

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



Sala Unitaria de Decisión Oral

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

Interlocutorio: No. A 039
Radicado: 05001-33-33-030-2019-00537-01
CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO
Accionante: OLGA LUCIA QUINTERO POSADA
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA
ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS
VÍCTIMAS

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

Procede el Despacho a decidir la Consulta del auto interlocutorio del 30 de marzo de 2020 proferido por el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante el cual sancionó al Doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, en calidad de Director Encargado de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por desacatar el fallo de tutela del 16 de enero de 2020.

I. ANTECEDENTES

Mediante sentencia de tutela No. 003 del 16 de enero de 2020 el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín resolvió la solicitud de protección a los derechos fundamentales invocados por la señora OLGA LUCIA QUINTERO POSADA, en la cual dispuso:

***“PRIMERO: TUTÉLENSE** los derechos fundamentales de petición y protección especial de las víctimas de la violencia, invocados por la señora **OLGA LUCÍA QUINTERO POSADA**, identificada con la Cédula de Ciudadanía **Nº 39.308.962**, 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 dentro de los **DIEZ (10) días hábiles** siguientes a la notificación de la presente decisión, proceda a dar respuesta **CLARA, CONCRETA, OPORTUNA y CONGRUENTE** a la petición elevada por la señora **OLGA LUCÍA QUINTERO POSADA** el día **08

de octubre de 2019 (Rdo. 2019-602-122183-2), indicando en forma precisa el término de que dispone la entidad para hacer efectivo el pago de la medida de indemnización reconocida. Es decir, indicándole una forma cierta en la cual procederá a hacerle entrega de la indemnización. (...)”.
(Negrillas, mayúsculas y subrayas del texto).

El 13 de marzo de 2020 la señora Olga Lucía Quintero Posada presentó incidente de desacato en contra de la Unidad de Víctimas afirmando que desatendió la orden dada en sede de tutela el 16 de enero del mismo año.

Por auto del 19 de marzo de 2020 el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín dio apertura al incidente de desacato en contra del doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director Encargado de la UARIV, le concedió un término de tres (3) días contados a partir de la notificación para que se pronunciara sobre el incumplimiento y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer. En cuanto al envío de la respuesta se indicó que de acuerdo con las medidas de contingencia adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia-Chocó en el Acuerdo PCSJA20-11517 de 2020 y las Circulares CSJANTC20-12 y CSJANTC-20-13, debía ser remitida al correo electrónico del despacho adm3@cendoj.ramajudicial.gov.co. Asimismo lo requirió para que de inmediato cumpliera lo dispuesto en el fallo de tutela en el que se ordenó dar respuesta a la petición presentada por la actora el 8 de octubre de 2019 con radicado No. 2019-602-122138-2, relacionada con la fecha en que se hará el pago de la medida indemnizatoria ya reconocida.

La anterior decisión se notificó mediante el Oficio No. 0247, remitido el 20 de marzo de 2020 al correo electrónico de notificaciones de la entidad accionada, sin obtener respuesta.

El Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín mediante auto interlocutorio del 30 de marzo de 2020 sancionó al Doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, en calidad de Director Encargado de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por desacatar el fallo de tutela del 16 de enero de 2020 proferida por ese Despacho.

En dicho proveído se lee:

*“(...) 3. Mediante Auto del 19 de marzo de 2020, se ordenó la apertura en contra de **RAMON ALBERTO RODRIGUEZ ANDRADE, DIRECTOR ENCARGADO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, quien es el encargado de cumplir las órdenes de la sentencia, decisión que fue notificada por **Oficio No. 00247** en la misma fecha.*

4. La entidad accionada guardó silencio dentro del presente trámite incidental, pese a ser notificada en debida forma mediante correo electrónico el 20 de marzo de 2020.

(...) 4. CASO CONCRETO.

*El Doctor **RAMON ALBERTO RODRIGUEZ ANDRADE, DIRECTOR ENCARGADO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, incurrió en desacato, toda vez que no se encuentra acreditado en el expediente el cabal cumplimiento al fallo de tutela proferido por esta Agencia Judicial, sumado al hecho que el funcionario en comento haya guardado silencio frente a la apertura del incidente de desacato en su contra mediante auto del 19 de marzo de 2020, decisión que fue notificada por **Oficio No. 00247** de la misma fecha, por tanto, persiste el desacato a la orden dada en el fallo de tutela proferido por el Despacho, el 16 de enero de 2020. (...)*. (Las negrillas y mayúsculas son del texto original).

Decisión que fue notificada mediante el Oficio No. 00255, enviado el 30 de marzo de 2020 al buzón del correo electrónico para notificaciones judiciales de la entidad accionada.

Examinados los antecedentes del debate y sin evidenciarse elementos que invaliden lo hasta aquí surtido, procede la Sala Unitaria a decidir lo que en derecho corresponda, dejando sentadas previamente las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala Unitaria es competente para decidir la Consulta respecto de la sanción por desacato dentro de la acción de tutela, en virtud del inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Generalidades

La acción de tutela fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo orientado a proteger en forma inmediata los derechos Constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados en la ley.

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 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 abra proceso contra el superior.

El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 es del siguiente tenor:

“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.”

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, 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 cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” (Subrayas del Despacho)

Por su parte, el artículo 52 ibídem señala que quien incumpla una orden de tutela, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, sanciones que impondrá el juez que dictó la decisión mediante trámite incidental y que deben ser consultadas ante el superior jerárquico de aquél, quien decidirá si las revoca o no¹.

El desacato se refiere a la 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 cumplimiento de la decisión. No se puede por tanto presumir la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. 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 figura del desacato no es más que un medio que utiliza el juez de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar a quien desatienda las órdenes judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales en favor de quien ha demandado su amparo.

De manera que cuando el juez impone una sanción a una persona por haber incumplido esas órdenes, ésta no tiene repercusiones en el asunto cuya decisión fue obtenida a través del fallo de tutela.

En múltiples pronunciamientos el Consejo de Estado ha precisado que el fin del incidente es la efectividad del fallo no la imposición de la sanción².

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Doctor Héctor Romero Díaz, sentencia del 22 de marzo de 2007, Exp. No. 2500-23-26-000-2006-02353-01.

² Providencia del 22 de enero de 2009, con ponencia de la Consejera Susana Buitrago Valencia: “(...) La Sala recalca que el juez de primera instancia debe, en primer término, buscar la efectividad de la sentencia. Más que la sanción a los funcionarios responsables del incumplimiento, debe preocuparse porque las órdenes por él impartidas sean acatadas, pues es ese acatamiento el que asegura la protección de los derechos fundamentales. La sanción es una consecuencia posible del incumplimiento, pero con el castigo no se protege ni se restablece el derecho fundamental del actor”.

2.3 Caso concreto

El Juzgado Treinta Administrativa Oral del Circuito de Medellín por auto interlocutorio proferido el 30 de marzo de 2020 sancionó al doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director Encargado de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, con multa equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por desacato al fallo de tutela del 16 de enero de 2020 proferido por ese Despachos en el que se dispuso:

“SEGUNDO: ORDÉNASE a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro de los DIEZ (10) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, proceda a dar respuesta CLARA, CONCRETA, OPORTUNA y CONGRUENTE a la petición elevada por la señora OLGA LUCÍA QUINTERO POSADA el día 08 de octubre de 2019 (Rdo. 2019-602-122183-2), indicando en forma precisa el término de que dispone la entidad para hacer efectivo el pago de la medida de indemnización reconocida. Es decir, indicándole una forma cierta en la cual procederá a hacerle entrega de la indemnización. (...)”.
(Resaltos de origen).

Ahora bien, revisado el expediente digital y consultado el proceso en la página Web de la Rama Judicial no se observa que la UNIDAD DE VÍCTIMAS haya allegado comunicación alguna en la que informe sobre el cumplimiento de la decisión de tutela proferida por el Juez de Primer Grado, por el contrario, guardó silencio tanto en la primera instancia como en ésta, lo que implica que a la fecha aún se encuentren vulnerados los derechos constitucionales invocados.

Empero, procurando el Despacho contar con elementos actuales en el expediente para adoptar la respectiva decisión y apelando a los principios de celeridad, eficacia e informalidad que orientan el ejercicio de la acción de tutela (artículos 3° y 14 del Decreto 2591 de 1991)³; se dispuso establecer comunicación con la señora Olga Lucía Quintero Posada al abonado 313 540 36 93 aportado en el escrito de incidente de desacato, quien indicó que hasta el momento no ha recibido respuesta al derecho de petición presentado el 8 de octubre de 2019 en el que solicita le den una fecha real en la que le pagaran la indemnización administrativa reconocida a su favor por desplazamiento forzado. Agrega que tuvo que presentar la petición dado que en agosto del mismo año recibió una comunicación de la Unidad de Víctimas en la que le informaron que habían programado el pago de la indemnización para el siguiente mes de septiembre, que debía estar pendiente pues por medio de llamada o por escrito le indicarían el día del pago, pero finalizó el mes y no se comunicaron con ella ni le hicieron el pago.

³ Sobre la posibilidad de que el juez de tutela obtenga información vía telefónica para allegar elementos de juicio adicionales al expediente, pueden consultarse entre otras, las sentencias T-603 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-667 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-476 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-817 de 2003, M. P. Jaime Araújo Rentería, T-1112 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería, T-219 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño, T-726 de 2007, M. P. Catalina Botero Marino, T-374 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

No obstante, el Consejo de Estado⁴ ha sostenido que el Juez debe imponer la sanción que afecte al infractor en menor grado y conminarlo a que cumpla la orden de tutela so pena de que se le aplique la sanción mayor. Así lo explica la Alta Corporación:

“(…) Por otra parte, en relación con la graduación de la sanción, el Juez A quo tiene un marco de discrecionalidad para determinar el tiempo del arresto, el cual puede ser hasta de 6 meses y el quantum de la multa que puede ascender hasta los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, mientras no se observe que hubo una decisión desproporcionada e irracional en relación con el derecho fundamental involucrado y los hechos que dieron lugar a la infracción, el Ad quem no debe inmiscuirse en el campo de valoración propio del operador judicial que impuso la sanción.

No obstante considera la Sala que la finalidad del proceso constitucional de tutela y de este incidente de desacato, es la búsqueda de la efectiva protección de los derechos fundamentales de la actora y no la sanción al infractor pues, para ello el ordenamiento jurídico prevé las instancias judiciales pertinentes. En atención a lo anterior él A quo debe utilizar racionalmente los medios sancionatorios que la figura jurídica del desacato le otorga, siempre bajo el entendido de buscar la materialización del derecho fundamental protegido en la sentencia de tutela cuyo incumplimiento se acusa, por ello dadas las circunstancias particulares del presente caso, el Juez debe imponer de los dos tipos de sanciones dispuestas por la norma (multa y arresto) aquella que afecte al infractor en menor grado, conminándolo a dar cumplimiento perentorio a la orden de tutela, so pena de aplicarle la más gravosa” (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional⁵ también ha dicho que es función del juez que resuelve la Consulta ponderar la sanción y verificar que no contravenga la Constitución Política o la Ley y, que sea adecuada dadas las circunstancias del caso.

Considera entonces la Sala que debe imponerse la sanción, sin embargo, teniendo en cuenta el precedente expuesto y que el fin último del incidente de desacato es la efectividad de la sentencia de tutela y no la sanción, se MODIFICARÁ el numeral 2º del auto consultado y en su lugar se impondrá al Representante Legal de la UARIV sanción de multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente y se CONFIRMARÁ en lo demás el citado auto.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1 MODIFICAR el numeral SEGUNDO del auto interlocutorio del 30 de marzo de 2020 proferido por el Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito de Medellín, así:

⁴ Sentencia del Consejo de Estado del 2 de abril de 2009, con ponencia del Doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-086 de 2003 del 6 de febrero de 2013. MP: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

“SEGUNDO. En consecuencia se le impone, como **SANCIÓN, MULTA DE UN (01) SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE,** cantidad que deberá consignar de su propio peculio, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión en el Banco Agrario de Colombia, Cuenta Número 3-0070-000030-4 - concepto multas y cauciones efectivas - a favor del Consejo Seccional de la Judicatura, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1743 de 2014. De no cancelarse oportunamente la multa impuesta, se procederá conforme el parágrafo del artículo 20 de la Ley 1285 de 2009, en concordancia con el Acuerdo PSAA10 -6979 del 18 de junio de 2010”.

- 2 **CONFIRMAR** en lo demás el auto consultado.
- 3 En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
17 DE ABRIL DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARÍA GENERAL

Medellín, 16 de abril de 2020

CONSTANCIA SECRETARIAL

En la fecha procedí a comunicarme con la señora Olga Lucía Quintero Posada al abonado 313 540 36 93 aportado en el escrito de incidente de desacato, quien indicó que hasta el momento no ha recibido respuesta al derecho de petición presentado el 8 de octubre de 2019 en el que solicita le den una fecha real en la que le pagaran la indemnización administrativa reconocida a su favor por desplazamiento forzado. Agrega que tuvo que presentar la petición dado que en agosto del mismo año recibió una comunicación de la Unidad de Víctimas en la que le informaron que habían programado el pago de la indemnización para el siguiente mes de septiembre, que debía estar pendiente pues por medio de llamada o por escrito le indicarían el día del pago, pero finalizó el mes y no se comunicaron con ella ni le hicieron el pago.

LUISA MARÍA GARCÍA M.
Auxiliar Judicial