República de Colombia

Tribunal Administrativo
de
Antioquia

SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Medellín, seis (6) de marzo de dos mil trece (2013).

ACCIÓN:	**TUTELA.**
ASUNTO:	**CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO.**
DTE:	**AICARDO TORRES PINO**
DDO:	**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.**
RADICADO:	**05001-33-33-024-2012-00126-01**
PROCEDENCIA:	**JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO.**
INSTANCIA:	**SEGUNDA**
INTERLOCUTORIO	**SPO 66 Ap.**

TEMA: Incidente de Desacato por no dar cumplimiento a lo ordenado en Fallo de Tutela / **SE CONFIRMA AUTO**.

Decide el Despacho el grado jurisdiccional de consulta del auto de febrero veintiuno (21) de dos mil trece (2013), por el cual el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín, sancionó a la Directora de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, Doctora **PAULA GAVIRIA BETANCUR** con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por desacatar la sentencia de tutela proferida por esa agencia judicial el día 23 de agosto de la pasada anualidad.

1.- ANTECEDENTES.

1.1. En el fallo que se dice desacatado, el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín, resolvió:

"PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de PETICIÓN a favor del señor AICARDO TORRES PINO, identificado con C.C 3.463.274, vulnerado por LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.

SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA A LA UNIDAD ADMINISTARTIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, QUE DENTRO DEL TERMINO DE QUINCE (15) DIAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACION DE ESTA PROVIDENCIA, SI AUN NO LO HA HECHO, RESPONDA DE FONDO EL DERECHO DE ÈTICION PRESENTADO POR EL ACCIONANTE EL DIA 2 DE ABRIL DE 2012, E IGUALMENTE PROCEDA A LA NOTIFICACIÓN EN DEBIDA FORMA DEL MISMO.

(…)"

1.2. El día 3 de diciembre de 2012, el señor **AICARDO TORRES PINO**, formuló incidente de desacato contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS,** y manifestó que ésta desatendió la orden dada por el Despacho Judicial el día 23 de agosto de la pasada anualidad.

1.3 El día seis (6) de diciembre de 2012, la Juez requirió a la entidad previo al trámite de incidente, concediéndole un término de dos días, en el cual allegó memorial manifestando que contrario a lo señalado por el accionante, la UNIDAD ADMINISTARTIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y RAPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, sí le dio respuesta a la solicitud interpuesta por él; que dicha respuesta fue clara, de fondo y congruente con lo peticionado y anexó copia del oficio dirigido al tutelante –sin constancia de envío- en donde le informa que ya se encuentra inscrito en el RUV; que la entrega efectiva de la correspondiente indemnización como medida de reparación integral se realizará cumpliendo con el principio de gradualidad y que una vez su turno esté en trámite de pago, se le informará oportunamente por lo que se requiere que actualice cualquier cambio de dirección o medio de contacto para facilitar la notificación de la información.

1.4 El día 18 de enero de 2013, la oficial mayor del Juzgado 24 administrativo, dejó constancia en la que informa, que al Despacho se acercó la señora LUZ DARY TORRES sobrina del accionante, quien

manifestó tener conocimiento del trámite incidental y manifestó que a la fecha la entidad accionada no ha emitido respuesta alguna acerca de la

solicitud de reparación administartiva presentada por el señor TORRES PINO.

1.5 mediante Auto de 24 de enero de 2013, la A Quo resolvió iniciar el trámite de desacato a la solicitud del señor TORRES, concediéndole a la entidad el término de cinco (5) días con el objeto de que se pronunciara, allegara y solicitara las pruebas que justificaran su conducta omisiva, término dentro del cual la entidad guardo silencio.

1.6 Mediante auto del 6 de febrero de 2013 y por última vez, el Juzgado requirió a la Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, para que informara de que manera le había dado cumplimiento al fallo y de no haberlo hecho conminarla para que procediera a dar cumplimiento inmediato, pero la entidad no emitió ningún pronunciamiento.

1.7 El día 20 de febrero de 2013, la oficial mayor del Juzgado 24 administrativo, nuevamente dejó constancia en la que informa que ese mismo día se comunicó telefónicamente con el accionante con el fin de preguntarle si la entidad accionada ya había dado cumplimiento al fallo de tutela y que él, le informó que a la fecha no ha recibido respuesta a la solicitud de Reparación Administrativa.

2.- DECISIÓN SANCIONATORIA.

Mediante el auto consultado, el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín, en razón de que la entidad accionada no desplegó ninguna actividad en cuanto a dar respuesta suficiente y clara que dé cumplimiento al fallo de tutela, declaró en desacato a la Directora General de la demandada, y la sancionó con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, porque encontró acreditado que la mencionada funcionaria incumplió la orden impartida en el fallo de tutela del veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012), proferido por esa instancia judicial.

3.- ARGUMENTOS DEL SANCIONADO.

3.1 En escrito presentado el 25 de febrero de la presente anualidad y relacionado como "**INFORME GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA"** (y el cual volvió a presentar el 1 de marzo de 2013), el Doctor **LUIS ALBERTO DONOSO RINCON** en su calidad de Representante legal de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS,** manifestó que mediante comunicación suscrita por esta entidad y la cual anexa, le dio respuesta al derecho de petición elevado por el accionante por lo que se configura hecho superado y por lo que solicita revocar el auto del 21 de febrero de 2013.

4.-CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El Decreto Ley 2591 de 1991 *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"*, dispone en su artículo 27 que, una vez que se profiera 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 si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, o en su defecto el tiempo 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, también se abrirá 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 del Decreto 2591 de 1.991, prescribe lo siguiente en relación con el trámite del incidente de desacato:

> *"**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 objeto del desacato en la acción de tutela está definido desde el punto de vista objetivo y subjetivo, objetivamente el juez estudia la conducta que implica que una orden de tutela no ha sido cumplida, y desde el punto de vista subjetivo, se debe mirar que, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, es decir, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que éstas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeadas de todas las garantías procesales.

> *"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 hiciere 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]

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.

---

[1] Sentencia T-763 de 1998.

> "*3.3. Así las cosas, en caso de incumplimiento de una sentencia de tutela, el afectado tiene la posibilidad de lograr su cumplimiento mediante un incidente de desacato, dentro del cual el juez debe establecer objetivamente que el fallo o la sentencia de tutela no se ha cumplido, o se ha cumplido de manera meramente parcial, o se ha tergiversado, en consecuencia, debe proceder a imponer la sanción que corresponda**, con el fin, como se ha dicho, de restaurar el orden constitucional quebrantado** (…)*"[2].

EL CASO CONCRETO

En primer lugar, se debe destacar que el Juzgado garantizó los derechos de todos los intervinientes. En este sentido, se encuentra que el A- quo dio traslado del incidente al representante legal de la entidad accionada.

En segundo lugar, la A quo consideró que es procedente sancionar a la entidad incidentada, en razón de que ésta no desplegó ninguna actividad en cuanto a dar respuesta suficiente y clara, que dé cumplimiento al fallo de tutela; A fin de sustentar esta conclusión, se analizará la orden proferida por ella, en la Sentencia del 23 de agosto de 2012:

"PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de PETICIÓN a favor del señor AICARDO TORRES PINO, identificado con C.C 3.463.274, vulnerado por LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS.

SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA A LA UNIDAD ADMINISTARTIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, QUE DENTRO DEL TERMINO DE QUINCE (15) DIAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACION DE ESTA PROVIDENCIA, SI AUN NO LO HA HECHO, RESPONDA DE FONDO EL DERECHO DE ÈTICION PRESENTADO POR EL ACCIONANTE EL DIA 2 DE ABRIL DE 2012, E IGUALMENTE PROCEDA A LA NOTIFICACIÓN EN DEBIDA FORMA DEL MISMO.

(…)"

En relación con esta orden, el señor AICARDO TORRES PINO afirma que, al momento de interponer el incidente, no se ha dado cumplimiento al fallo del 23 de Agosto de 2012.

---

[2] Sentencia T-188 de 2002.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en un proceso de tutela debe ser acatada de inmediato y por su destinatario pues, de lo contrario, no se cumplirá con el objeto de la acción que no es otro que la efectiva vigencia de los derechos fundamentales.

Ahora bien, el día 25 de febrero de 2013, el apoderado de la accionada, allegó memorial en el que manifiesta que mediante comunicación suscrita por esta entidad y la cual anexa, le dio respuesta al derecho de petición elevado por el accionante por lo que se configura hecho superado y por lo que solicita revocar el auto del 21 de febrero de 2013.

Empero, observa el Despacho en la comunicación enviada al incidentista y con la que pretende la accionada se revoque la sanción (fls 33 y 34), que la entidad no le dio respuesta de fondo al accionante; lo único que se limitó a hacer en dicha "respuesta" fue a transcribir toda la normatividad relacionada con las víctimas del desplazamiento forzado; incumpliendo de esta manera la orden que se le diera en la sentencia de primera instancia, y cual fue la de responder de fondo, al derecho de petición elevado por el actor y relacionado con la entrega de la indemnización que a título de reparación administrativa manifiesta tener.

Teniendo en cuenta que el derecho de petición presentado por el actor, no ha sido respondido de conformidad con los parámetros de claridad y profundidad señalados en la sentencia del 23 de agosto de 2012, proferida por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín, este Despacho procederá a confirmar la sanción impuesta en tanto se ha demostrado el incumplimiento de la entidad y la continuada afectación del derecho de petición del señor Torres Pino, pues como se vio, si bien la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas ha señalado que ha dado respuesta al derecho de petición, ésta no es coherente con la información que reclama el accionante ni con lo ordenado en sede de tutela, esto es, si tiene derecho o no a la reparación administrativa, o en su defecto, y en caso de que este procedimiento aún se encuentre en fase de valoración, orientar al interesado acerca del estado en que se

encuentra y señalarle una fecha razonada acerca de cuándo será definida su situación particular.

Bajo este panorama, el Despacho comparte las razones esgrimidas en la providencia hoy objeto de consulta, pues como se apreció con el material obrante en el expediente, la representante legal de la entidad accionada no ha dado cumplimiento a la orden judicial de emitir respuesta clara y profunda al derecho de petición radicado por el señor AICARDO TORRES PINO el día 2 de abril de 2012 solicitando la reparación por vía administrativa, sin que sea suficiente para entenderse cumplida la sentencia del 23 de agosto de 2012, darle orientaciones generales de la normativa que regula la situación de la población desplazada.

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 siguiente[3]:

> *"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" (subrayas ajenas al texto).*
>
> *"Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con 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*

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

> *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."* (Negrilla intencional de la Sala - Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

De acuerdo con lo expuesto, estima el Despacho que la representante

legal de la entidad destinataria de la orden, continúa renuente a cumplir, por lo tanto, mal haría esta Magistratura en levantar la sanción impuesta para garantizar el respeto de los derechos fundamentales del actor cuando no se ha acreditado el cumplimiento de la sentencia en el sentido de responderle al señor AICARDO TORRES PINO, en qué estado se encuentra su solicitud de reparación administrativa, cuál ha sido el curso que esta solicitud ha tomado en la entidad, o si tiene o no derecho a ser reparado en vía administrativa.

Coherentemente, se impone confirmar la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la parte incidentada desacató la orden del Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE la Providencia Consultada proferida por el Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín el día veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2013).

SEGUNDO: **ADVIÉRTASE** a la entidad sancionada que debe cumplir, en el término de la distancia, el fallo de Tutela proferido por el Juzgado veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín, en el proceso radicado bajo el número 05-001-33-33-024-2012-00126-01.

TERCERO: CONMÍNASE a la Directora General de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, Doctora **PAULA GAVIRIA**

BETANCUR , para que en lo sucesivo acate oportunamente las órdenes judiciales y vele porque el personal a su cargo observe el mismo comportamiento.

CUARTO: EXHORTESE al Juez de primera instancia para que vigile el cumplimiento del fallo desacatado.

QUINTO: En firme ésta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE

ORIGINAL FIRMADO
JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
MAGISTRADO