

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



Sala Unitaria de Decisión Oral

Medellín, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio: **No. A 044**
Radicado: 05001-33-33-013-2020-00096-01
CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO
Accionante: CLAUDIA MARÍA SUAREZ AGUDELO
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 9 de junio de 2020 proferido por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante el cual se sancionó al doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS con un (1) día de arresto en estación de policía por desacato al fallo de tutela del 12 de mayo de 2020.

I. ANTECEDENTES

Mediante sentencia de tutela No. 049 del 12 de mayo de 2020, el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín resolvió la solicitud de protección a los derechos fundamentales de la señora CLAUDIA MARÍA SUAREZ AGUDELO, en la cual se dispuso:

“PRIMERO. TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN a la señora CLAUDIA MARÍA SUAREZ AGUDELO, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.035.222.319, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV, que dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, EMITA y COMUNIQUE a la accionante una respuesta de fondo, clara y concreta a la petición elevada el 07 de septiembre de 2019, para lo cual

deberá agendar a la accionante una cita indicándole la fecha, lugar y hora en que será atendida de acuerdo al numeral primero del artículo 9° de la Resolución 01958 de 2018, así como la documentación que debe presentar en dicha diligencia; en caso que la cita no sea necesaria, en el mismo término, deberá explicar de manera detallada la fase procedimental pertinente, tanto para la solicitud de entrega de la indemnización administrativa en caso de que la mismas sea procedente. (...)”. (Negritas y mayúsculas del texto).

La señora Claudia María Suarez Agudelo radicó el 21 de mayo de 2020 en el buzón electrónico del Juzgado de instancia solicitud de incidente de desacato en contra de la UNIDAD DE VÍCTIMAS afirmando que desatendió la orden dada en sede de tutela el 12 del mismos mes y año.

Expuso en su escrito:

“(...) 1. Presenté acción de tutela en contra de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por violación a los derechos fundamental AL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE DESPLAZADA, AL MÍNIMO VITAL, A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS Y AL DEBIDO PROCESO.

2. La misma se tramitó en su despacho en primera instancia

3. Su despacho mediante fallo con radicado 05001-33-33-013-2020-00096-00 de fecha doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020) falla: PRIMERO. TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN a la señora CLAUDIA MARÍA SUAREZ AGUDELO, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.035.222.319, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. SEGUNDO. ORDENAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS - UARIV, que dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, EMITA y COMUNIQUE a la accionante una respuesta de fondo, clara y concreta a la petición elevada el 07 de septiembre de 2019, para lo cual deberá agendar a la accionante una cita indicándole la fecha, lugar y hora en que será atendida de acuerdo al numeral primero del artículo 9° de la Resolución 01958 de 2018, así como la documentación que debe presentar en dicha diligencia; en caso que la cita no sea necesaria, en el mismo término, deberá explicar de manera detallada la fase procedimental pertinente, tanto para la solicitud de entrega de la indemnización administrativa en caso de que la mismas sea procedente.

(...) No obstante la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha procedido con lo que ordenó su despacho a pesar que ya transcurrió el tiempo (...)”.

Por auto del 22 de mayo de 2020 el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín requirió a la UARIV para que el término de tres (3) días informara sobre las actuaciones tendientes al cumplimiento de la sentencia de tutela, so pena de dar inicio al incidente de desacato.

La anterior decisión fue notificada al buzón electrónico de notificaciones de la entidad accionada el 22 de mayo de 2020, sin obtener respuesta.

Mediante auto del 28 de mayo de 2020, el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín dio apertura al incidente de desacato en contra del doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director General de la UNIDAD DE VÍCTIMAS y corrió traslado por el término tres (3) días para que acreditara el cumplimiento de la orden dada en la sentencia de tutela y presentara y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer.

Decisión que se notificó el 28 de mayo de 2020 al buzón electrónico de notificaciones de la entidad accionada, pero no se pronunció dentro del término del traslado.

El Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín mediante auto interlocutorio del 9 de junio de 2020 sancionó al doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, con arresto de un (1) día en estación de policía por desacato a la sentencia de tutela del 12 de mayo de 2020 proferida por ese Despacho.

En dicho proveído se lee:

“(…) Como se evidencia de la lectura del expediente, la UARIV no ha dado respuesta satisfactoria al derecho de petición que protegió esta acción constitucional, pese a que esta agencia judicial la requirió y esperó más que un tiempo prudencial para que dicha entidad acreditara el cumplimiento a la orden proferida el día 12 de mayo de 2020.

*Ahora bien, teniendo en cuenta el contenido de la orden de tutela y la conducta asumida por la entidad accionada, a través del funcionario **RAMON ALBERTO RODRIGUEZ ANDRADE**, en calidad de **DIRECTOR GENERAL DE UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LAS VICTIMAS-UARIV**; no se justifica el incumplimiento a la orden impartida y la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante (señalados ut supra) que aún no ha recibido una respuesta sobre su solicitud de indemnización. En consecuencia, se procederá a la imposición de la respectiva sanción, consistente en **ARRESTO** en estación de policía por el término de **UN (1) DIA**.*

*También se dispondrá oficiar a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, en cumplimiento de lo dispuesto en la parte final del inciso primero del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, para que inicie las **acciones penales** a que haya lugar y a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, con el fin de que aperture las investigaciones disciplinarias de su competencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 31 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, contenido en la Ley 1437 de 20116. Igualmente deberán librarse los oficios correspondientes a la **Policía Nacional**, para que se haga efectiva la sanción impuesta de un (1) día de arresto.*

*No obstante, la sanción impuesta, se advierte a la parte sancionada, que deberá dar cumplimiento al fallo de tutela de **MANERA INMEDIATA**, en los términos ordenados. (...). (Resaltos de origen).*

La anterior decisión se notificó mediante oficial remitido el 10 de junio de 2020 al buzón electrónico de notificaciones de la UARIV.

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.

2.3 Caso concreto

El Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín por auto interlocutorio del 9 de junio de 2020 sancionó al Doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, con un (1) día de arresto en estación de policía, por desacato a la sentencia de tutela del 12 de mayo de 2020, proferida por ese Despacho, en la cual se dispuso:

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”.

“(…) SEGUNDO. ORDENAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV, que dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, EMITA y COMUNIQUE a la accionante una respuesta de fondo, clara y concreta a la petición elevada el 07 de septiembre de 2019, para lo cual deberá agendar a la accionante una cita indicándole la fecha, lugar y hora en que será atendida de acuerdo al numeral primero del artículo 9° de la Resolución 01958 de 2018, así como la documentación que debe presentar en dicha diligencia; en caso que la cita no sea necesaria, en el mismo término, deberá explicar de manera detallada la fase procedimental pertinente, tanto para la solicitud de entrega de la indemnización administrativa en caso de que la mismas sea procedente. (…).” (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; dispuso establecer comunicación con la señora CLAUDIA MARÍA SUAREZ AGUDELO al abonado 310 372 63 56 aportado en el escrito de incidente de desacato, quien manifestó que la Unidad de Víctimas no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, pues a la fecha no ha recibido respuesta al derecho de petición mediante el cual solicita el pago de la reparación administrativa.

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.

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.

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

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 SEGUNDO del auto consultado y en su lugar se impondrá al Director General de la UARIV sanción de multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, SE REVOCARÁN los numerales TERCERO y CUARTO 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 9 de junio de 2020 proferido por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín, así:

*“**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, sanciónese al Director General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, Doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, con **MULTA DE UN (01) SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE** que deberá cancelar de su propio peculio a favor del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, so pena de ser cobrada coactivamente”.*

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

2 **REVOCAR** los numerales **TERCERO** y **CUARTO** del auto interlocutorio consultado.

3 **CONFIRMAR** en lo demás la citada providencia consultada.

4 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

16 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL

Medellín, 11 de junio de 2020

CONSTANCIA SECRETARIAL

En la fecha procedí a comunicarme con la señora CLAUDIA MARÍA SUAREZ AGUDELO al abonado 310 372 63 56 aportado en el escrito de incidente de desacato, quien indicó que la Unidad de Víctimas no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, pues a la fecha no ha recibido respuesta al derecho de petición mediante el cual solicita el pago de la reparación administrativa.

LUISA MARÍA GARCÍA M.
Auxiliar Judicial