

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato- Consulta-
Demandante:	LUZ ELIZABETH MARÍN CUARTAS
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS
Radicado:	05 001 33 33 024 2020 00018 01
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio N°
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. Acreditado el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, no 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 26 de marzo de 2020, proferida por el Juzgado veinticuatro (24) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Ramón Alberto Rodríguez Andrade, en calidad de Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Doctor Enrique Ardila Franco en calidad de Director del Área de Reparaciones de la misma entidad.

ANTECEDENTES

La señora Luz Elizabeth Marín Cuartas actuando en su propio nombre, interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de proteger su derecho fundamental de petición.

La tutela fue concedida por el Juzgado 24 Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 03 de febrero de 2020, en el siguiente sentido:

“(…)

SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DENTRO DE LOS QUINCE (15) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, EXPIDA Y NOTIFIQUE EN DEBIDA FORMA LA RESPUESTA QUE RESUELVA LA SOLICITUD INCOADA POR LA ACCIONANTE EL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2019, LA CUAL ESTABA ENCAMINADA AL OTORGAMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR EL HECHO VICTIMIZANTE DE HOMICIDIO, LA RESPUESTA DEBERÁ ESTAR DEBIDAMENTE MOTIVADA QUE PERMITA A LA MISMA EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DE LA VÍA GUBERNATIVA, SI A ELLO HUBIERE LUGAR.

AHORA, SI HASTA LA FECHA NO SE HAN AGOTADO LAS ETAPAS SEÑALADAS EN LA RESOLUCIÓN N° 01049 DEL 15 DE MARZO DE 2019, PARA ESTABLECER SI LA ACCIONANTE TIENE O NO DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEBERÁ INFORMARLE A LA PARTE ACTORA DE FORMA CLARA Y PRECISA EN QUÉ ETAPA DEL PROCESO SE ENCUENTRA SU PETICIÓN, SEÑALÁNDOLE EL TÉRMINO QUE TIENE LA ENTIDAD PARA RESOLVER SOBRE LA MISMA.

ASÍ MISMO, DEBERÁ INDICARLE, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-SNARIV- A CUÁLES ENTIDADES DEBERÁ ACUDIR A GESTIONAR Y PRESENTAR LAS SOLICITUDES DEL CASO PARA QUE ÉSTAS SEAN ATENDIDAS Y PUEDA ALCANZAR ASÍ SU ESTABILIDAD SOCIOECONÓMICA.

TERCERO: EN CASO DE QUE LA **UNIDAD DE VÍCTIMAS** CONSIDERE QUE LA DOCUMENTACIÓN SE ENCUENTRA INCOMPLETA, ESTA DEBERÁ SEÑALAR DE FORMA DETALLADA CUALES DOCUMENTOS SON LOS RESTANTES, ASÍ MISMO SE DEBERÁ ESPECIFICAR EL LUGAR Y LA FECHA EXACTA DONDE PUEDEN SER ALLEGADOS, RESALTANDO SIEMPRE QUE NO SE PODRÁN IMPONER "CARGAS DESPROPORCIONADAS" A LAS PERSONAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO, PUES ESTAS GOZAN DE UNA PROTECCIÓN REFORZADA, Y POR ENDE ANTE LA EXISTENCIA DE REQUISITOS INNECESARIOS SOLO SE IMPONDRÍA UNA BARRERA ADMINISTRATIVA INSUPERABLE PARA LA TUTELA EFECTIVA DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES.

(…)”¹

Mediante escrito presentado el 11 de marzo de 2020, el accionante instauró incidente de desacato en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y solicitó que se garantice el cumplimiento de la

¹ Folio 17

sentencia, de acuerdo con los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folios 1)

ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito de Medellín mediante auto del 11 de marzo de 2020², previo a la apertura del incidente de desacato requirió Doctor Ramón Alberto Rodríguez Andrade en calidad de Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Doctor Enrique Ardila Franco en calidad de Director del Área de Reparaciones de la misma entidad y les concedió el término de dos (2) días para que emitiera pronunciamiento respecto del cumplimiento del fallo de tutela.

Mediante auto del 18 de marzo de 2020 el juzgado dio apertura al incidente de desacato y ordenó requerir al Doctor Ramón Alberto Rodríguez Andrade en calidad de Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Doctor Enrique Ardila Franco en calidad de Director del Área de Reparaciones de la misma entidad y les concedió el término de tres (3) días para que emitiera pronunciamiento respecto del cumplimiento del fallo de tutela y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer.

Finalmente, mediante providencia del 26 de marzo de 2020, el Juzgado 24 Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Ramón Alberto Rodríguez Andrade en calidad Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Doctor Enrique Ardila Franco en calidad de Director del Área de Reparaciones de la misma entidad por incumplimiento al fallo de tutela proferido.

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

² Folio 19-20

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 024 Administrativo del Circuito de Medellín.

La Corte Constitucional en sentencia SU-034 de 2018 expresó:

“(…)

INCIDENTE DE DESACATO-Finalidad///Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados.

CONSULTA DEL DESACATO-Efectos//Al evaluar el alcance de la decisión del juez que resuelve la consulta en el marco de un incidente de desacato, este Tribunal ha establecido que en esta etapa del trámite la autoridad competente deberá verificar los siguientes aspectos: (i) si hubo incumplimiento y si este fue total o parcial, apreciando en ambos casos las circunstancias del caso concreto –la causa del incumplimiento– con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido. (ii) si existe incumplimiento, deberá analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta, en esta etapa, se corrobora que no haya una violación de la Constitución o de la Ley y que la sanción es adecuada, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia.

(...)

Por otro lado, entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela.

(...)”³

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Juzgado 024 Administrativo del Circuito de Medellín CONCEDIÓ la tutela de los derechos fundamentales de la accionante mediante sentencia del 03 de febrero de 2020 –folio 17-

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 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.

³ Sentencia SU034/18;Referencia: Expediente T-6.017.539; Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018); Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

En tal sentido, ha manifestado la 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”.

Conforme se expuso anteriormente, no se dio cumplimiento a la decisión judicial emitida por el Juzgado 024 Administrativo del Circuito de Medellín cuya orden fue del siguiente tenor literal:

“(…)

SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DENTRO DE LOS QUINCE (15) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, EXPIDA Y NOTIFIQUE EN DEBIDA FORMA LA RESPUESTA QUE RESUELVA LA SOLICITUD INCOADA POR LA ACCIONANTE EL DÍA 18 DE DICIEMBRE DE 2019, LA CUAL ESTABA ENCAMINADA AL OTORGAMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR EL HECHO VICTIMIZANTE DE HOMICIDIO, LA RESPUESTA DEBERÁ ESTAR DEBIDAMENTE MOTIVADA QUE PERMITA A LA MISMA EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DE LA VÍA GUBERNATIVA, SI A ELLO HUBIERE LUGAR.

AHORA, SI HASTA LA FECHA NO SE HAN AGOTADO LAS ETAPAS SEÑALADAS EN LA RESOLUCIÓN N° 01049 DEL 15 DE MARZO DE 2019, PARA ESTABLECER SI LA ACCIONANTE TIENE O NO DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEBERÁ INFORMARLE A LA PARTE ACTORA DE FORMA CLARA Y PRECISA EN QUÉ ETAPA DEL PROCESO SE ENCUENTRA SU PETICIÓN, SEÑALÁNDOLE EL TÉRMINO QUE TIENE LA ENTIDAD PARA RESOLVER SOBRE LA MISMA.

ASÍ MISMO, DEBERÁ INDICARLE, DE CONFORMIDAD CON EL SISTEMA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-SNARIV- A CUÁLES ENTIDADES DEBERÁ ACUDIR A GESTIONAR Y PRESENTAR LAS SOLICITUDES DEL CASO PARA QUE ÉSTAS SEAN ATENDIDAS Y PUEDA ALCANZAR ASÍ SU ESTABILIDAD SOCIOECONÓMICA.

TERCERO: EN CASO DE QUE LA **UNIDAD DE VÍCTIMAS** CONSIDERE QUE LA DOCUMENTACIÓN SE ENCUENTRA INCOMPLETA, ESTA DEBERÁ SEÑALAR DE FORMA DETALLADA CUALES DOCUMENTOS SON LOS RESTANTES, ASÍ MISMO SE DEBERÁ ESPECIFICAR EL LUGAR Y LA FECHA EXACTA DONDE PUEDEN SER ALLEGADOS, RESALTANDO SIEMPRE QUE

*NO SE PODRÁN IMPONER "CARGAS DESPROPORCIONADAS" A LAS PERSONAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO, PUES ESTAS GOZAN DE UNA PROTECCIÓN REFORZADA, Y POR ENDE ANTE LA EXISTENCIA DE REQUISITOS INNECESARIOS SOLO SE IMPONDRÍA UNA BARRERA ADMINISTRATIVA INSUPERABLE PARA LA TUTELA EFECTIVA DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES.
(...)"⁴*

De lo anterior, y como se enunció en líneas anteriores, la entidad accionada, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no allegó escrito con el cual diera cumplimiento a la orden proferida por el juez y menos trató de justificar su actuación omisiva.

Por lo anterior, es claro que se violaron todos los principios y órdenes de carácter constitucional y fundamental, dado que el fallo de tutela en el cual se protegen los derechos fundamentales de la accionante se profirió desde el 03 de febrero de 2020 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 incurren para atender la petición de indemnización administrativa que le presentó la señora Luz Elizabeth Marín Cuartas.

Aunado a lo anterior, el despacho procedió a comunicarse con la accionante al número que aportó con el escrito de incidente - 3215652130- para verificar el cumplimiento de la orden de tutela y al respecto manifestó que a la fecha no ha recibido respuesta alguna por parte de la Unidad de Víctimas, persistiendo así el incumplimiento del fallo de tutela.

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.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la

⁴ Folio 17

Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas desacató la orden proferida el 03 de febrero de 2020.

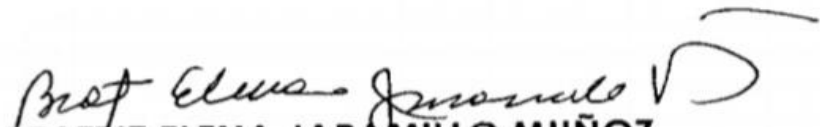
En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD.**

RESUELVE

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

SEGUNDO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy **15 de abril de 2020** se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.

JUDITH HERRERA CADAVID
Secretaria