

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2013)

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-
Demandante:	ROSA TEJEDOR MIRANDA
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS
Radicado:	05 001 33 33 016 2012 00351 02
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio - 018
Decisión:	Confirma auto consultado
Asunto:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. No se acreditó el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, es procedente la sanción.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 14 de febrero de 2013, proferida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

ANTECEDENTES

La señora **ROSA TEJEDOR MIRANDA** actuando en su propio nombre, interpuso acción de tutela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna y se le incluyera en el registro único de víctimas con su grupo familiar y se le concediera la ayuda humanitaria de emergencia.

La tutela fue negada por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 21 de noviembre de 2012, porque la accionante no aportó los medios probatorios que condujeran a desvirtuar la actuación de la entidad demandada, sentencia cuya parte resolutive fue transcrita en el auto notificado el 22 de enero de 2013¹ en el cual se requiere previamente en el incidente de desacato:

"1. SE NIEGA EL AMPARO CONSTITUCIONAL solicitado por la señora ROSA TEJEDOR MIRANDA, identificada con cédula de ciudadanía número 1.088.237.940, por las razones expresadas en la motivación precedente."

La señora ROSA TEJEDOR MIRANDA impugnó la sentencia de primera instancia, la cual se resolvió mediante sentencia del 13 de diciembre de 2012², a través de la cual se revocó la decisión proferida por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín, y en su lugar se ordenó lo siguiente:

"PRIMERO: Revóquese la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2012 por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Medellín, y en su lugar dispone:

SEGUNDO: Protéjase los derechos fundamentales invocados por la señora Rosa Tejedor Miranda, para lo cual se ordena al Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, estudie nuevamente, conforme al principio de buena fe, la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas de la señora Rosa Tejedor Miranda y su grupo familiar."

Mediante escrito presentado el 21 de enero de 2013, la señora Rosa Tejedor Miranda, instauró incidente de desacato en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y solicita que se garantice el cumplimiento de la sentencia proferida por el despacho, cumpliendo con los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folios 1)

ACTUACIÓN PROCESAL

Previo al inicio del incidente de desacato, mediante auto notificado el 22 de enero de 2013³, el Juzgado Dieciséis (16)

¹ Folio 11.

² Folios 3 a 10.

³ Folio 11 y 12.

Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, con el fin de que resolviera de fondo la solicitud de la accionante, relativa al estudio de la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas, debiendo acreditar dicho cumplimiento en un término de dos días, sin que la entidad accionada realizara pronunciamiento alguno.

Mediante auto del 29 de enero de 2013, se dio apertura al incidente de desacato, al considerar que la parte accionada no había dado cumplimiento a la orden proferida por el despacho el 21 de noviembre de 2012, revocada por el Tribunal Administrativo en sentencia del 13 de diciembre de 2012, por lo cual se corrió traslado a la entidad demandada por el término de tres (3) días, con el fin de que se pronunciara y en la contestación solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer, requerimiento ante el cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no emitió pronunciamiento alguno.

Posteriormente, mediante auto del 6 de febrero de 2013⁴, se abrió a pruebas el trámite incidental, requerimiento ante el cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas allegó respuesta el día 7 de febrero de 2013⁵, donde manifestó que la entidad en ningún momento vulneró los derechos fundamentales de la accionante, toda vez que resolvió el recurso interpuesto por la señora Rosa Tejedor Miranda contra la Resolución N° 50011133435 del 20 de octubre de 2010, a través de la cual se decidió su no inclusión en el Registro Único de Víctimas, la misma que afirma fue notificada debidamente a la accionante

Finalmente, mediante providencia del 14 de febrero de 2013⁶, el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Doctora Paula Gaviria Betancur, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el día 20 de febrero de 2013⁷ allegó escrito en el sentido de manifestar que la entidad realizó el

⁴ Folio 21.

⁵ Folios 22 y 23.

⁶ Folios 26 a 29.

⁷ Folios 34 a 43.

estudio de los hechos que ocasionaron el desplazamiento de la señora Rosa Tejedor Miranda y se determinó que no es viable jurídicamente su inscripción en el Registro Único de Víctimas por cuanto su declaración fue contraria a la verdad, decisión que fue adoptada mediante Resolución N° 50011133435 del 20 de octubre de 2010, la cual fue impugnada por la accionante al solicitar la revocatoria directa del acto administrativo dentro del término legal, en consideración a dicha solicitud, la Unidad Territorial de Antioquia procedió a valorar nuevamente la declaración rendida por la accionante y se estableció que la declaración rendida fue contraria a la verdad por ser contradictoria en la permanencia y procedencia del lugar de los hechos; por lo anterior, mediante Resolución N° 50011133435R del 22 de agosto de 2011, se decidió sobre la revocatoria directa interpuesta por la accionante, confirmando la decisión proferida de no inscribir a la señora Rosa Tejedor Miranda y a su grupo familiar en el registro único de víctimas.

Así mismo, manifestó que no es competencia del juez de tutela estudiar la legalidad del acto administrativo proferido por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sino garantizar que no se hayan vulnerado los derechos fundamentales de la accionante; igualmente, señaló que no es obligación de la entidad incluir en el Registro Único de Víctimas a la población vulnerable, sino a las personas que por circunstancias ajenas a su voluntad se encuentran obligadas a abandonar su lugar de residencia, con ocasión del conflicto armado interno del país, en consecuencia, afirma que la entidad ha actuado conforme a derecho y una vez hecho el estudio del caso se estableció que no existe duda respecto a la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas ya que los hechos ocurridos no se enmarcan dentro de los requisitos establecidos por el Decreto 2569 de 2000 y la Ley 387 de 1997.

ACERVO PROBATARIO

Reposa en el expediente la siguiente prueba documental:

- Copia del comprobante de documento en trámite de la cédula de ciudadanía de la señora Rosa Tejedor Miranda. (Folio 2)

- Copia de la solicitud de ayuda humanitaria, radicado 2012-5-1-108072. (Folio 15)
- Copia de la respuesta al recurso de reposición presentado por la accionante, radicado 20125107134421 del 16 de octubre de 2012. (Folio 24)
- Copia de la Resolución N° 50011133435R del 22 de agosto de 2011, por medio de la cual se decide sobre la revocatoria directa interpuesta contra la Resolución N° 50011133435 del 20 de octubre de 2010 de no inscripción en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-. (Folio 23)
- Copia de la guía de correo certificado, a través de la cual se constata el envío de la Resolución N° 50011133435R del 22 de agosto de 2011, al domicilio de la señora Rosa Tejedor Miranda. (Folio 45)

CONSIDERACIONES DE LA SALA

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, 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 inicie el proceso contra dicho superior.

Además, la citada disposición establece que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta cuando cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta cuando quede restablecido el derecho o se eliminen 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)”.

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene fundamento en el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela, así que inobservada la orden, el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

En el asunto sub - examine la accionante promovió el mencionado incidente, pues manifestó que la entidad no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín.

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 siguiente⁸:

“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

⁸ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

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

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008 ha reiterado:

"El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia", reiterándose en la misma providencia que "el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante". (Subrayas fuera de texto).

La Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la Corporación:

"Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones judiciales que ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado, pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la

prevalencia del orden Constitucional (ii)involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la confianza legítima y (iii)su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez esta convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente”.

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín tuteló los Derechos Fundamentales de la señora **Rosa Tejedor Miranda**, a través de sentencia proferida el 21 de noviembre de 2012, revocada por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 13 de diciembre de 2012.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el 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 protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por el Juez, de las garantías fundamentales que se avalan en la sentencia proferida el pasado 21 de noviembre de 2012, revocada por el Tribunal Administrativo en sentencia del 13 de diciembre de 2012, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida, desconoce la autoridad judicial que la profiere, de las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales.

En tal sentido, se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

“comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los

mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades"

Recuérdese que el legislador sanciona a quien "por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial" elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P, fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y el artículo 53 replica:

*"Artículo 53 **SANCIONES PENALES.** El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá según el caso, en fraude en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar".*

Conforme se expuso anteriormente, a la señora **Rosa Tejedor Miranda** no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 13 de diciembre de 2012, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

*"**PRIMERO:** Revóquese la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2012 por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Medellín, y en su lugar dispone:*

***SEGUNDO:** Protéjase los derechos fundamentales invocados por la señora Rosa Tejedor Miranda, para lo cual se ordena al Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, estudie nuevamente, conforme al principio de buena fe, la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas de la señora Rosa Tejedor Miranda y su grupo familiar."(subrayas y resaltos fuera del texto)*

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas allegó escrito con el cual trata de justificar su actuación omisiva, en el que manifestó que la entidad realizó el estudio de los hechos que ocasionaron el desplazamiento de la señora Rosa Tejedor Miranda y se determinó que no es viable jurídicamente su inscripción en el Registro Único de Víctimas por cuanto su declaración fue contraria a la verdad, decisión que fue adoptada mediante

Resolución N° 50011133435 del 20 de octubre de 2010, la cual fue impugnada por la accionante al solicitar la revocatoria directa del acto administrativo dentro del término legal, en consideración a dicha solicitud, la Unidad Territorial de Antioquia procedió a valorar nuevamente la declaración rendida por la accionante y se estableció que la declaración rendida fue contraria a la verdad por ser contradictoria en la permanencia y procedencia del lugar de los hechos; por lo anterior, mediante Resolución N° 50011133435R del 22 de agosto de 2011, se decidió sobre la revocatoria directa interpuesta por la accionante, confirmando la decisión proferida de no inscribir a la señor Rosa Tejedor Miranda y a su grupo familiar en el registro único de víctimas.

Así mismo, manifiesta que no es competencia del juez de tutela estudiar la legalidad del acto administrativo proferido por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sino garantizar que no se hayan vulnerado los derechos fundamentales de la accionante; igualmente, señala que no es obligación de la entidad incluir en el Registro Único de Víctimas a la población vulnerable, sino a las personas que por circunstancias ajenas a su voluntad se han visto obligadas a abandonar su lugar de residencia con ocasión del conflicto armado interno del país, en consecuencia, afirma que la entidad ha actuado conforme a derecho y una vez hecho el estudio del caso se estableció que no existe duda respecto a la decisión de no inclusión en el Registro Único de Víctimas ya que los hechos ocurridos no se enmarcan dentro de los requisitos establecidos por el Decreto 2569 de 2000 y la Ley 387 de 1997.

Es evidente que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no dio cumplimiento a la orden dada en la sentencia de tutela, a través de la cual se le ordenó que dentro de los cinco días siguientes a la notificación del fallo, estudiara nuevamente la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas de la señora Rosa Tejedor Miranda y su grupo familiar, orden que no fue debidamente acatada por la entidad accionada, por cuanto el estudio realizado se efectuó con anterioridad a la orden dada por el Juez de Tutela.

Por lo anterior, es claro que se violaron todos los principios y órdenes de carácter constitucional y fundamental, ya que el fallo de tutela en el cual se protegen los derechos

fundamentales de la accionante se profirió desde el 13 de diciembre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pese a varios requerimientos efectuados por el Juzgado de Instancia, hizo caso omiso a las solicitudes de cumplimiento, además no emitió alguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento y a la mora en que incurrieron para responder de forma clara, concreta y de fondo la solicitud presentada por la señora Rosa Tejedor Miranda, relativa a la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Forzoso es entonces, concluir que se presentó un incumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pues es obvio que la persona en cuyo favor se decreta la protección, tiene el derecho a que mientras no se modifiquen de manera sustancial las circunstancias que el Juez ponderó, el amparo que se le concede tenga vocación de ser obligatorio y a que no se desvirtúe su sentido sin un fundamento serio y razonable.

Así es claro, que la sanción impuesta por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín el día 14 de febrero de 2013, contra la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Doctora Paula Gaviria Betancur es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desacató la orden proferida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín el (21) de noviembre de dos mil doce (2012), decisión que fue revocada por el Tribunal Administrativo de Antioquia en sentencia del 13 de diciembre de 2012.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y rápido.

TERCERO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada