRIMERO: ABSTENERSE** de imponer sanción a la señora MARÍA VICTORIA ANGULO, en calidad de Ministra de Educación Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

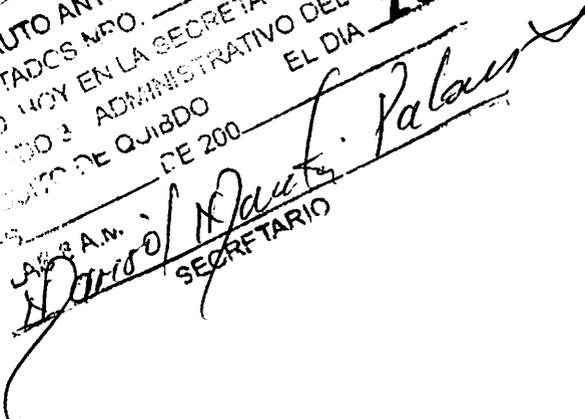
**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** de la presente decisión a las partes interesadas y al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

**TERCERO:** Previa las anotaciones de rigor, archívese el presente expediente junto al cuaderno correspondiente a la Acción de Tutela.

**CUARTO:** Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EMILSON MARMOLEJO GRACIA**  
Juez

CERTIFICO  
QUE EL AUTO ANTERIOR FUE NOTIFICADO  
POR ESTADOS NRO. 35  
EL DIA HOY EN LA SECRETARIA DEL  
JUZGADO 3 ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO DE QUIBDO EL DIA 25 JUN 2020  
A LAS 8 A.M.  
  
SECRETARIO

THE HON. THE CHIEF JUSTICE OF THE SUPREME COURT OF INDIA

NEW DELHI

IN RE: THE CONSTITUTIONAL VALIDITY OF THE STATES REORGANISATION ACT, 1956

AND

IN RE: THE STATES REORGANISATION (MADHARAS) ACT, 1956

AND

IN RE: THE STATES REORGANISATION (MADHARAS) (AMENDMENT) ACT, 1956

AND

IN RE: THE STATES REORGANISATION (MADHARAS) (AMENDMENT) (SECOND) ACT, 1956

