

INFORMES JURAMENTADOS - Jueces pueden pedirlos a los representantes legales de las entidades demandadas so pena de multa / MULTA - Carácter personal, no institucional / DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Debe garantizarse en el trámite de imposición de multa / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Providencia cuestionada incurrió en defecto procedimental absoluto / DEFECTO PROCEDIMENTAL - Noción / DEFECTO PROCEDIMENTAL - Juez impuso multa sin garantizar el derecho de defensa y contradicción

El defecto procedimental hace referencia a aquellos casos en que el funcionario judicial actúa completamente al margen del procedimiento legalmente establecido... La afectación del derecho fundamental al debido proceso, entonces, puede tener origen en la omisión de las garantías básicas que componen ese derecho fundamental, tales como la defensa, el juez competente y las formas propias de cada juicio. Es decir, el defecto procedimental absoluto se presenta cuando el juez omite etapas sustanciales del procedimiento establecido y de ese modo afecta el derecho de defensa y contradicción de alguno de los intervinientes en el proceso. Ahora bien, el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los jueces administrativos pueden pedir informes juramentados a los representantes legales de las entidades demandadas. Asimismo, esa norma establece una multa de 5 a 10 SMLMV para aquellos representantes legales que sin motivo justificado se abstengan de rendir el informe o lo presenten de manera extemporánea. Es necesario resaltar que la multa tiene el carácter de personal y no institucional, toda vez que afecta únicamente el patrimonio del representante legal y no el de entidad cuya representación ejerce. De esa situación se deriva que para imponer la multa deba garantizarse el derecho al debido proceso del representante legal de la entidad demandada. Si bien la norma en comento no prevé un procedimiento especial para la imposición de la multa, eso no significa que opere de pleno derecho, pues lo cierto es que deben observarse las garantías que componen el derecho fundamental al debido proceso, especialmente las de defensa y contradicción... para efecto de garantizar el debido proceso en la imposición de la multa prevista en el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011, debe acudir al trámite incidental regulado en el parágrafo del artículo 44 del Código General del Proceso, que, a su vez, remite al artículo 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996). Los artículos 44 del Código General del Proceso y 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia son plenamente aplicables al proceso contencioso administrativo, toda vez que así lo permite el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, que remite al Código General del Proceso para aquellos aspectos no regulados en el Código de Procesamiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo... Para la Sala, es claro que Juzgado Segundo Administrativo de Yopal incurrió en defecto procedimental absoluto, por cuanto: (i) Impuso la multa al demandante sin previamente permitirle ejercer las garantías de defensa y contradicción. Es un hecho probado que el actor ni siquiera estaba presente en la audiencia en la que fue impuesta la multa y, por ende, no tuvo la oportunidad de cuestionar la multa. Se reitera, la multa impuesta por el juzgado demandado afectaba solamente al demandante, de modo que para imponerla debía garantizársele la defensa. (ii) Pretermitió el procedimiento legalmente previsto para la imposición de multas, toda vez que no acudió a las normas que, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, establecen el trámite para que los jueces puedan imponer multas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 217 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 306 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTICULO 44 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 59

NOTA DE RELATORIA: Sobre las causales generales de procedencia y los requisitos especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, ver la sentencia C-590 de 2005 de la Corte Constitucional. La Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto consultar sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), M.P. María Elizabeth García González. Así mismo, la Sala Plena aceptó que la acción de tutela es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, tal mecanismo puede ser ejercido contra cualquier autoridad pública, sobre el particular ver sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En relación con la configuración del defecto procedimental, ver las sentencias T-386 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-1049 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, ambas de la Corte Constitucional. Sobre el debido proceso, ver la sentencia SU-960 de 1990 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 85001-23-33-000-2015-00171-01(AC)

Actor: JORGE GARCIA LIZARAZO

Demandado: JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE YOPAL

La Sala decide la impugnación formulada por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal contra la sentencia del 20 de agosto de 2015, dictada por el Tribunal Administrativo de Casanare, que dispuso:

“PRIMERO: DECLARAR conculcado al accionante JORGE GARCÍA LIZARAZO el derecho fundamental al debido proceso, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

Para proteger estos derechos y principios fundamentales se DECLARA sin valor y efecto la decisión de imponer sanción de multa equivalente a 7 SMLMV al señor Jorge García Lizarazo en su calidad de alcalde municipal de Yopal, y la orden de remitir las copias dispuestas en el numeral 9.4. de la petición de tutela, dispuestas en la audiencia de pruebas celebrada el 23 de julio de 2015 dentro de la radicación 85001333300220140013000 que se adelanta en el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, sin perjuicio de

adelantar la acción sancionatoria conforme los parámetros señalados"¹.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Jorge García Lizarazo presentó acción de tutela contra la providencia del 23 de julio de 2015, dictada por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, que lo sancionó con multa de 7 SMLMV. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

"9.1 Se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, contradicción y defensa, acceso a la administración de justicia e igualdad en materia judicial, vulnerados por el juez segundo administrativo de Yopal.

9.2 En consecuencia, se decrete la nulidad de la multa en cuantía de siete (7) salarios mínimos mensuales vigentes, impuesta al suscrito por la autoridad judicial accionada durante el trámite de la audiencia de pruebas llevada a cabo el 23 de julio de 2015 dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho 85001-33-33-002-2014-00130-00.

9.3 Se decrete que los interrogantes planteados en mi informe escrito bajo juramento, contenido en el oficio 'SJ S AY-0894-2014-00130-00' del 26 de mayo de 2015, recibido en la oficina de correspondencia del municipio de Yopal el 27 de mayo de 2015, con radicado 16408, fueron resueltos en debida forma por la administración de Yopal a Través del oficio 200.15.4913 del 9 de junio de 2015, el cual ya obra en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 85001-33-33002-2014-00130-00, que cursa en el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal.

9.4 Se emita orden a la autoridad judicial accionada, en el sentido de que se abstenga de remitir a la sala administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare, copia de las piezas procesales para el respectivo recaudo por jurisdicción coactiva de la multa injustamente impuesta al suscrito; en caso contrario, es decir, si estas ya fueron remitidas, se ordene a autoridad judicial accionada, para que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la respectiva sentencia, oficie a la dependencia encargada del aludido recaudo para que se abstenga de iniciar el cobro ordenado en la providencia contentiva de la sanción"².

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca la siguiente información:

¹ Folio 74.

² Folio 6.

Que Daniela Alejandra Ballesteros Sierra promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución 362 del 16 de agosto de 2012, proferida por el municipio de Yopal, que revocó el subsidio de interés social que le había sido adjudicado.

Que, por oficio radicado el 27 de mayo de 2015, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal formuló el siguiente requerimiento al representante legal del municipio de Yopal:

“En cumplimiento a lo ordenado en audiencia inicial celebrada el días veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015), de conformidad a lo establecido en el artículo 217 del CPACA en concordancia con el 195 del C.G. del P., me permito solicitarle que en el término de veinte (20) días, contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación, se rinda escrito bajo juramento por el Alcalde Municipal de Yopal, sobre los hechos debatidos que le conciernan, en especial (i) lo relativo a los criterios de selección que se aplicaron para escoger el núcleo familiar de la hoy demandante como beneficiaria del subsidio otorgado; (ii) las herramientas o dispositivos dispuestos en la convocatoria para otorgamiento del subsidio, que posibilitaran la verificación de la acreditación de requisitos por parte de los postulados, específicamente en el caso de la demandante DANIELA ALEJANDRA BALLESTEROS SIERRA; (iii) el trámite administrativo que se le dio a la convocatoria en que resultara como beneficiaria la demandante anteriormente aducida.

Se advierte que si no remite oportunamente lo solicitado o no se rinde en forma explícita, se le impondrán las sanciones en la norma citada”³.

Que, mediante otra comunicación del 27 de mayo de 2015, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal requirió al municipio de Yopal para que, en el término de 20 días, aportara al proceso los siguientes documentos: (i) *“certificación debidamente soportada y detallada sobre cuantos subsidios de vivienda han sido revocados en lo transcurrido de la actual administración municipal de Yopal, especificando las que lo hayan sido por la misma causal que se adujo en los actos administrativos que se cuestionan [...]”*⁴, y (ii) *“copia auténtica de todo el proceso de convocatoria que ha dado lugar a esta demanda, específicamente sobre la demandante DANIELA ALEJANDRA BALLESTEROS SIERRA, es decir, las documentales que demuestren la forma en que se acreditaron los requisitos pedidos por el municipio, la calificación o control efectuados sobre los mismos, el acto de adjudicación del subsidio y todos los demás que guarden relación a tales*

³ Folio 8.

⁴ Folio 9.

aspectos”⁵.

Que, el 29 de mayo de 2015, el jefe de la oficina asesora jurídica de Yopal remitió los requerimientos al Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal, para que los resolviera en el término de cinco días.

Que, el 11 de junio de 2015, el gerente del Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal entregó al jefe de la oficina asesora jurídica de Yopal un oficio en el que dio cuenta de la información requerida por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal.

Que, el 16 de junio de 2015, el apoderado judicial del municipio de Yopal allegó al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho la información recopilada por el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal.

Que, el 23 de julio de 2015, en la audiencia de pruebas, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal sancionó al representante legal del municipio de Yopal con multa de siete SMLMV, pues, a su juicio, “*NO dio cumplimiento estricto a la orden judicial de rendir INFORME ESCRITO BAJO JURAMENTO*”⁶.

Que el apoderado judicial del municipio de Yopal interpuso recursos de reposición y apelación y el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, en la misma audiencia de pruebas, confirmó la sanción y rechazó el recurso de apelación, por improcedente.

3. Argumentos de la tutela

Jorge García Lizarazo, alcalde municipal de Yopal, adujo que el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal incurrió en defecto procedimental absoluto, pues lo sancionó sin agotar el trámite previsto en los artículos 44 del Código General del Proceso y 59 de la Ley 270 de 1996. Que esa omisión procedimental cometida por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal impidió que el demandante cuestionara la decisión de sancionarlo con multa.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Folio 24.

Que “en atención a que la sanción es de carácter subjetivo, esto es, contra la persona del representante legal del municipio de Yopal, resulta anti técnico que la autoridad judicial accionada haya corrido traslado de la decisión sancionatoria a los apoderados de las partes, porque en estricto sentido estos no tenían interés en recurrir, es decir, solo competía al sancionado ejercer los recursos establecidos por el ordenamiento contra dicha decisión y este no se encontraba presente en la audiencia para ejercerlos, si se tiene en cuenta que las decisiones que se notifiquen en estrados deberán ser recurridas en el acto; tampoco se ordenó, por la autoridad judicial accionada, la notificación al accionado de dicha decisión por cualquier otro medio”⁷.

Que, además, la información requerida por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal fue aportada por la autoridad competente, por cuanto, según el Decreto Municipal 135 de 2001 y la Resolución 127 de 2012, el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal es el encargado de la asignación del subsidio de vivienda.

Que también se vulneró el derecho fundamental a la igualdad, pues, en un asunto similar⁸, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal sí otorgó valor a la respuesta emitida por la Secretaría de Educación de Yopal. Que, por ende, no es razonable que en este caso no sea suficiente el informe rendido por el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal.

4. Intervención de la autoridad judicial demandada: Juzgado Segundo Administrativo de Yopal

El juez encargado se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela. En ese sentido, dijo:

Que la sanción es procedente porque el alcalde del municipal de Yopal no aportó el informe juramentado ni puso de presente alguna situación que impidiera allegarlo. Que el término para aportar el informe transcurrió entre el 28 de mayo y el 26 de junio de 2015, pero el alcalde municipal de Yopal no radicó ningún memorial en ese término.

⁷ Folio 3.

⁸ El demandante citó el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 85001-33-33-000-002-2014-00081-00.

Que el informe elaborado por el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal no reemplaza el informe juramentado, toda vez que esa dependencia no es parte del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Que, además, el alcalde municipal de Yopal no podía delegar la obligación que tenía de rendir el informe juramentado.

Que el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011 faculta al juez administrativo para multar a los funcionarios que no rindan los informes juramentados requeridos. Que, para efectos imponer la sanción, esa norma no previó un procedimiento especial y, por ende, el juez administrativo la puede decretar directamente. Que basta con comprobar la ausencia del informe juramentado.

Que admitir la posibilidad de un incidente sancionatorio derivaría en la creación de un trámite no previsto en la ley.

Que no fue vulnerado el derecho a la igualdad, pues el caso citado por el demandante no guarda identidad fáctica y jurídica con el de la referencia. Que, en efecto, en este caso el informe juramentado debía rendirlo el alcalde porque suscribió el acto administrativo cuestionado y en el otro el competente era el secretario de educación de Yopal.

5. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante sentencia del 20 de agosto de 2015, amparó el derecho fundamental al debido proceso y dejó sin efecto la sanción. En síntesis, consideró:

Que el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal desconoció las garantías que componen el debido proceso, pues no permitió que el alcalde de Yopal ejerciera el derecho de defensa. Que si bien existe una norma que sustenta la sanción, lo cierto es que previó a imponerla era necesario que el actor ejerciera las garantías de defensa y contradicción.

Que el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011 no establezca un procedimiento para imponer la sanción no significa que esa sanción proceda de manera sumaria, por cuanto, en todo caso, la interpretación de esa norma debe ser sistémica, esto es, debe tener en cuenta las normas que regulan el debido proceso.

6. Impugnación

El Juzgado Segundo Administrativo de Yopal impugnó el fallo de tutela de primera instancia. En concreto, reiteró los argumentos expuestos en la demanda de tutela y agregó lo siguiente:

Que la sanción es procedente porque en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho el alcalde de Yopal incumplió un deber procesal.

Que, además, el artículo 59 de la Ley 270 de 1996 no es aplicable en este caso, por cuanto solo hace referencia a las sanciones de que tratan los artículos 58 ibídem y 44 del Código General del Proceso.

Que la decisión adoptada por el *a quo* premia la desidia, el descuido y la negligencia de las entidades estatales.

CONSIDERACIONES

1. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser eficaz para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado como mecanismo transitorio, siempre que esté plenamente acreditada la razón para conceder la tutela.

A partir del año 2012⁹, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias

⁹ Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹⁰, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela. Además, debe examinar si el demandante identificó y sustentó la causal específica de procedibilidad y expuso las razones que sustentan la violación o amenaza de los derechos fundamentales. No son suficientes las simples inconformidades frente a las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que el interesado debe demostrar que la providencia cuestionada vulneró o dejó en situación de amenaza derechos fundamentales.

Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

¹⁰ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01. La Sala Plena precisó:

“2.1.11.- Entonces, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela sí procede contra las providencias del Consejo de Estado, materializadas en autos y sentencias, en la medida en que la Corporación hace parte de una de las ramas del poder público –Rama Judicial-, conforme con los artículos 113 y 116 de la Constitución y, por tanto, es una autoridad pública.

Aceptar la procedencia de la acción de tutela contra las providencias del Consejo de Estado, no es otra cosa que aceptar la prevalencia de los derechos fundamentales de las personas y, por ende, desarrollar los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 1, 2, 4, 6, 121 y 230 Constitucionales.

2.1.12.- No puede perderse de vista que los autos y sentencias que profieren los jueces de las distintas jurisdicciones, incluidos los órganos que se encuentran en la cúspide de la estructura judicial, pueden vulnerar los derechos fundamentales de las personas”.

La tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones de los jueces y, por tanto, no puede admitirse, sin mayores excepciones, la procedencia de la tutela contra providencias judiciales

Es de esa manera que se estudia una providencia judicial mediante el mecanismo excepcional de la acción de tutela.

2. Caso concreto

Verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, pasa la Sala a estudiar los requisitos específicos de prosperidad.

En cuanto al fondo del asunto, Jorge García Lizarazo reclamó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, que estimó vulnerados porque el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal incurrió en defecto procedimental absoluto al sancionarlo con multa de 7 SMMLV, por no rendir un informe juramentado, de conformidad con lo previsto en el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011.

En ese contexto, el problema jurídico se contrae a determinar si el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal incurrió en defecto procedimental absoluto al sancionar a Jorge García Lizarazo.

El defecto procedimental hace referencia a aquellos casos en que el funcionario judicial actúa completamente al margen del procedimiento legalmente establecido. En palabras de la Corte Constitucional, el defecto procedimental se configura cuando el funcionario judicial: **i)** sigue un trámite completamente ajeno al que corresponde (desvío del cauce del asunto)¹¹; **ii)** pretermite etapas o eventos sustanciales del procedimiento, circunstancia que automáticamente conlleva al desconocimiento del derecho de defensa y contradicción¹², o **iii)** incurre en exceso ritual manifiesto, es decir, cuando concibe los procedimientos como un obstáculo

¹¹ Sentencia T-1049 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹² *Ibidem*.

para la eficacia del derecho sustancial, y, por esta vía, sus actuaciones devienen en denegación de justicia¹³.

La afectación del derecho fundamental al debido proceso, entonces, puede tener origen en la omisión de las garantías básicas que componen ese derecho fundamental, tales como la defensa, el juez competente y las formas propias de cada juicio. Es decir, el defecto procedimental absoluto se presenta cuando el juez omite etapas sustanciales del procedimiento establecido y de ese modo afecta el derecho de defensa y contradicción de alguno de los intervinientes en el proceso.

Ahora bien, el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011¹⁴ prevé que los jueces administrativos pueden pedir informes juramentados a los representantes legales de las entidades demandadas. Asimismo, esa norma establece una multa de 5 a 10 SMLMV para aquellos representantes legales que sin motivo justificado se abstengan de rendir el informe o lo presenten de manera extemporánea.

Es necesario resaltar que la multa tiene el carácter de personal y no institucional, toda vez que afecta únicamente el patrimonio del representante legal y no el de entidad cuya representación ejerce. De esa situación se deriva que para imponer la multa deba garantizarse el derecho al debido proceso del representante legal de la entidad demandada.

Si bien la norma en comento no prevé un procedimiento especial para la imposición de la multa, eso no significa que opere de pleno derecho, pues lo cierto es que deben observarse las garantías que componen el derecho fundamental al debido proceso, especialmente las de defensa y contradicción.

Vale la pena traer a colación la sentencia SU-960 de 1990, dictada por la Corte Constitucional, que, al referirse al derecho fundamental al debido proceso, advirtió: *“ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas*

¹³ Sentencia T-386 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁴ “DECLARACIÓN DE REPRESENTANTES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El Juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

a afectar en concreto una o varias personas en su libertad o en sus actividades si previamente no ha adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el citado artículo incorpora [artículo 29 de la Constitución Política]".

Por consiguiente, para efecto de garantizar el debido proceso en la imposición de la multa prevista en el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011, debe acudirse al trámite incidental regulado en el parágrafo del artículo 44 del Código General del Proceso¹⁵, que, a su vez, remite al artículo 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia¹⁶ (Ley 270 de 1996).

Los artículos 44 del Código General del Proceso y 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia son plenamente aplicables al proceso contencioso administrativo, toda vez que así lo permite el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011¹⁷, que remite al Código General del Proceso para aquellos aspectos no regulados en el Código de Procesamiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el sub lite, está demostrado que, en audiencia de pruebas del 23 de julio de 2015 (que no contó con la presencia del señor García Lizarazo), el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal consideró:

"Tal como se dispusiera en la Audiencia Inicial, se emitió el Oficio por Secretaría dirigido al Representante legal del Municipio de Yopal (fl 1); el cual fuera retirado oportunamente por los Interesados y radicado en la Oficina de destino (fl 3).

Si bien se radicó por el Apoderado del Municipio de Yopal un escrito mediante el cual afirma allegar las pruebas decretadas de oficio por el Despacho, al constatarlas se observa que únicamente se dio respuesta por parte del Gerente del IDRY a los interrogantes planteados en la otra comunicación, medios probatorios que ya fueron recaudados e incorporados

¹⁵ "Para la imposición de las sanciones previstas en los cinco primeros numerales, el juez seguirá el procedimiento previsto en el artículo 59 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. El juez aplicará la respectiva sanción, teniendo en cuenta la gravedad de la falta. Cuando el infractor no se encuentre presente, la sanción se impondrá por medio de incidente que se tramitará en forma independiente de la actuación principal del proceso. Contra las sanciones correccionales solo procede el recurso de reposición, que se resolverá de plano".

¹⁶ "El magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oír las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo".

¹⁷ "ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

legalmente en el punto anterior.

Lo anterior conlleva a que hasta estos momentos el Representante legal del Municipio de Yopal NO dio cumplimiento estricto a la orden Judicial de rendir INFORME ESCRITO BAJO JURAMENTO, tal como se dispusiera en la Audiencia Inicial, por lo cual se evidencia su rebeldía y omisión a acatar lo dispuesto por este estrado judicial porque adicionalmente no remitió dentro del término y oportunamente tal Medio Probatorio Especial, sin acreditar un motivo justificado para no hacerlo. Igualmente no obra en el expediente acto administrativo que demuestre que el Representante Legal de la entidad territorial haya delegado dicha tarea en otro servidor público y mucho menos se solicitó prórroga del término concedido.

En consecuencia, tal como lo determina el artículo 217 del CPACA, norma que no establece un procedimiento previo ni remite a otra norma procesal y por lo tanto basta con la simple constatación de la renuencia del funcionario responsable, este Despacho RESUELVE: (I) Declarar surtido el medio probatorio especial denominado Informe escrito bajo juramento y decretado oficiosamente, dada la situación anteriormente enunciada; (ii) Imponer multa en cuantía de Siete (7) salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes al doctor JORGE GARCÍA LIZARAZO, en su calidad de Alcalde y por lo tanto Representante Legal del Municipio de Yopal por no rendir el informe escrito bajo juramento que le ordenara este estrado judicial en Audiencia Inicial [...].

Las anteriores decisiones se notifican en estrados. Manifiesta el apoderado de la parte demandada que interpone recurso de reposición y en subsidio apelación respecto de la multa impuesta y lo sustenta.

El despacho dispone:

- *Por ser procedente el recurso de reposición, el despacho hace las apreciaciones y justificaciones del caso concluyendo que no comparte la sustentación del recurso de reposición y por ende no repone la decisión declarándola en firme.*
- *Rechaza el recurso de apelación por improcedente¹⁸*

En resumen, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal sancionó al señor García Lizarazo por no aportar el informe juramentado ordenado en la audiencia inicial del proceso promovido por la señora Daniela Alejandra Ballesteros Sierra. Para el juzgado, esa multa debía ser impuesta de manera directa porque el artículo 217 de la Ley 1437 de 2011 no prevé un procedimiento especial para el efecto.

Para la Sala, es claro que Juzgado Segundo Administrativo de Yopal incurrió en defecto procedimental absoluto, por cuanto:

- (i) Impuso la multa al demandante sin previamente permitirle ejercer las garantías de defensa y contradicción. Es un hecho probado que el señor

¹⁸ Folio 25.

Jorge García Lizarazo ni siquiera estaba presente en la audiencia en la que fue impuesta la multa y, por ende, no tuvo la oportunidad de cuestionar la multa. Se reitera, la multa impuesta por el juzgado demandado afectaba solamente al demandante, de modo que para imponerla debía garantizársele la defensa.

- (ii) Pretermitió el procedimiento legalmente previsto para la imposición de multas, toda vez que no acudió a las normas que, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, establecen el trámite para que los jueces puedan imponer multas.

Es importante señalar que, en todo caso, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal queda habilitado para corregir el yerro cometido en la audiencia de pruebas, esto es, puede abrir el incidente sancionatorio contra el representante legal del municipio de Yopal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 del Código General del Proceso y 59 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Ese es el trámite en el que debe determinarse si el informe juramentado fue debidamente rendido.

Lo expuesto es suficiente para resolver el problema jurídico: el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal sí incurrió en defecto procedimental absoluto al sancionar a Jorge García Lizarazo. Se impone, por consiguiente, confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

- 1. Confirmar** la sentencia impugnada.
- 2. Enviar** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ