

Síntesis del caso: La Procuradora 25 Judicial II Administrativa solicitó iniciar incidente de desacato por el incumplimiento de la sentencia proferida el 25 de enero de 2024, en la que se ordenaba al presidente de la República, Dr. Gustavo Francisco Petro Urrego, realizar las acciones necesarias para nombrar a seis expertos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Pese a que se realizaron algunos nombramientos, no se cumplió en su totalidad con lo ordenado dentro del plazo establecido, por lo que se inició el incidente de desacato, con fundamento en las disposiciones de la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011.

MEDIO DE CONTROL – Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos / PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – Competencia del TAC para tramitar y decidir desacato / DESACATO EN ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Naturaleza de la sanción y diferencia con las sanciones penales o disciplinarias / COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG) – Nombramientos de expertos comisionados / DESACATO – Incumplimiento de sentencia judicial en acción de cumplimiento

Problema Jurídico: *Determinar si el Dr. Gustavo Francisco Petro Urrego, en calidad de presidente de la República de Colombia, incurrió en desacato a la sentencia del 25 de enero de 2024, por medio de la cual se ordenó realizar las acciones y gestiones necesarias para integrar la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG con seis (6) expertos en el término de treinta (30) días.*

Tesis: “(...) **3. Tesis de la Sala**

El doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, en calidad de presidente de la República de Colombia, incurrió en desacato al no dar cumplimiento a la sentencia del 25 de enero de 2024.

(...)

4.1. Competencia del Tribunal Administrativo para tramitar y decidir un incidente de desacato contra el presidente de la República

(...)

De lo anterior se colige que el fuero se refiere a conductas de naturaleza penal y disciplinaria, sin que se pueda hacer extensivo al trámite del incidente de desacato a un fallo proferido en el medio de control de cumplimiento, porque su naturaleza es distinta y tiene consecuencias diferentes.

(...)

De otra parte, el Consejo de Estado (en providencia del 25 de abril de 2024, Exp. 25000-23-41-000-2015-01461-03, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra. Anota relatoría) ha precisado que “La declaratoria de que un funcionario es acreedor a las sanciones legales por desacato, requiere que concurren dos requisitos: el **objetivo**, referido al cumplimiento de la orden judicial y el **subjetivo** respecto de la conducta del funcionario que incurrió en la omisión de la sentencia”.

(...)

De lo anterior se establece que el incidente de desacato en la acción de cumplimiento es un instrumento jurídico dirigido a lograr que la sentencia se cumpla, por tanto, si se impone una sanción por desacato, tiene una naturaleza distinta de las sanciones penales o disciplinarias; y se aplica de manera independiente a ellas, con el único fin de garantizar el efectivo cumplimiento del ordenamiento jurídico contenido en la orden judicial.

4.2. Tipicidad de la sanción por desacato a una sentencia de cumplimiento.

(...)

De los documentos allegados por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se colige que a la fecha no se ha realizado el nombramiento en propiedad de los seis expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva, para períodos de cuatro (4) años, como se ordenó en el fallo del 25 de enero de 2024, pese a que el plazo feneció el 27 de junio de 2024.

(...)

Con lo anterior se determina que, de los 6 nombramientos efectuados, tres (3) fueron en propiedad, dos (2) en encargo, que vencieron el 10 de octubre de 2023, y uno (1) en encargo “hasta tanto se provea la vacante”.

(...)

Aunado a ello, en el numeral tercero del fallo del 25 de enero de 2024 se precisó que para los nombramientos de la citada Comisión se debía tener en cuenta: i) que la designación de los mismos recaía exclusivamente en el señor presidente de la República; ii) su designación en propiedad está supeditada al quien él determine y iii) los nombramientos en propiedad se realizarán una vez los encargos terminen su vigencia.

En esos términos, es claro que no se ha dado cumplimiento al fallo, toda vez que no se ha efectuado el nombramiento en propiedad de los seis (6) expertos que integran la CREG. Con ello se encuentra acreditado el elemento **objetivo**.

En cuanto al elemento subjetivo, la Subsección no desconoce que en el curso de la actuación se acreditó que el DAPRE realizó un proceso de selección de hojas de vida que culminó con el nombramiento de tres expertos, pero, lo cierto es que el último de los nombramientos se efectuó el 30 de julio de 2024 y a partir de ello no se acreditaron actuaciones tendientes a lograr la integración de la CREG mediante nombramientos en propiedad y con dedicación exclusiva, lo que denota una mora injustificada del cumplimiento efectivo.

Tampoco se pasa por alto que el Consejo de Estado anuló el nombramiento de Omar Fredy Prías Caicedo y el de Baisser Antonio Jiménez; pero, ello no constituye un hecho extraordinario ni exonera al primer mandatario del cumplimiento de una ley que le impone una obligación clara, expresa, exigible, con un mandato imperativo e inobjetable, por el contrario, informa sobre el deber de cuidado que asiste al señor presidente para nombrar comisionados que cumplan los requisitos de ley.

En tal sentido, sin justificación por la omisión, está acreditado el elemento **subjetivo**. (...)"

Nota de relatoría: **1)** Frente a la finalidad del incidente de desacato, consultar sentencia de la Corte Constitucional SU-034 de 2018, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos. **2)** Frente a la sanción por desacato de la acción de cumplimiento, consultar providencias del Consejo de Estado del 25 de abril de 2024, Exp. 25000-23-41-000-2015-01461-03, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra y de la corte constitucional C-010 de 2001. **3)** Frente a las diferencias entre las sanciones impuestas en el trámite de un incidente de desacato y las sanciones disciplinarias, consultar sentencia del Consejo de Estado del 20 de noviembre de 2019, Exp. 63001-23-33-000-2019-00080-01, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra. **4)** Frente a los recursos contra la decisión por desacato a acciones de cumplimiento y populares, consultar sentencia de la Corte constitucional C-542 de 2010.

Fuente Formal: Ley 393/1997 artículos 29, 30, 25; CPACA artículo 210, CN artículos 199, 175, 235, 174, 178-3, 178-4; Ley 5/1992 artículos 313-11, 329; CGP artículo 44; Ley 1960/2019 artículo 1; Ley 909/2004 artículo 24

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA -SUBSECCIÓN "C"

Bogotá, dos (2) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

Auto int. No. 377

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO (INCIDENTE DE DESCATO)
PROCESO:	25000-23-41-000-2023-01267-00
DEMANDANTE:	GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA gilbertoblancoz@yahoo.com ; gblanco@bdabogados.com.co ; sarai232009@hotmail.com ; ecorrea533@yahoo.com
DEMANDADO:	GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co
INTERESADOS:	AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO notificacionesjudiciales@defensajuridica.gov.co MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA jmvargas@minenergia.gov.co notijudiciales@minenergia.gov.co JOSE CAMILO MANZUR JATTIN juridica@evbabogados.com ; juridicab@evbabogados.com ; juridico1@evbabogados.com ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA – ASOCODIS asocodis@asocodis.org.co
ASUNTO:	SE RESUELVE INCIDENTE DE DESCATO

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

La Subsección decide sobre el incidente de desacato contra el presidente de la República, doctor Gustavo Francisco Petro Urrego.

I. ANTECEDENTES

Mediante sentencia de 25 de enero de 2024¹ se dispuso:

PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de cumplimiento del literal d) del artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

¹ SAMAI índice 00050

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

SEGUNDO: ORDENAR, en consecuencia, que dentro de los de treinta (30) días siguientes a la notificación de la sentencia, si aún no se ha hecho, se realicen las acciones y gestiones necesarias para integrar la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG con seis (6) expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva, nombrados por el presidente de la República para períodos de cuatro (4) años.

TERCERO: PRECISAR que las personas en quienes recaerá el nombramiento son de elección exclusiva del señor presidente de la República y por lo tanto no se ordena nombrar “a los miembros que actualmente están designados en encargo” sino designar en propiedad a quienes el Presidente determine; y que los nombramientos en propiedad se realizarán una vez los actuales encargos pierdan vigencia puesto que son actos administrativos que no han sido suspendidos ni anulados”.

La sentencia fue apelada.

En la segunda instancia la Sección Quinta del Consejo de Estado realizó las siguientes actuaciones:

- Mediante auto del 3 de abril de 2024 ordenó poner en conocimiento del presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, una nulidad saneable respecto de su vinculación al proceso.
- Por oficio SSPD-0041 del 4 de abril de 2024 la Secretaría del Consejo de Estado solicitó al DAPRE aportar la dirección de notificación electrónica personal del señor presidente de la República, doctor Gustavo Petro Urrego, para efectos de dar cumplimiento al numeral primero del auto de 3 de abril.
- Tanto el presidente de la República como el DAPRE guardaron silencio.
- En sentencia del **2 de mayo de 2024**, notificada el 6 de mayo de 2024, el Consejo de Estado resolvió:

“(…)

PRIMERO. Confirmar la Sentencia de 25 de enero de 2024 de la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO. Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, conforme a lo expuesto en esta sentencia.

(…)”

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El **17 de junio de 2024** se dictó auto de estar a lo resuelto por el superior².

El **26 de junio de 2024**³ la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República manifestó dar cumplimiento a la providencia del 25 de enero de 2024 e informó que realizaba gestiones con el Ministerio de Minas y Energía para continuar con los nombramientos en propiedad de los expertos comisionados. Adjuntó, entre otros:

El Decreto 1144 del **10 de julio de 2023**, por el cual se resolvió:

“(…)

Artículo 1. Prórroga del Encargo: Prorrogar a partir del 10 de julio de 2023, el encargo conferido al funcionario JUAN CARLOS BEDOYA CEBALLOS identificado con cedula de ciudadanía 18.519.566, de las funciones del empleo denominado Experto Comisionado, Código 0090 de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), por el término de tres (3) meses.

(…).”

El Decreto 1145 del **11 de julio de 2023**, por el cual se resolvió:

“(…)

Artículo 1. Prórroga del Encargo: Prorrogar a partir del 10 de julio de 2023, el encargo conferido a la funcionaria ADRIANA MARÍA JIMÉNEZ DELGADO identificada con cedula de ciudadanía 52.145.785, de las funciones del empleo denominado Experto Comisionado, Código 0090 de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), por el término de tres (3) meses.

(…).”

El Decreto 00771 de **24 de junio de 2024**, que en su parte resolutive dice:

“(…)

Artículo 1. Nombramiento. Nombrase con carácter ordinario al doctor BAISSER ANTONIO JIMENEZ RIVERA identificado con cedula de ciudadanía 13.744.211, en el empleo de Experto Comisionado, Código 0090 de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Artículo 2. Comunicación. La Secretaría General del Ministerio de Minas y Energía comunicara el presente Decreto al doctor BAISSER ANTONIO JIMENEZ RIVERA y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

² SAMAI índice 00070

³ SAMAI índice 00073

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El **3 de julio de 2024** la Procuradora 25 Judicial II Administrativa⁴ solicitó iniciar incidente de desacato, por no dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, toda vez que sólo se nombraron dos (2) de los seis (6) expertos.

Mediante auto del **18 de julio de 2024**⁵ se requirió a la Presidencia de la República para que rindiera informe sobre el cumplimiento del fallo, para cuyo efecto se le otorgó el término de dos días, el cual fue notificado el 19 de julio de 2024.

El **22 de julio de 2024** la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República informó que el presidente de la República nombró para la comisión de expertos al señor **BAISSER ANTONIO JIMENEZ RIVERA** mediante el Decreto 0771 del 24 de junio de 2024, quien se posesionó ese mismo día y a **FANNY ELIZABETH GUERRERO MAYA** mediante el Decreto 0919 del 19 de julio de 2024.

Señaló que, a los esfuerzos técnicos que implica el nombramiento de un experto comisionado de la CREG dado los requisitos exigidos por el artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, se suma que el Consejo de Estado recientemente cambió su postura, haciendo mucho más riguroso el cumplimiento de los requisitos exigidos por el legislador⁶. Enumeró documentos sobre las gestiones realizadas, pero no los aportó⁷:

4.1 Carpeta «*Revisión de Cumplimiento de Requisitos*» que contiene los estudios de cumplimiento de requisitos acompañados de las Hojas de Vida, las cuales están clasificadas en 22 cumple y 21 no cumple. (No se adjuntó documentación).

4.2. Carpeta «*Ley de Cuotas*» que contiene los correos electrónicos por los cuales el Ministerio de Minas y Energía solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública la certificación de Ley de Cuotas, requisito que debe tenerse en cuenta a la hora de la conformación. (No se adjuntó documentación).

4.3. Imagen del aplicativo en donde consta el registro de hojas de vida.

4.4. Imagen del aplicativo donde consta la publicación de las hojas de vida aprobadas.

4.5. Correo electrónico de una persona que abandonó el proceso de selección por razones personales.

⁴ SAMAI índice 00074

⁵ SAMAI índice 00077

⁶ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, del cuatro (4) de julio de dos mil veinticuatro (2024), Radicación: 11001-03-28- 000-2024-00001-00.

⁷ SAMAI índices 00083 y 00084

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

4.6. Soporte de radicación en el DAPRE de proyectos de decreto de nombramiento ordinario.

Por auto del **1º de agosto de 2024** se abrió incidente de desacato a orden judicial contra Gustavo Francisco Petro Urrego, en su calidad de presidente de la República de Colombia, por desacato al fallo de 25 de enero de 2024.

El **6 de agosto de 2024** la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República presentó informe de cumplimiento al fallo⁸. Los documentos que cita no fueron aportados:

“(…)

2.1. Carpeta «Revisión de Cumplimiento de Requisitos» que contiene los estudios de cumplimiento de requisitos acompañados de las Hojas de Vida, las cuales están clasificadas en 22 cumple y 21 no cumple.

2.2. Carpeta «Ley de Cuotas» que contiene los correos electrónicos por los cuales el Ministerio de Minas y Energía solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública la certificación de Ley de Cuotas, requisito que debe tenerse en cuenta a la hora de la conformación.

2.3. Imagen del aplicativo de Presidencia de la República en donde consta el registro de unas hojas de Vida para aprobación que NO fueron publicadas.

2.4. Imagen del aplicativo Sistema de publicación de hojas de vida de la Presidencia de la República donde consta la publicación de unas hojas de vida.

2.5. Correo electrónico de una persona que renunció al proceso.

2.6. Soporte de radicación en el DAPRE de unos proyectos de Decreto de Nombramiento Ordinario de:

- JUAN CAMILO VALLEJO LORZA – EXT24-00052339
- JORGE ALBERTO MORALES RODRIGUEZ – EXT24-0003825
- BAISSER ANTONIO JIMENEZ RIVERA – EXT24-00090224

2.7. El DAPRE devolvió los Proyectos de Decreto de Nombramiento de JUAN CAMILO VALLEJO LORZA y JORGE ALBERTO MORALES RODRÍGUEZ, este último por el cumplimiento de la edad de retiro forzoso y adelanta el estudio del Proyecto de Decreto de Nombramiento Ordinario de BAISSER ANTONIO JIMÉNEZ RIVERA.

⁸ SAMAI índice 0093

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

2.8. Como consecuencia de los análisis de las hojas de vida, se expidió el Decreto 0771 del 24 de junio de 2024, suscrito por el señor presidente de la República y el Ministro de Minas y Energía, por el cual se nombra a **BAISSER ANTONIO JIMENEZ RIVERA** en el empleo de Experto Comisionado CREG quien se posesionó en el cargo el mismo día. Igualmente, se expidió el Decreto 0919 del 19 de julio de 2024, suscrito por el señor presidente de la República y el ministro de Minas y Energía, por el cual se nombra a **FANNY ELIZABETH GUERRERO MAYA** en el empleo de Experto Comisionado CREG.

2.9. Se adjunta carpeta de asunto “Ley de Cuotas” que contiene los correos electrónicos por los cuales se solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública la certificación de Ley de Cuotas.

2.10. Adicionalmente, se adjuntan los oficios de solicitud de Ley de Cuotas, correspondientes a los procesos adelantados para el doctor **WILLIAM ABEL MERCADO REDONDO** y **FANNY ELIZABETH GUERRERO MAYA**.

2.11. Se adjuntan los Decreto de nombramiento de **BAISSER ANTONIO JIMENEZ FANNY ELIZABETH GUERRERO** y **WILLIAM MERCADO REDONDO**, los cuales se expidieron en cumplimiento de la orden judicial⁹.

Ese mismo día la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República presentó ante esta Corporación recurso de reposición contra el auto que abrió el incidente de desacato.

En providencia del **29 de agosto de 2024** el despacho sustanciador resolvió no reponer.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 29 de la Ley 393 de 1997 establece que quien incumpla una orden judicial de cumplimiento, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

En los aspectos no regulados, el artículo 30 de la norma remite al Código Contencioso Administrativo, hoy, Ley 1437 de 2011, CPACA.

⁹ SAMAI índice 0093 se adjuntó los 3 actos administrativos.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

A su turno, el artículo 210 del CPACA señala que quien promueva el incidente debe expresar lo que pide, los hechos en los que funda su solicitud y las pruebas que pretenda hace valer. También destaca que, cuando se trate de incidentes que se promuevan después de proferida la sentencia o la providencia que termina el proceso, se resolverá previa la práctica de las pruebas que el juez estime necesarias.

Finalmente, se resuelve el incidente de desacato a una sentencia proferida por la Subsección C, por lo tanto, a ella le corresponde emitir la decisión.

2. Problema jurídico

Se determinará si el doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, en calidad de presidente de la República de Colombia, incurrió en desacato a la sentencia del 25 de enero de 2024, por medio de la cual se ordenó realizar las acciones y gestiones necesarias para integrar la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG con seis (6) expertos en el término de treinta (30) días.

3. Tesis de la Sala

El doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, en calidad de presidente de la República de Colombia, incurrió en desacato al no dar cumplimiento a la sentencia del 25 de enero de 2024.

4. Marco normativo aplicable.

4.1. Competencia del Tribunal Administrativo para tramitar y decidir un incidente de desacato contra el presidente de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República argumentó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para tramitar un incidente de desacato contra el primer mandatario, en virtud de lo dispuesto en los artículos 199 de la Constitución Política y 329 de la Ley 5ª de 1992, por tanto, pidió reponer el auto que abrió el incidente. El Despacho sustanciador no repuso, con base en las siguientes premisas:

El artículo 199 de la Constitución Política dispone:

“El Presidente de la República, durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.”

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El artículo 175, consagra:

“En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas: 1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida. 2. Si la acusación se refiere a **delitos cometidos en ejercicio de funciones**, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena. 3. Si la acusación se refiere a **delitos comunes**, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. 4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes.”

El artículo 235 impone:

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 3. Juzgar al Presidente de la República, o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, previo el procedimiento establecido en los [numerales 2 y 3 del] artículo 175 de la Constitución Política, **por cualquier conducta punible que se les impute**. Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada además por Salas Especiales que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia.”

Conforme a los artículos 174 de la Constitución Política y 313 -11 de la Ley 5ª de 1992, al Senado de la República, le corresponde entre otras: “(...) conocer **de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República** o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.”

Según los artículos 178 -3 y 4 de la Constitución Política, a la Cámara de Representantes le corresponde, entre otras, conocer de las **denuncias y quejas** que se presenten contra el **Presidente de la República** o a quien haga sus veces, magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado y el Fiscal General de la Nación. Asimismo, presentar las acusaciones contra los mencionados funcionarios ante el Senado de la República.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Finalmente, el artículo 329 de la Ley 5 de 1992, impone:

La denuncia o la queja que se formule contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, el miembro del Consejo Superior de la Judicatura, el Magistrado del Consejo de Estado o el Fiscal General de la Nación, **por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes**, se presentará por escrito acompañado de las pruebas que tenga el denunciante o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

De lo anterior se colige que el fuero se refiere a conductas de naturaleza penal y disciplinaria, sin que se pueda hacer extensivo al trámite del incidente de desacato a un fallo proferido en el medio de control de cumplimiento, porque su naturaleza es distinta y tiene consecuencias diferentes.

En cuanto al trámite incidental por desacato en la acción de cumplimiento, la Ley 393 de 1997 dispone:

“ARTICULO 25. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora. Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia, el Juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco (5) días 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 éstos cumplan su sentencia.** Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente Ley. **De todas maneras, el Juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que cese el incumplimiento.”**

“ARTICULO 29. DESACATO. El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, **sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.**

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental; de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta **se hará en el efecto suspensivo.”**

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

“**ARTICULO 30. REMISION.** En los aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento”.

Sobre la finalidad de un incidente de desacato a orden judicial, en esta ocasión en el marco de un fallo de tutela, dijo la Corte Constitucional¹⁰:

“(…)

Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprimir al reuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados (...).

Esta tesis ha estado presente en la jurisprudencia constitucional, desde tiempo atrás, en el sentido de precisar que «El objeto del incidente de desacato (...), se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia» (subrayas fuera del original).

De otra parte, el Consejo de Estado¹¹ ha precisado que “La declaratoria de que un funcionario es acreedor a las sanciones legales por desacato, requiere que concurren dos requisitos: el **objetivo**, referido al cumplimiento de la orden judicial y el **subjetivo** respecto de la conducta del funcionario que incurrió en la omisión de la sentencia”.

Finalmente, sobre las diferencias entre las sanciones impuestas en el trámite de un incidente de desacato y las sanciones disciplinarias, el Consejo de Estado ha declarado¹²:

¹⁰ Sentencia SU-034 del 3 de mayo de 2018, MP Alberto Rojas Ríos.

¹¹ Auto consulta de desacato del 25 de abril de 2024. Radicación: 25000-23-41-000-2015-01461-03. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹² Sentencia del 20 de noviembre de 2019, Sección Quinta del Consejo de Estado, Rad. 63001-23-33-000-2019- 00080-01, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

[la sanción disciplinaria] tiene por objeto “salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable. Contrario sensu, tratándose de la sanción correccional propia de los incidentes de desacato, lo que se busca con ella **es garantizar el cumplimiento de una decisión judicial que ampara unos derechos subjetivos o bienes jurídicos tutelables**”. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

De lo anterior se establece que el incidente de desacato en la acción de cumplimiento es un instrumento jurídico dirigido a lograr que la sentencia se cumpla, por tanto, si se impone una sanción por desacato, tiene una naturaleza distinta de las sanciones penales o disciplinarias; y se aplica de manera independiente a ellas, con el único fin de garantizar el efectivo cumplimiento del ordenamiento jurídico contenido en la orden judicial.

4.2. Tipicidad de la sanción por desacato a una sentencia de cumplimiento.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-010/01, examinó la constitucionalidad del artículo 29 de la ley 393 de 1997, que se acusó de violar el principio de legalidad con la expresión “incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes”. Consideró:

El actor de la demanda sostiene, que “...en ninguna disposición de la Ley 393 de 1997 se hace referencia a cuáles son las normas vigentes aplicables al desacato, lo que genera un total desconocimiento del principio constitucional de legalidad, ya que no se establece de manera precisa cuál es la sanción por incurrir en ese desacato...”.

Tal afirmación se desvirtúa al remitirse al artículo 25 de dicha ley, arriba transcrito, pues en el mismo se señalan de manera precisa las actuaciones procesales a seguir y los términos para hacerlo, por parte del Juez de la acción de cumplimiento, en los casos en que la autoridad pública renuente no cumpla, dentro del plazo por él establecido, con la orden impartida, condicionando la sanción por desacato al cumplimiento de ese procedimiento.

Pero además, es precisamente la expresión impugnada del artículo 29 de la Ley 393 de 1997 la que impide que se genere cualquier vacío violatorio del principio de legalidad, pues ella remite a “las normas vigentes sobre la materia”, lo que hace de ella una norma integradora, que como tal conduce al intérprete a las normas generales que rigen el trámite del incidente de desacato contenidas en el Código de Procedimiento Civil, (art. 39-1) y en el Código Penal, (art. 184), cuyo contenido se complementa, según lo dispuesto en artículo 30 de dicha ley, con las disposiciones del Código Contencioso

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Administrativo que sean compatibles con la naturaleza de las acciones de cumplimiento.

Así las cosas, las acusaciones que formula el actor contra la expresión impugnada del artículo 29 de la Ley 393 de 1997 quedan desvirtuadas, razón por la cual la Corte la declarará exequible.

En la Sentencia C-542/10, al resolver la constitucionalidad de los recursos contra la decisión por desacato a acciones de cumplimiento y populares, puntualizó:

5. Potestad disciplinaria asignada al juez

5.1. La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política.

5.2. La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: “7. *Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*”. En concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que “*Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades*”.

Ontológicamente esta atribución se funda en la necesidad de proteger el interés general (C. Po. art. 1º), representado en las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales. Acerca de estas atribuciones, la Corte ha expresado:

“El juez, como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan, y, obviamente, de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular de las partes en conflicto. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses”¹³.

En el mismo sentido la Corporación ha dicho:

“Los mencionados poderes se traducen en unas competencias específicas que se asignan a los jueces para imponer sanciones de naturaleza disciplinaria a sus empleados, **o correccionales** a los demás empleados públicos, o los particulares. Las sanciones que el Juez impone a los empleados de su despacho tienen un contenido y una esencia administrativa y los respectivos actos son actos administrativos, contra los cuales proceden los recursos gubernativos y las acciones contencioso administrativas; **en cambio, los actos que imponen sanciones a particulares, son jurisdiccionales, desde los puntos de vista orgánico, funcional y material.**

“Dado el carácter punitivo de la sanción, asimilable a la sanción de tipo penal, cuando el juez hace uso de la facultad correccional, a que alude el numeral 2 del art. 39 del C.P.C. y pretende sancionar con arresto a la persona que ha incurrido en una conducta que atenta contra el respeto debido a la dignidad del cargo, debe adelantar el correspondiente procedimiento con estricto cumplimiento de las normas que rigen el debido proceso (art. 29 C.P.) y justificar la medida en criterios de proporcionalidad y de razonabilidad, en relación con los hechos y circunstancias, debidamente comprobadas, que le sirvan de causa....”¹⁴.

...

5.4. Ha de tenerse en cuenta que “el incidente de desacato” no constituye el único medio puesto a disposición de los interesados para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, por cuanto en el ordenamiento jurídico se encuentran previstos mecanismos que prevén sanciones más severas, entre ellos el proceso penal por “fraude a resolución judicial”. Además, cuando el desacato de la orden judicial involucra a servidores públicos, también es posible dar inicio al proceso disciplinario previsto en la Ley 734 de 2002, en caso de que su comportamiento signifique incumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados en los artículos 34 y 35 del mencionado estatuto.

Finalmente, la Ley 1437 de 2011 no consagra la sanción, por lo tanto, es preciso remitirse actualmente al Código General del Proceso, que en su artículo 44 impone:

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-218 de 1996

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-351 de 1993.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
 DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
 DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
 MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

ARTÍCULO 44. PODERES CORRECCIONALES DEL JUEZ. Sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá los siguientes poderes correccionales:

(...)

3. Sancionar con multas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a sus empleados, **a los demás empleados públicos** y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.

5. Caso concreto

De los documentos allegados por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se colige que a la fecha no se ha realizado el nombramiento en propiedad de los seis expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva, para períodos de cuatro (4) años, como se ordenó en el fallo del 25 de enero de 2024, pese a que el plazo feneció el 27 de junio de 2024.

Los actos administrativos y demás documentos allegados al plenario en el último informe que presentó la Presidencia de la República permiten constatar lo siguiente:

MIEMBROS DE LA CREG	NOMBRADOS EN PROPIEDAD	OTROS NOMBRAMIENTOS
1		JUAN CARLOS BEDOYA CEBALLOS Encargo Decreto 491 del 04 de abril 2023. Encargo Decreto 1144 del 10 de julio de 2023 "Por el cual se prorroga un encargo en la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), por el término de tres (3) meses.
2		ADRIANA MARÍA JIMÉNEZ DELGADO Encargo Decreto 492 del 04 de abril 2023. Encargo Decreto 1145 del 10 de julio de 2023 "Por el cual se prorroga un encargo en la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)", por el término de tres (3) meses.
3		ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA (Decreto 0429 del 2 de abril de 2024 "mientras se surta la vacante"
4	BAISSER ANTONIO JIMENEZ RIVERA (Decreto 00771 de 24 de junio de 2024)	
5	FANNY ELIZABETH GUERRERO MAYA (Decreto 0919 del 19 de julio de 2024)	
6	WILLIAM ABEL MERCADO REDONDO (Decreto 0947 del 30 de julio de 2024)	

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Conforme al artículo 1º de la ley la Ley 1960 de 2019, que modificó el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, en caso de existir vacancia definitiva, el encargo será hasta por el término de 3 meses y prorrogable por 3 meses más, y que **una vez vencido dicho interregno, el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.**

Con lo anterior se determina que, de los 6 nombramientos efectuados, tres (3) fueron en propiedad, dos (2) en encargo, que vencieron el 10 de octubre de 2023, y uno (1) en encargo “hasta tanto se provea la vacante”.

Aunado a ello, en el numeral tercero del fallo del 25 de enero de 2024 se precisó que para los nombramientos de la citada Comisión se debía tener en cuenta: i) que la designación de los mismos recaía exclusivamente en el señor presidente de la República; ii) su designación en propiedad está supeditada al quien él determine y iii) los nombramientos en propiedad se realizarán una vez los encargos terminen su vigencia.

En esos términos, es claro que no se ha dado cumplimiento al fallo, toda vez que no se ha efectuado el nombramiento en propiedad de los seis (6) expertos que integran la CREG. Con ello se encuentra acreditado el elemento **objetivo.**

En cuanto al elemento subjetivo, la Subsección no desconoce que en el curso de la actuación se acreditó que el DAPRE realizó un proceso de selección de hojas de vida que culminó con el nombramiento de tres expertos, pero, lo cierto es que el último de los nombramientos se efectuó el 30 de julio de 2024 y a partir de ello no se acreditaron actuaciones tendientes a lograr la integración de la CREG mediante nombramientos en propiedad y con dedicación exclusiva, lo que denota una mora injustificada del cumplimiento efectivo.

Tampoco se pasa por alto que el Consejo de Estado anuló el nombramiento de Omar Fredy Prías Caicedo¹⁵ y el de Baisser Antonio Jiménez¹⁶; pero, ello no constituye un hecho extraordinario ni exonera al primer mandatario del cumplimiento de una ley que le impone una obligación clara, expresa, exigible, con un mandato imperativo e inobjetable, por el contrario, informa sobre el deber de cuidado que asiste al señor presidente para nombrar comisionados que cumplan los requisitos de ley.

En tal sentido, sin justificación por la omisión, está acreditado el elemento **subjetivo.**

Por lo anterior, se declarará que el doctor **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**, en calidad de presidente de la República de Colombia, incurrió en desacato.

¹⁵ CE., Sección Quinta. EXP. 11001-03-28-000-2024-00001-00 C.P. OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ. Sentencia de 4 de julio de 2024.

¹⁶ CE., Sección Quinta. EXP. 11001-03-28-000-2024-00011-00 CP. LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA. Sentencia de 5 de septiembre de 2024.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C",

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR al doctor **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**, en calidad de presidente de la República de Colombia, en desacato a la sentencia de cumplimiento proferida el 25 de enero de 2024 por la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de 2 de mayo de 2024.

SEGUNDO: SANCIONAR al doctor **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO** con una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Tesoro Nacional - Consejo Superior de la Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que deberá cancelar en un término de 10 días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, mediante consignación que se hará en la cuenta No. 3-0820-000640-8 en el Banco agrario de Colombia por concepto de multas y cauciones.

TERCERO: REQUERIR al doctor **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**, en calidad de presidente de la República de Colombia, que informe el cumplimiento de la precitada decisión judicial adjuntando los actos administrativos de nombramiento en propiedad de los seis expertos que integran la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente al doctor **GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**, en calidad de presidente de la República de Colombia, a través del correo electrónico para notificaciones judiciales de la Secretaría Jurídica la Presidencia de la República y el correo electrónico de su apoderado judicial.

QUINTO: NOTIFICAR esta providencia a las demás partes.

SEXTO: En caso de no ser apelada esta providencia, por Secretaría de la Sección, remítase el expediente **en consulta** a la Sección Quinta del Honorable Consejo de Estado.

PROCESO: 25000-23-41-000-2023-01237-00
DEMANDANTE: GILBERTO AUGUSTO BLANCO ZÚÑIGA
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL INCIDENTE DE DESACATO ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Firmado Electrónicamente
FABIO IVAN AFANADOR GARCIA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

La providencia se firmó electrónicamente en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, según el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.