



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-42-000-2016-02428-03

Actor: ORLANDO ANTONIO BILBAO GÓMEZ

**Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –
POLICÍA NACIONAL Y JUEZ DE PAZ DE LA LOCALIDAD QUINTA**

Asunto: incidente de desacato en consulta – confirma decisión sancionatoria por no aparecer demostrado el cumplimiento – debido proceso judicial y principio de proporcionalidad de la sanción.

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala revisa en grado de consulta la providencia del 7 de febrero de 2018, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “A” declaró que el señor **Erich Rugeles Burgos**, en su condición de Juez de Paz de la Localidad Quinta de Bogotá, incurrió en desacato en razón del incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia del 7 de julio de 2016, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado que amparó el derecho fundamental del accionante al debido proceso, y lo sancionó con multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente¹.

¹ La multa impuesta debía consignarse en un término de diez (10) días contados a partir de la notificación de la decisión en la cuenta de la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. (Folio 44)



I. ANTECEDENTES

1. Acción de tutela

Mediante escrito radicado el 16 de mayo de 2016 ante el Juzgado Quince Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Bogotá², posteriormente remitido por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca³, el señor **Orlando Antonio Bilbao Gómez**, obrando en nombre propio, ejerció acción de tutela contra el Juzgado de Paz de la Localidad Quinta de Bogotá, la Policía Nacional, el señor Carlos Eduardo Rodríguez Álvarez y la sociedad Depósitos de Vehículos Judiciales Fortaleza S.A.S., con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, de contradicción y de acceso a la administración de justicia.

Tales derechos los consideró vulnerados con ocasión de la actuación de los demandados, al haber ordenado la aprehensión del vehículo de placas BRW 047, motor 712Q009876 marca Renault, modelo 2005, en un proceso tramitado ante la jurisdicción especial de paz.

En providencia del 2 de junio del 2016⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por el accionante, en tanto –a su juicio– de conformidad con el artículo 32 de la Ley 497 de 1999, contra la decisión del juez de paz procedía el recurso de reconsideración, el cual, no fue agotado y, como consecuencia, la petición de amparo no cumplía con el requisito de subsidiariedad consagrado en el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991.

Inconforme con la decisión, el accionante la impugnó siendo revocada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 7 de julio de 2016, en la que amparó el derecho fundamental al debido proceso del accionante y, en consecuencia, dispuso: **“ORDENAR** al juez de paz *Erich Rugeles Burgos* que proceda,

² Folio 35.

³ Folio 37.

⁴ Folio 107.



dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, **ENTREGANDO COPIA A TRAVÉS DEL MEDIO MÁS ADECUADO**; el contenido de la sentencia del 28 de mayo del 2015, garantizando de forma efectiva el derecho de defensa del actor, a efectos de proceder con la interposición del recurso de reconsideración consagrado en el artículo 32 de la Ley 497 de 1999⁵.

2. Incidente de Desacato

2.1. Solicitud

El accionante, en nombre propio, mediante escrito del 6 de octubre de 2017, solicitó que se iniciara un segundo incidente de desacato, con fundamento en que no se le ha notificado la sentencia dictada por el juez de paz para poder interponer el recurso de reconsideración, de acuerdo a la orden impartida por esta Corporación y, en relación con el vehículo automotor involucrado en el proceso afirmó que “me informó el Juez de Paz, que frente al vehículo automotor no podía realizar ninguna actuación ya que supuestamente él era competente y autoridad para transferirlo y así lo realizó.”⁶

2.2. Trámite del incidente

Mediante auto del 19 de octubre de 2017, se dispuso formal apertura del incidente de desacato contra el señor **Erich Rugeles Burgos**, en su condición de Juez de Paz⁷, providencia que se notificó por medios electrónicos a las direcciones de correo **crugeles.asesor@hotmail.com** y **jpaz61bt@cendoj.ramajudicial.gov.co**, según constancias obrante a folios 10 a 11 del expediente.

El término concedido por el despacho venció en silencio, según constancia secretarial visible a folio 12 del expediente.

Con posterioridad a ello el *a quo* requirió al incidentado para que informara sobre el cumplimiento del fallo de tutela, lo cual hizo mediante autos del 17 de noviembre de 2017,⁸ notificado por medios electrónicos el 20 de noviembre de la misma anualidad;

⁵ Folio 14.

⁶ Folios 1 a 6 del expediente.

⁷ Folio 28.

⁸ Folio 13 del expediente.



28 de noviembre de 2017⁹, notificado por medios electrónicos el 29 de noviembre del mismo mes y año; 15 de enero de 2018,¹⁰ notificado por medios electrónicos el 16, así como a través de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito Capital de Bogotá, sin que alguno de los requerimientos fuera contestado.

2.3. Providencia sancionatoria consultada

Mediante proveído del 7 de febrero de 2018 se resolvió el incidente, en el sentido de declarar que el juez de paz incurrió en desacato de la orden de tutela y lo sancionó con multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, sanción que le fue notificada por medios electrónicos, según constancias obrantes a folios 45 a 49 del expediente.

Para arribar a la anterior resolutive, el Tribunal consideró que hasta la fecha de la providencia no se había dado cumplimiento a la decisión contenida en el fallo de tutela del 7 de julio de 2016, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, toda vez que el Juez de Paz accionado no había entregado copia al accionante de la sentencia dictada en el proceso adelantado en su contra para que éste pudiera interponer el recurso de reconsideración, con lo cual se acreditaba la fase objetiva del incumplimiento y, adicionalmente, no se encontraba demostrada causal alguna de justificación de la conducta omisiva del funcionario que resulta conculcatoria del derecho fundamental del actor.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la consulta de la providencia que declaró que el señor **Erich Rugeles Burgos**, en su calidad de Juez de Paz de la Localidad Quinta de Bogotá, incurrió en desacato en razón del incumplimiento de lo dispuesto

⁹ Folio 20.

¹⁰ Folio 29.



en la sentencia del 7 de julio de 2016, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado que revocó el fallo del 2 de junio de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y lo sancionó con multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

2. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

¿Si el señor **Erich Rugeles Burgos**, en su calidad de Juez de Paz de la Localidad Quinta de Bogotá, incurrió en desacato en razón del incumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela del 7 de julio de 2016, dictado por la Sección Quinta del Consejo de Estado?

ii) ¿Si el incumplimiento de la orden de tutela obedece al actuar culposo o doloso del juez de paz?

iii) ¿Si en el trámite del incidente se garantizó el debido proceso del juez de paz y se respetó el principio de proporcionalidad de la sanción impuesta?

4. Razones jurídicas de la decisión

4.1. Marco normativo y conceptual que informa el incidente de desacato

En relación con el cumplimiento del fallo de tutela, el Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó el artículo 86 de la Constitución Política, estableció en su artículo 27, lo siguiente:

“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente disciplinario contra aquel. 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 la sentencia.** (Resaltado fuera de texto).

En punto al desacato de la orden de tutela, señaló la Corte Constitucional:

“Incidente de desacato y responsabilidad subjetiva

Dice el artículo 52 del decreto 2591 de 1991 que ‘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 veinte 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’. Es, por lo tanto, una sanción y por lo mismo susceptible al debido proceso.

....

Es pues el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento....”¹¹

Con respecto a la naturaleza jurídica del incidente de desacato, ha establecido la Corporación de cierre en materia de derechos fundamentales que:

“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. De acuerdo con su formulación jurídica, el incidente de desacato ha sido entendido como un procedimiento: (i) que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio; (ii) cuyo trámite tiene carácter incidental. La Corte Constitucional ha manifestado que la sanción que puede ser impuesta dentro del incidente de desacato tiene carácter disciplinario, dentro de los rangos de multa y arresto, resaltando que, si bien entre los objetivos del incidente de desacato está sancionar el incumplimiento del fallo de tutela por parte de la autoridad responsable, ciertamente lo que se busca lograr es el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 1998. Exp. 161333. M.P. Alejandro Martínez Caballero



ejecutada y, por ende, la protección de los derechos fundamentales con ella protegidos.”

En la sentencia C-367 de 2014, la Corte Constitucional consideró que incumplir una providencia judicial, además de afectar el acceso a la justicia, desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada, máxime si se trata de una sentencia de tutela en la cual se están garantizando derechos fundamentales.

Esta Sección ha considerado que *“Ante una manifestación de incumplimiento formulada por alguna de las partes de la acción de tutela, el juez tiene dos posibilidades independientes, no excluyentes entre sí: 1) Iniciar el trámite tendiente a obtener el cumplimiento del fallo y 2) Iniciar un incidente de desacato; ii) el trámite para el cumplimiento tiene como única finalidad asegurar de manera efectiva y real el acatamiento de las órdenes contenidas en la sentencia de tutela; iii) en cambio, el incidente de desacato, tiene como finalidad la de sancionar al responsable de ese incumplimiento y, iv) el trámite para el cumplimiento del fallo es de naturaleza objetiva. Sólo interesa demostrar que la sentencia no fue cumplida en los precisos términos en que fue proferida. El incidente de desacato, por el contrario, es de naturaleza subjetiva, ya que allí es necesario, además de demostrar el incumplimiento, determinar el grado de responsabilidad -a título de culpa o dolo- de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia”*¹².

4.2. Caso concreto

4.2.1. Análisis de las fases objetiva y subjetiva del incumplimiento de la orden de tutela

El incidente objeto de decisión debe ser resuelto bajo los parámetros jurisprudenciales anotados, dada su naturaleza sancionatoria, siendo obligatorio considerar el aspecto subjetivo, pues nuestro ordenamiento -entre sus principios rectores- proscribire la *responsabilidad objetiva*, exigiendo que sea el resultado de una acción u omisión ejecutada dolosa o culposamente por el agente, de tal manera que no solo se debe determinar si el funcionario contra quien se inició el trámite

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto de 22 de enero de 2009. M.P. Susana Buitrago Valencia



incumplió la orden de tutela¹³, sino además verificar la *responsabilidad subjetiva*¹⁴.

En torno al primer aspecto, se tiene que en el fallo de tutela proferido mediante providencia del 7 de julio de 2016, la Sección Quinta del Consejo de Estado, amparó el derecho fundamental del actor al debido proceso y dispuso **“ORDENAR al juez de paz Erich Rugeles Burgos que proceda, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, ENTREGANDO COPIA A TRAVÉS DEL MEDIO MÁS ADECUADO; el contenido de la sentencia del 28 de mayo del 2015, garantizando de forma efectiva el derecho de defensa del actor, a efectos de proceder con la interposición del recurso de reconsideración consagrado en el artículo 32 de la Ley 497 de 1999”**.

En el expediente no aparece acreditado que la orden hubiera sido cumplida y, contrario a ello, la parte actora manifestó bajo la gravedad del juramento, que no se había dado alcance a la misma, sin que obre en el proceso informe alguno suministrado por el Juez de Paz de la Localidad Quinta de Bogotá, encargado de ejecutarla, no obstante los reiterados requerimientos efectuados por el juez constitucional *a quo*, que aparecen en el auto de apertura del incidente de desacato y en las providencias proferidas con posterioridad al mismo.

En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que aparece acreditada –en grado de certeza– la fase objetiva del desacato, esto es la materialidad de la conducta omisiva, correspondiendo el análisis de la fase subjetiva o de responsabilidad, la cual resulta igualmente demostrada ante la ausencia de informe sobre el cumplimiento de la tutela.

4.2.2. Garantía del debido proceso en el trámite del incidente

En torno a la individualización de la persona que tenía a su cargo el cumplimiento de la orden, esta Sección advierte que ésta fue dada al Juez de Paz de Localidad Quinta de Bogotá, calidad que tiene el señor **Erich Rugeles Burgos**, quien se encuentra debidamente vinculado a la actuación y tuvo la oportunidad de

¹³ Fase objetiva.

¹⁴ Fase subjetiva.



ejercer el derecho de defensa y aportar las pruebas para acreditar las actuaciones encaminadas a cumplir, no obstante lo cual guardó silencio.

Del trámite dado al incidente de desacato se tiene que el funcionario encargado de cumplir la orden de tutela fue notificado en forma idónea, por medios electrónicos, habiéndose verificado que la dirección corresponde al buzón de correo electrónico establecido para notificaciones judiciales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 291 del Código General del Proceso.

Es así como, a pesar de estar debidamente notificado del auto que ordenó la apertura del incidente de desacato, en el cual ordenó el cumplimiento inmediato de la sentencia de tutela para garantizar el derecho fundamental al debido proceso del tutelante, guardó silencio, demostrando con ello la negligencia en su observancia.

La Sala destaca que en el trámite del incidente se garantizó el debido proceso del funcionario y la decisión de sancionarlo se edificó sobre la concurrencia de los requisitos objetivo y subjetivo del incumplimiento.

En virtud de lo expuesto, resulta imperativo declarar que el señor **Erich Rugeles Burgos**, en su condición de Juez de Paz de la Localidad Quinta de Bogotá, encargado de acatar oportunamente la decisión incurrió en desacato, en razón del incumplimiento del fallo de tutela del 7 de julio de 2016, dictado por la Sección Quinta del Consejo de Estado por lo que se **confirmará** la decisión del *a quo*, **adicionándola** en el sentido advertirle al sancionado que en el evento de no cumplir oportunamente con el pago se remitirá la actuación al Consejo Superior de la Judicatura para el respectivo cobro coactivo.

4.2.5. Análisis sobre la proporcionalidad de la sanción

La Sala precisa que la sanción que se impuso por parte del *a quo*, –a juicio de esta Corporación– ha debido ser mayor, por tratarse del segundo incidente de desacato que se promueve por el actor, por la gravedad del incumplimiento en el que ha transcurrido un



término superior a un (1) año y seis (6) meses y, adicionalmente, por la entidad del derecho fundamental vulnerado, sin que exista la certeza de que la mínima multa que se impone por segunda vez realmente tenga la capacidad de hacer cumplir la orden.

Sin embargo, en garantía del debido proceso y en atención a que en grado de consulta no se puede desmejorar la condición del incidentico, no se incrementará el valor y se **confirmará** la misma.

Lo anterior sin que este juez constitucional deje desprotegido el derecho del accionante, quien en el evento de que no se cumpla la tutela podrá acudir ante el Tribunal para iniciar un nuevo incidente.

Resulta de especial gravedad que la orden de un juez constitucional no se cumpla por parte de quien se encuentra obligado a ello manteniendo la vulneración del derecho fundamental de quien acudió a la administración de justicia, aspecto este que impone que el juez de primera instancia adopte todas las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 52 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Finalmente, en aras de garantizar el derecho fundamental amparado se compulsarán copias de todo lo actuado ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, para que investigue la conducta del juez de paz a la luz de la normatividad especial prevista en la Ley 734 de 2002, ante el posible incumplimiento por parte del mismo de los deberes y obligaciones que le asisten por ejercer transitoriamente función jurisdiccional, siéndole aplicable igualmente la Ley 270 de 1996.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,



RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio del **7 de febrero de 2018**, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “A” declaró que el señor **Erich Rugeles Burgos**, en su condición de Juez de Paz de la Localidad Quinta de Bogotá, incurrió en desacato en razón del incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia del 7 de julio de 2016, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y lo sancionó con multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

SEGUNDO: ADICIONAR la decisión, en el sentido de advertirle al juez de paz sancionado que, en el evento de no cumplir oportunamente con el pago, se remitirá la actuación al Consejo Superior de la Judicatura para el respectivo cobro coactivo.

TERCERO: COMPULSAR copias de todo lo actuado en la tutela y en el presente incidente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, para que investigue la conducta del Juez de Paz, conforme a lo considerado en la parte motiva.

CUARTO: NOTIFICAR por medios electrónicos y en forma personal al sancionado, informándole que contra esta decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

Continúan firmas...



Acción de tutela – Incidente de desacato en consulta
Actor: Orlando Antonio Bilbao Gómez
Accionados: Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
y Juez de Paz de la Localidad Quinta
Rad. 25000-23-42-000-2016-02428-03

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

