

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sección Primera de Oralidad
Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Cruz Riaño

Medellín, treinta (30) de mayo de dos mil trece (2.013)

ACCIÓN	CONSULTA INCIDENTE DESACATO DE SENTENCIA DE TUTELA
ACCIONANTE	DANIEL FRANCISO GÓMEZ HERRERA
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS
RADICADO	05001 33 33 024 2013 00193 02
DECISIÓN	REVOCA SANCIÓN DEVOLVER EL EXPEDIENTE
AUTO N°	132

En virtud a lo dispuesto por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, corresponde a esta Sala revisar, en grado Jurisdiccional de Consulta, la providencia del ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013), por medio de la cual el Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín resolvió sancionar a la Doctora Heyby Poveda, en calidad de Directora del Área de Registro y Gestión de la información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, con multa equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el desacato al fallo de tutela del ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013) como respuesta a la acción constitucional instaurada por el señor DANIEL FRANCISO GÓMEZ HERRERA.

1. ANTECEDENTES

Por sentencia del 8 de marzo de 2013, el Juzgado Veinticuatro Administrativo decidió tutelar los derechos fundamentales del señor Daniel Francisco Gómez Herrera y, como consecuencia, ordenó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas que dentro del término de cuarenta y ocho horas hábiles, contados a partir de la notificación del fallo, inicie el trámite correspondiente a fin de reubicar al accionante y su grupo familiar. Indicó en la mencionada providencia que en ese proceso de reubicación se debía respetar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad con el fin de asegurar la plena participación de los afectados.

A través de escrito visible a folio 1 del expediente, con fecha del 2 de abril de 2013, el accionante solicitó la apertura de incidente de desacato indicando que la orden que fue emanada por el Juzgado no ha sido acatada por la entidad demandada.

Atendiendo la solicitud del accionante, el 4 de abril de 2013, previo apertura de incidente de desacato, el Juzgado de primera instancia requirió a la Dra. Paula Gaviria Betancur, Directora General la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, con el fin de que informe de qué manera dio cumplimiento a la sentencia de tutela proferida por ese Despacho, y en caso de no haberlo hecho, se le conmino para qué procediera a dar cumplimiento inmediato a lo ordenado. En el mismo auto, se le concedió el término de 2 días para emitir respuesta. (folio 8): Por medio de oficio dirigido a la Directora General de la entidad demandada, se le notificó el requerimiento, la cual tiene como fecha de recibido el día 8 de abril de 2013. (folio 9).

Por medio de escrito del 10 de abril de 2013, el actor presentó nuevamente incidente, solicitando que se le ordene a la accionada que proceda en un plazo mínimo a resolver de fondo la petición consistente en el estudio y acciones pertinentes para garantizar la reubicación y/o retorno, en los términos de la Ley y en condiciones dignas, donde deberá emitir acto administrativo o resolución favorable que le garantice sus derechos. (folio 12).

Así las cosas, el *a quo* mediante auto de 22 de abril de 2013 dio apertura al incidente de desacato, en donde se corrió traslado a la Dra. Heyby Poveda, Directora del Área de Registro y Gestión de la Información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas o quien haga sus veces, por el término de cinco (5) días, con el objeto de que se pronuncie, allegue y solicite las pruebas que pretenda justificar racional o idóneamente su conducta omisiva, y por ende, el desacato de la orden impartida por ese Despacho. En la misma providencia, se requirió a la Dra. Heyby Poveda, para que inmediatamente después de la fecha de recibo de la mencionada providencia, le dé cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado. Notificando de dicha providencia a la mencionada funcionaria el día 23 de abril 2013. (folio 22).

2. DECISIÓN SANCIONATORIA

En correspondencia con el trámite anteriormente señalado, mediante el auto del 15 de mayo de 2013, el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín, resolvió declarar en desacato a la Directora del Área de Registro y Gestión de la Información Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, Dra. Heyby Poveda, imponiéndole como sanción la multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el Juzgado de primera instancia, el 8 de marzo de 2013.

Posterior al auto que impuso sanción, la entidad demandada allegó memorial a la Secretaria de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio del cual indicó que la responsabilidad en el cumplimiento de las órdenes judiciales y de acuerdo a las funciones establecidas en el Decreto 4802 será responsabilidad de la Directora Técnica de Reparaciones, cargo que actualmente ostenta la Doctora Iris Marín.

Manifiesta con respecto al caso en concreto lo siguiente:

“(..)”

“se configuro un vicio, **AL NO INDIVIDUALIZARSE AL SUJETO DE LA SANCIÓN, COMO A SU VEZ SE COMETIO UN ERROR AL MOMENTO DE INTERPRETAR LAS NORMAS DE COMPETENCIA INSTITUCIONAL ASÍ COMO EL DESCONOCIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE DELEGACIÓN DE FUNCIONES, CONFIGURÁNDOSE UN VICIO QUE EN EL PRESENTE CASO VA EN CONTRA DEL DECRETO 2591 DE 1991 PUES DE MANERA TAXATIVA SEÑALA QUE LA SANCIÓN DEBE IR DIRIGIDA EN CONTRA DE QUIEN TIENE LA COMPETENCIA PARA CUMPLIR EL FALLO QUEBRANTANDO EL DEBIDO PROCESO DE LA ENTIDAD....**, es menester aclarar que la responsabilidad en el cumplimiento de órdenes judiciales y de acuerdo a las funciones establecidas en el Decreto 4802, será responsabilidad en el cumplimiento de órdenes judiciales y de acuerdo a las funciones establecidas en el Decreto 4802 será responsabilidad del Director de Reparaciones cargo que actualmente ostenta la Doctora **IRIS MARIN**; pues el tema que se aborda en la acción de tutela es con respecto al retorno y reubicación del accionante. **Por esta razón el Juez Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín – Antioquia, debió impartir sanción no en contra de la Directora del Área de Registro y Gestión de la Información de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS el DRA. HEYBY POVEDA, si no de la persona que se encuentra a cargo de la Doctora IRIS MARÍN.**” (folios 31 y 32).

3. CONSIDERACIONES

El Decreto 2591 de 1991 dispone en su artículo 27 que, una vez proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora, y que de no hacerlo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, o dentro del término que se haya estimado prudente, el juez se dirigirá al superior de aquél y lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en esa forma se abra también proceso contra dicho superior.

Además, la citada disposición establece que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que quede restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Por su parte, el artículo 52 prescribe:

“Artículo 52.- Desacato.- La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. (La consulta se hará en el efecto devolutivo)”.

El desacato en la acción de tutela está definido desde el punto de vista objetivo y subjetivo; objetivamente al juez le basta con observar que la orden de tutela impartida no se haya materializado, es decir, no haya sido cumplida, y desde el punto de vista subjetivo debe observar el grado de responsabilidad del individuo que ha dado lugar a ese incumplimiento, es decir, debe analizar en concreto el comportamiento de la persona a quien está dirigido el mandato judicial, lo que lleva implícito para aquella la oportunidad de gozar de todas las garantías procesales en el transcurso del incidente.

Sobre el componente subjetivo se ha referido la Corte Constitucional así:

“Es 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. Y, si se trata del superior inmediato del funcionario que ha debido cumplir la orden, tratándose de la tutela, adicionalmente ha debido existir una orden del juez requiriéndolo para que hiciera cumplir por el inferior el fallo de tutela, dándosele un término de cuarenta y ocho horas porque así expresamente lo indica el artículo 27 del decreto 2591 de 1991”¹

En ese sentido la finalidad del desacato no es la sanción en sí misma, sino una forma de lograr que los derechos fundamentales que han sido tutelados sean garantizados efectivamente.

“Asimismo, 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 ejecutada y, por ende, la protección de los derechos fundamentales con ella protegidos”²(Subrayas fuera del texto)

En el asunto *sub examine*, el actor promueve el mencionado incidente, pues manifiesta que no se ha cumplido la sentencia que decidió amparar sus derechos fundamentales, por medio de la cual se ordenó a la entidad accionada iniciar el trámite correspondiente a fin de reubicar al accionante y su grupo familiar, proceso en el cual se debía respetar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad con el fin de asegurar la plena participación de los afectados.

La Corte Constitucional, al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente³:

“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora. [...] El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia”

“Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de

¹ Sentencia T-763 de 1998.

² Sentencia T-512 de 2011.

³ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. Doctor Héctor J. Romero Díaz.

desacato se ve afectado con las resultas del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.

“Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.

“En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.” (Subrayas fuera de texto, negrilla intencional de la Sala - Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Analizado el caso en concreto, se puede observar que el requerimiento realizado por el Juzgado de primera instancia para dar cumplimiento al fallo de tutela, fue dirigido a la Dra. Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas (folio 8), mientras que la apertura del incidente fue dirigido en contra de la Dra. Heyby Poveda, Directora del Área de Registro y Gestión de la información de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de la Víctimas, quien según información suministrada por la entidad demandada, no es la persona competente para dar cumplimiento a la Sentencia de tutela del 8 de marzo de 2013, donde se ordena iniciar el trámite correspondiente a fin de reubicar al accionante y a su grupo familiar.

En este sentido, resalta el Despacho las directrices del Honorable Consejo de Estado, conforme a las cuales la sanción por desacato no puede estar dirigida contra la persona jurídica de la entidad accionada, sino que al buscar sancionar al responsable debe ir dirigida contra el servidor público, persona natural, obligada.

“En tales circunstancias, conviene precisar que el objeto del incidente de desacato es sancionar al responsable del incumplimiento del fallo de tutela, tal como lo establece el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, que reza: (...) Teniendo en cuenta que el arresto es una de las sanciones que señala la norma transcrita para quien incumple una orden de tutela, resulta claro que el sujeto pasivo de la misma es la persona natural responsable del incumplimiento del fallo. Sólo ésta es pasible del mencionado tipo de sanción corporal, no así la

persona jurídica. Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, al señalar que la sanción por desacato no se puede imponer a la entidad sino al servidor que, debidamente vinculado al respectivo procedimiento, resulta responsable del incumplimiento del fallo de tutela."⁴ (Subrayas fuera de texto)

Lo anterior, impone el deber de que la notificación de las providencias judiciales sea hecha en debida forma a la(s) parte(s) interesada(s) en el resultado del proceso y que tratándose de una sanción como en el presente asunto, deberá integrarse al procedimiento y dirigirse su resultado a la persona natural responsable del incumplimiento a la orden.

Bajo estas consideraciones observa el Despacho, de un lado, que las notificaciones hechas por el *a quo* han estado dirigidas a diferentes funcionarios de la entidad demandada, sin verificar dentro del trámite incidental quien es el funcionario competente para dar cumplimiento al fallo de tutela, razón por la cual, no se han brindado todas las garantías procesales para que se ejerza una debida comparecencia al proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera este Despacho, previo pronunciamiento de fondo, salvaguardando la seguridad jurídica y garantizando el derecho que asiste a las partes frente al efectivo acceso a la administración de justicia que implica una decisión de fondo por parte de la jurisdicción, que la sanción impuesta por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín el 15 de mayo de 2013 debe ser revocada, ordenando la devolución del expediente a la agencia judicial de conocimiento para que rehaga la actuación, de conformidad con los parámetros dados en esta providencia, dejando sin efecto el presente trámite desde el auto del 4 de abril de 2013, que ordenó requerir a la entidad demandada.

De acuerdo con el artículo 125 de la ley 1437 de 2011, la presente decisión será adoptada por el Magistrado Ponente.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

⁴ Consejo de Estado. C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobon. Radicación número 11001-03-15-000-2007-00019-02. Bogotá D.C., 16 de mayo de 2007.

RESUELVE

PRIMERO. DEJAR SIN EFECTO el trámite incidental adelantado en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, desde el auto que ordena requerir inclusive, proferido por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín.

SGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado Veinticuatro Administrativo, a fin de que reinicie el trámite interpuesto por el señor Daniel Francisco Gómez Herrera, determinando e individualizando desde el inicio las autoridades o personas naturales sobre las cuales recae la obligación de acatar el fallo de tutela con fecha del 8 de marzo de 2013.

TERCERO. En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE

ÁLVARO CRUIZ RIAÑO
Magistrado