

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Gloria Maria Gómez Montoya

Medellín, Dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO DE CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01
DECISIÓN	REVOCA – CUMPLIMIENTO FALLO
ASUNTO	DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN
A.I.	

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el Despacho procede a revisar en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 24 de marzo de 2020, mediante la cual el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín, resolvió sancionar con multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Sr. RAMON ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE en calidad de Director encargado de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – U.A.R.I.V. –por incumplir el fallo de tutela proferido por ese despacho, el 29 de enero de 2020.

CONSIDERACIONES

1.-El grado jurisdiccional de consulta dentro del trámite incidental por desacato, está instituido para verificar la efectiva materialización de la protección de los derechos fundamentales que se hayan amparado mediante un fallo de tutela, así como para examinar que la sanción impuesta por el Juez de primera instancia, se haya ajustado a parámetros justos, equitativos y acordes con el espíritu de las

ACCIÓN	TUTELA - DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01

disposiciones normativas consagradas en el Decreto 2591 de 1991, Capítulo V, artículos 52 y 53.

2.- El Artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, consagra como finalidad del incidente de desacato, la de garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales protegidos por acción de tutela, de acuerdo con la orden impartida por el Juez Constitucional.

A diferencia de otras sanciones prevista en el ordenamiento jurídico, tales como las penales o disciplinarias propiamente dichas, que buscan fundamentalmente sancionar la violación de los tipos de tal naturaleza; el propósito fundamental del incidente de desacato, es lograr la eficacia de la orden constitucional dada.¹

La multa por desacato es un *“ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado”*, mientras que la sanción penal castiga *“la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado.”*²

En relación con la competencia del Juez constitucional dentro del trámite incidental, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, señala que *“el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumpla su sentencia”*

Sobre la naturaleza del incidente de desacato, la H. Corte Constitucional, se ha pronunciado, indicando:

“El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma (...) La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de

¹ Cfr. Corte Constitucional: Expediente D-1411, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) del decreto 2591 de 1991, Demandante: Jairo Alonso Restrepo Arango, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ, sentencia de febrero veintiséis (26) de mil novecientos noventa y siete (1997).

² Sentencia C-092 de 1997. MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración B-3, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia T-880 de 2001. MP Clara Inés Vargas Hernández.

ACCIÓN	TUTELA - DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01

sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil”³

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente.

Es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden, de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y, por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

3. Frente a la responsabilidad de quien incurre en un desacato el H. Consejo de Estado⁴, ha señalado:

*“El Desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el Juez, implica que el fallo de tutela no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la negligencia comprobada de la persona para el acatamiento de la decisión; no pudiendo, por tanto, presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. En síntesis, **la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo de tutela. La Corte Constitucional en sentencia T-188/02 precisó que el objeto del incidente de desacato es “sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”. Quiere decir que el objeto del incidente no es la imposición de la sanción en sí misma, sino proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, donde la sanción es concebida como una de las formas a través de las cuales el Juez puede lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela cuando la persona obligada ha decidido no acatarla”. (Negrilla intencionales)***

³ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

⁴ Auto del 7 de febrero de dos mil ocho 2008, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Subsección “B” Radicación número: 11001-03-15-000-2007-01192-01(AC) Consejero ponente: Bertha Lucía Ramírez De Paez

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01

En cuanto a los alcances de la sanción por desacato la Máxima Corporación Constitucional se ha expresado en los términos siguientes:

“Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en reciente fallo C – 218 de 1996, lo siguiente: “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. 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 derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.” (Sala Plena, Sentencia C -243 de 1996).

4.- Sobre la naturaleza, características y ámbito de acción del Juez que conoce el incidente de desacato, la doctrina de la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-652 de 2010, hizo las siguientes precisiones:

*[...] (i) El fundamento normativo del desacato se halla en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991; (ii) el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra un trámite incidental especial, el cual concluye con un auto que no es susceptible del recurso de apelación pero que debe ser objeto del grado de jurisdicción de consulta en efecto suspensivo si dicho auto es sancionatorio. Todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales; (iii) **el incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada**⁵ y emana de los poderes disciplinarios del juez constitucional; (iv) el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida⁶, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado⁷; (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta⁸, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original, siempre y cuando se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada⁹; (vi) **el trámite de incidente de desacato deberespetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato**¹⁰, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse*

⁵Ver entre otras la Sentencia T-459 de 2003.

⁶Sentencias T-368 de 2005 y T-1113 de 2005.

⁷Ibídem.

⁸Sobre las facultades del juez de primera instancia, del juez del desacato y del juez de consulta para introducir cambios accidentales a la orden original, Cfr. la sentencia T-086 de 2003.

⁹Sentencia T-1113 de 2005.

¹⁰Sentencias T-459 de 2003, T-368 de 2005 y T-1113 de 2005.

ACCIÓN	TUTELA - DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01

de su cumplimiento¹¹; (vii) el objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelante, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas¹²; (viii) el ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato: “(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”¹³. De existir el incumplimiento “debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva dela persona obligada.”¹⁴ (Negrillas y subrayas no originales)

En el mismo sentido las sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005 indicaron que la autoridad judicial que decide el desacato debe limitarse a verificar:

“(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”

Entonces, en el trámite del incidente de desacato se debe verificar quién es el responsable de cumplir la orden de tutela y una vez determinada lo anterior, sancionar a quien desatendió la orden o resolución judicial¹⁵.

5.- El caso en concreto versa sobre el incumplimiento de la sentencia de tutela que amparó los **derechos fundamentales de petición y protección especial de las víctimas**, de la actora proferida por el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín, el día 29 de enero de 2020 sin que fuera apelada, y en donde se dispuso:

*“**PRIMERO. TUTÉLENSE** los derechos fundamentales de petición y protección especial de las víctimas de la violencia de la **LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. **43.039.849**, invocado por la señora*

¹¹Sentencia T-343 de 1998.

¹²Sentencias C-243 de 1996 y C-092 de 1997.

¹³Sentencia T-553 de 2002.

¹⁴ Sentencia C-367-2014

¹⁵“El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra que la persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 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.

ACCIÓN	TUTELA - DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01

MARIA PATRICIA GÓNZALEZ PÉREZ, como agente oficiosa, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia. SEGUNDO. ORDÉNASE a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que de conformidad con los artículos 4, 9 y 10 de la Resolución 001049 de 15 de marzo de 2019, y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, PRIORICE el estudio y análisis de la solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización administrativa realizada por la señora LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 43.039.849, y ATENDIENDO SU CONDICIÓN de urgencia manifiesta y extrema vulnerabilidad (Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años); y en caso de que la indemnización sea procedente, PRIORICE el pago de la misma, en consonancia con lo establecido en el artículo 14 de la Resolución 001049 de 15 de marzo de 2019. TERCERO. El cumplimiento de la anterior orden no podrá condicionarse por parte de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, a la exigencia de documentos que ya hayan sido debidamente aportados durante el transcurso del proceso de reparación administrativa adelantado por el accionante (...)

Mediante correo del 18 de marzo de 2020, la U.A.R.I.V se pronunció dentro del trámite incidental, indicando que el Dr. **RAMON ALBERTO RODRIGUEZ ANDRADE** "(...) no es el encargado de darle cumplimiento a la presente orden judicial, ya que nos encontramos ante un tema relacionado con indemnización administrativa, tema que es de exclusiva competencia de la Dirección de reparación de la Unidad de Víctimas (...)", por lo que, a renglón seguido, solicitan sea desvinculado por no ostentar de competencia dentro del dicho trámite.

Frente a las acciones realizadas para dar cumplimiento a la orden judicial, informó que el derecho de petición " (...) fue contestado de fondo (...) mediante comunicación con Radicado de salida N° 20207202394661 del 17 de febrero de 2020 (...) debidamente notificado conforme lo validado en la página web de la empresa de mensajería 4-72." y que, de acuerdo con lo anterior, "(...) en lo que tiene que ver con la petición elevada por la señora **LUCIA PÉREZ DE GÓNZALEZ**, en relación con el acceso a la indemnización administrativa a la que considera tener derecho por el hecho victimizante de **homicidio**, la Unidad encuentra la necesidad de suspender los términos para adoptar una decisión de fondo respecto del caso, hasta que se alleguen (...) **Copia de la cedula de ciudadanía o Documento de identidad de la víctima directa GUILLERMO LEON GONZALEZ PÉREZ.**"

Frente a esta respuesta, el a-quo señaló:

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01

“Dicho lo anterior, esta Agencia Judicial advierte que la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, no puede condicionar el cumplimiento de lo ordenado en el FALLO DE TUTELA del 29 de enero de 2020, a la EXIGENCIA DE DOCUMENTOS QUE YA HAYAN SIDO DEBIDAMENTE APORTADOS DURANTE EL TRASCURSO DEL PROCESO DE REPARACIÓN ADMINISTRATIVA adelantado por la accionante, tal cual lo menciona el numeral tercero del mencionado Fallo. Es decir, la Accionante desde el 02 de marzo de 2020 subsanó dicha novedad por medio de la cual la Entidad decidió suspender el trámite de Reparación Administrativa”.

En consecuencia, se impuso sanción al Dr. RAMON ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, consistente en multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y luego de su notificación, se remitió en consulta a esta Corporación.

A través de comunicación telefónica establecida el 15 de abril de 2020, la señora MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ (agente oficiosa de la accionante) informó que el 27 de marzo de 2020 recibió una comunicación en donde se le informa que ya podía reclamar el dinero correspondiente al pago de la indemnización, posteriormente allegó por vía electrónica copia de la comunicación que le fue enviada y en la cual se indica:

“Dando cumplimiento a la orden del Juzgado treinta administrativo oral de Medellín proceso . 06001333303020200001000, en relación con el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de Homicidio de la víctima directa GUILLERMO LEON PEREZ (...). Una vez adelantados todos los trámites administrativos y presupuestales, la Unidad para las Víctimas le indica que el pago de la indemnización administrativa por este hecho victimizante, estará disponible a partir del 31 de marzo de 2020 y estará disponible en el banco por 60 días para su cobro.”

Con esto, se evidencia que la entidad cumplió la orden impartida por el Juzgado Treinta Administrativo Oral de Medellín, en tanto priorizó el estudio y análisis de la solicitud de reconocimiento y pago de la indemnización administrativa a la señora LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ y una vez concedida esta, priorizó el pago de la misma.

En este orden de ideas, si el objetivo que se busca con la sanción es el cumplimiento del fallo y por ende la no vulneración de derechos

ACCIÓN	TUTELA - DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	LUCÍA PÉREZ DE GONZÁLEZ - Agente Oficiosa: MARIA PATRICIA GONZÁLEZ PEREZ.
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV
RADICADO	05001 33 33 030 2020 00010 01

fundamentales, cesando tal vulneración, no tendría sustento fáctico, pues ella es impuesta sólo para garantizar la protección efectiva a los derechos fundamentales y para corregir la actitud omisiva de la persona o entidad que incurre en la violación, acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que informan el derecho de las penas.

Por las razones expuestas, se **REVOCARÁ** la sanción impuesta por el Juzgado Treinta Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, EN SALA UNITARIA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la decisión consultada.

SEGUNDO. NOTIFICAR por el medio más expedito a las partes.

TERCERO.- Devuélvase el expediente al Juzgado de origen

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrada