



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA -

Bogotá, D.C., 25 de marzo de 2020

Auto interlocutorio: 34

Incidente de desacato **2019-00447**
Incidentante: Angel Fabian Zapata Hernandez
Incidentada: Dra. María Victoria Angulo

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda en el trámite del incidente de desacato de la referencia en cumplimiento del fallo de tutela dictado contra el despacho dictado el 24 de marzo por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca

ANTECEDENTES

- 1.- Mediante fallo de tutela calendarado 03 de diciembre de 2019, se tuteló el derecho fundamental de petición del accionante, ordenando al Ministerio de Educación resolver de plano el recurso de apelación instaurado contra la Resolución N. 009357 de 03 de septiembre de 2019. (Fl.1)
- 2.- El 21 de enero de 2020, el accionante instaura incidente de desacato contra La Nación- Ministerio de Educación en razón a que al Ministerio de Educación no ha resuelto el recurso de apelación instaurado contra la Resolución N. 009357 de 03 de septiembre de 2019 (Fl.6)
- 4.- El 30 de enero de 2020, solicito a la Ministra María Victoria Angulo presentar constancia de cumplimiento del fallo de tutela (Fl.8)
5. El 12 de febrero de 2020, el incidentante solicita continuar el trámite del incidente dado que el Ministerio no ha cumplido el fallo dictado el 3 de diciembre de 2019.
- 6 El pasado 12 de marzo se abre formalmente incidente de desacato contra la Dra. María Victoria Angulo, Ministra de Educación, se le corre traslado del escrito incidental por 2 días con el objeto de que acompañe pruebas que pretende hacer valer. Debidamente notificada guardó silencio.(Fl. 13).
- 7.- Mediante sentencia de tutela del 24 de marzo de 2020 el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparo los derechos fundamentales del incidentante, ordenando en consecuencia se proceda a resolver el incidente de desacato promovido en cumplimiento a lo ordenado en la acción de tutela 2019 447.

II. CONSIDERACIONES

Los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, preceptúan:

“ARTICULO 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede 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 penal 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.

(...)

CAPÍTULO V

Sanciones

ARTICULO 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferido 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.

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. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-243 de 1996

ARTICULO 53. Sanciones penales. El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar.

También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivo la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual hubiera sido parte...”

Sea lo primero advertir que dentro del trámite de tutela, todas las órdenes proferidas por el Juez deben cumplirse en los términos expuestos en la providencia que dio origen a la misma, de modo que el objeto de la presente consulta no es retrotraer la actuación al punto de volver sobre el estudio de la procedencia de la acción que la originó, ya que en la revisión del incidente de desacato, sólo se puede determinar la presunta renuencia en el cumplimiento de la orden judicial por parte del accionado. Así lo ha entendido el Alto Tribunal de lo Contencioso:

“...Este precepto desarrolla el artículo 86 de la Constitución, en la medida en que la protección de los derechos fundamentales se concreta en una orden de inmediato e ineludible cumplimiento "para que aquel respecto de quien se solicita la tutela actúe o se abstenga de hacerlo”.

Como lo ha advertido la Corte Constitucional, el desacato se refiere a cualquier tipo de órdenes proferidas por los jueces con fundamento en el Decreto 2591 de 1991, de lo cual resulta que no solamente puede configurarse desacato respecto del fallo de tutela sino también de las medidas provisionales para proteger los derechos en peligro.¹”

De acuerdo a lo anterior y según lo ha afirmado la Corte Constitucional, la figura del desacato constituye un instrumento de especial importancia cuando el Juez Constitucional, de manera coercitiva quiere proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado.

Frente al tema del desacato a decisiones de tutela, la Honorable Corte Constitucional manifestó en sentencia del 5 de mayo de 2011², lo siguiente:

“... La jurisprudencia constitucional sobre el incidente de desacato

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 1991³, 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;*

¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 22 de febrero 2001, exp. 2000-0049-01, M.P., Camilo Arciniegas Andrade.

² Sentencia T-343/11 del 05 de mayo de 2011, expediente T-2.860.348. Acción de tutela instaurada por Luis Alfonso Hoyos Aristizabal contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Magistrado Ponente HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

³ Ver entre otras las sentencias T- 068 de 2003, SU-1138 de 2003, T-459 de 2003, T-368 de 2005, T-1113 de 2005, T-361 de 2008, y el Auto 118 de 2005.

- *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 impuestas⁴;*
- *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 oportuna y completa (conducta esperada)"⁵. 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"⁶.*
- *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"⁷(...)*

Ahora, con el fin de determinar la responsabilidad de la accionada, el Despacho acoge el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, en el que se ha señalado que es menester del juez de tutela amparar los derechos fundamentales indicados como quebrantados, por lo cual se hace imperioso tener en cuenta los siguientes elementos para establecer si efectivamente el accionado ha incurrido en desacato de la decisión del juez constitucional:

*"Si se considera que de conformidad con los fundamentos jurídicos de esta sentencia: (i) Proferido el fallo que conceda la tutela, **la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora**; (ii) **si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir**; (iii) **El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia**; (iv) **la persona que incumpliere una orden de un juez de tutela, incurre en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales**; y, (v) la sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico; para esta Sala, las decisiones atacadas mediante la presente acción de tutela no incurren en una vía de hecho, pues se ajustan a las normas legales que regulan la materia y a la jurisprudencia de esta Corporación definida para el efectos⁸".*

En el presente trámite incidental fue posible verificar los requisitos identificados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que pueda imponerse la sanción de desacato, en especial el elemento subjetivo de responsabilidad, consistente en que el disciplinado no tuvo la voluntad de cumplir con la orden consignada en la sentencia puesto que, sencillamente, no se cumplió en su integridad la sentencia de tutela ni se explicó porque se obró de esa manera.

⁴ Sentencias C-243 de 1996 y C-092 de 1997. Respecto de la finalidad de la sanción que se impone por desacato a una orden del juez de tutela cabe resaltar lo señalado por la Corte en sentencia T- 421 de 2003: "Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con los resultados del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció (...). Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia (...). En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el reuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando."

⁵ Sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005.

⁶ Sentencia T-1113 de 2005

⁷ Entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-994 de 21 de noviembre de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería

Ahora, frente a la graduación de las sanciones que por desacato se imponen a quien haya incumplido con lo ordenado en una Sentencia de Tutela, el Consejo de Estado en providencia de abril 2 de 2009, con ponencia del Doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila, expresó:

"(...) Por otra parte, en relación con la graduación de la sanción, el Juez A-quo tiene un marco de discrecionalidad para determinar el tiempo del arresto, el cual puede ser hasta de 6 meses y el quantum de la multa que puede ascender hasta los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, mientras no se observe que hubo una decisión desproporcionada e irracional en relación con el derecho fundamental involucrado y los hechos que dieron lugar a la infracción, el Ad que[m] no debe inmiscuirse en el campo de valoración propio del operador judicial que impuso la sanción.

No obstante, considera la Sala que la finalidad del proceso constitucional de tutela y de este incidente de desacato, es la búsqueda de la efectiva protección de los derechos fundamentales de la actora y no la sanción al infractor pues, para ello el ordenamiento jurídico prevé las instancias judiciales pertinentes. En atención a lo anterior el A quo debe utilizar racionalmente los medios sancionatorios que la figura jurídica del desacato le otorga, siempre bajo el entendido de buscar la materialización del derecho fundamental protegido en la sentencia de tutela cuyo incumplimiento se acusa, por ello dadas las circunstancias particulares del presente caso, **el Juez debe imponer de los dos tipos de sanciones dispuestas por la norma (multa y arresto) aquella que afecte al infractor en menor grado, conminándolo a dar cumplimiento perentorio a la orden de tutela, so pena de aplicarle la más gravosa.** (Subrayado en negrillas fuera de texto)

En el caso concreto considerando que Dra. María Victoria Angulo en representación del Ministerio de Educación no ha resuelto el recurso de apelación instaurado contra la Resolución N. 009357 de 03 de septiembre de 2019, ha desacatado la sentencia de tutela dictada el 03 de diciembre de 2019 que amparó el derecho de petición del señor ANGEL FABIAN ZAPATA HERNANDEZ y ordeno:

"...SEGUNDO. - **ORDENAR** a la Nación – Ministerio de Educación Nacional, o quién haga sus veces, que una vez se le notifique este fallo, proceda conforme la Ley 1437 de 2011 proceda resolver de plano el recurso de apelación instaurado contra la Resolución No. 009357 de 03 de septiembre de 2019 según lo señalado en la parte motiva de este fallo.

Cumplido lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional remitirá a este despacho copia del acto administrativo que resuelva el recurso con su respectiva constancia de notificación a fin de verificar el cumplimiento de la orden impartida en el numeral segundo de este proveído..."

Consideramos que no se está ante un simple acto de desidia, negligencia o simple omisión a cumplir la orden, sino ante una actitud contumaz frente a la orden judicial que propende por el respeto de los derechos fundamentales del accionado, en especial, al no poner de presente la existencia de alguna justificación razonable que conduzca a establecer la imposibilidad de cumplir la orden dentro del plazo allí fijado por alguna razón (fuerza mayor, caso fortuito, imposibilidad fáctica, etc.), tal como lo exige los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 y según lo prescribe la jurisprudencia que ha sido pacífica en esta materia.

Por las razones anteriores, la Dra. María Victoria Angulo., se ha hecho acreedora a la sanción de un (01) salario mínimo mensual legal vigente, por incumplimiento a una orden Judicial, de conformidad con el Art. 52 del decreto 2591 de 1991, dineros que deberán ser consignados a órdenes de la NACIÓN – CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA, CUENTA NACIONAL No. 3-0070-000030-4⁹ DTN – MULTAS Y CAUCIONES EFECTIVAS, en cualquiera de las oficinas existentes en el país, del BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del presente proveído.

El JUZGADO DIECISIETE ORAL ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE:

⁹ Lo anterior, conforme lo regula el ACUERDO No. 1117 DE 2001 "Por el cual se reglamenta el recaudo por multas y cauciones prendarias consignadas a órdenes de los Despachos Judiciales", modificado por el ACUERDO No. PSAA10-6979 DE 2010 "Por el cual se ajusta el reglamento interno para la ejecución de las obligaciones impuestas a favor del Consejo Superior de la Judicatura" de la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

PRIMERO: SANCIONAR POR DESACATO a la **Dra. María Victoria Angulo, Ministra de Educación Nacional** por desobedecimiento a una Orden proferida en la sentencia del 3 de diciembre de 2019 por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

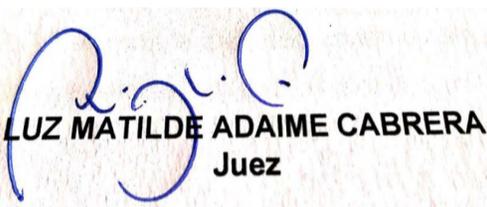
SEGUNDO: En consecuencia, **Dra. María Victoria Angulo** será multada con un (01) salario mínimo mensual legal vigente, por incumplimiento a una orden judicial, de conformidad con el Art. 52 del Decreto 2591 de 1991, dineros que deberán ser consignados a órdenes de la NACIÓN – CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA, CUENTA NACIONAL No. 3-0070-000030-4¹⁰ DTN – MULTAS Y CAUCIONES EFECTIVAS, en cualquiera de las oficinas existentes en el país, del BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del presente proveído.

TERCERO. - Requerir a la **Dra. María Victoria Angulo**, Ministra de Educación Nacional resuelva de plano el recurso de apelación instaurado contra la resolución 9357 del 3 de septiembre de 2019 por el señor ANGEL FABIAN ZAPATA HERNANDEZ.

CUARTO: NOTIFICAR esta providencia, a las partes por el medio más expedito posible y al honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca el cumplimiento del fallo de tutela

QUINTO UNA VEZ notificada la providencia, envíese el proceso al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que se surta el grado de CONSULTA de la providencia, acorde con el Art. 52 inciso 2° del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

¹⁰ Lo anterior, conforme lo regula el ACUERDO No. 1117 DE 2001 "Por el cual se reglamenta el recaudo por multas y cauciones prendarias consignadas a órdenes de los Despachos Judiciales", modificado por el ACUERDO No. PSAA10-6979 DE 2010 "Por el cual se ajusta el reglamento interno para la ejecución de las obligaciones impuestas a favor del Consejo Superior de la Judicatura" de la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.