

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013)

Ref.: **radicado** 05001 33 33 010 **2013 00364 00**
acción TUTELA
demandante: BLANCA NUBIA ARTEAGA
demandado: UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS

AUTO INTERLOCUTORIO Nº 319

asunto: SANCIÓN EN INCIDENTE DE DESACATO

Mediante sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Procede este Despacho a resolver sobre el incidente, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591/1991:

“Proferido el fallo que concede la tutela la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo 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 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”.

Mediante auto de fecha 024 de mayo de 2013 (FL 2), el despacho ordenó requerir por ÚNICA VEZ a la entidad accionada por el incumplimiento al fallo de tutela, a la cual la entidad accionada no hizo manifestación alguna.

Al no haber cumplimiento por parte de la entidad, mediante auto del once (11) de junio de 2013 (folios 8), el juzgado dispuso abrir el incidente de desacato, en el cual se indicó:

“...PRIMERO: ABRIR INCIDENTE POR DESACATO por incumplimiento a la sentencia de tutela proferida el día 02 de mayo de 2013, en contra de la Dra. IRIS MARÍN ORTIZ como Directora Delegada del área de reparaciones administrativas de esta ciudad y en contra de la representante legal de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR y en favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

SEGUNDO: Por remisión expresa del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, **DAR** a ésta solicitud el trámite incidental señalado en el Libro Segundo, Sección Primera, Título XI, artículos 135 y siguientes del Código Procesal Civil.

TERCERO: Teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política, se **ORDENA NOTIFICAR** el presente auto a la Directora Delegada del área de reparaciones administrativas Dra. IRIS MARÍN ORTIZ y a la Representante Legal del UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a Nivel Nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, a fin de que dispongan lo necesario para que se dé cumplimiento a lo ordenado, so pena de hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.

CUARTO: CONFERIR a los incidentados el término de CINCO (5) DÍAS para que se pronuncien al respecto y en la contestación pidan las pruebas que pretendan hacer valer y acompañen los documentos y pruebas anticipadas que se encuentren en su poder en caso de que no obren en el expediente (numeral 2 del artículo 137 del Código de Procedimiento Civil).

Dentro del término dado en el auto que abrió incidente, la entidad accionada no hizo manifestación alguna, pese a ser notificada el 13 de junio de 2013. (Ver folios 13). Visto lo anterior, como nos hallamos en la oportunidad legal para decidir de fondo sobre este asunto, a ello se procede, previas las siguientes,

A C O T A C I O N E S

Sustantivamente se ha entendido que la *“Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.”* (Artículo 4º Código Civil).

Una forma de castigo se ha previsto como la **SANCIÓN LEGAL**, siendo ésta según criterio traído en el artículo 6º del Código Civil, no sólo la pena sino también la recompensa: es el bien o el mal que se deriva como consecuencia del cumplimiento de sus mandatos o de la trasgresión de sus prohibiciones.

Doctrinariamente se ha entendido que la sanción legal es la misma consecuencia, que es uno de los dos elementos estructurales de la norma jurídica. Por lo tanto, del hecho se seguirá una consecuencia, y en caso de incumplimiento del mandato normativo se atribuirá una sanción.

Para el caso concreto, el Decreto 2591 de 1991, tiene contemplado en el artículo 52, el capítulo correspondiente a las **“Sanciones”**, considerada ésta no como tradicionalmente se ha establecido, sino solamente desde el aspecto negativo de la definición inicial, es decir, como el castigo, así:

“...ART. 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 la anterior norma transcrita, es fácil colegir el factor de competencia previsto para el trámite del desacato, lo que conduce inexorablemente a la conclusión que es éste Juzgado quien debe adelantar el incidente por el desacato de la Entidad accionada, por ser el Despacho que profirió el fallo de primera instancia.

Respecto al tema de la competencia para avocar el desacato, ha sido reiterativa la jurisprudencia de la máxima Corporación Constitucional, y así lo sentó en la sentencia C-243 de fecha, treinta (30) de mayo de 1996, cuyo ponente es el Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA:

“.. Conviene precisar cuál es el funcionario judicial competente para imponer la sanción por desacato. Es decir, que la Corte debe responder a qué juez se está refiriendo el artículo 52 bajo examen, cuando dice que la sanción será impuesta "por el mismo juez". De la lectura del inciso segundo del artículo 52, se deduce claramente que el adjetivo "mismo" se utiliza para referirse al juez de primera instancia, o, según el caso al juez que profirió la orden, toda vez que exclusivamente a él se refiere el inciso primero del artículo. No importa si dicho juez conoció la acción en primera o en segunda instancia, toda vez que al tenor de lo prescrito por el art. 31 del decreto 2591 de 1991, la impugnación del fallo no es óbice para su incumplimiento; es decir, aun mediando impugnación, el fallo debe ser cumplido de inmediato...”

Además, hay que tener en cuenta que el Decreto 2591 de 1991, ha previsto el incidente de Desacato, como una figura distinta a la del cumplimiento del fallo, lo cual significa que pese al trámite del incidente por desacato, la autoridad contra quien recae la orden impartida en la sentencia de tutela, debe cumplir el mismo. Así lo señaló la Corte Constitucional, en auto 108 de fecha, veintiséis (26) de mayo de 2005, cuyo ponente es el Magistrado JAIME ARAUJO RENTERÍA:

“... Lo anterior, según ha dicho esta Corporación, puede hacerse a través del incidente de desacato o por medio de la figura del cumplimiento¹²⁴. Así pues, “el trámite del cumplimiento [del fallo] no es un prerequisite para el desacato, ni el trámite de desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato”-.

Las diferencias entre las dos figuras han sido precisadas por la Corporación de la siguiente manera:

“i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

¹²⁴Auto 127 de 2004 M.P.: Jaime Araújo Rentería

ii) *La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.*

iii) *La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto el respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.*

iv) *El desacato es a petición de parte interesada, el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.”*

Debe tenerse en cuenta que, por regla general, de acuerdo con los artículos 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, es el juez de primera instancia el competente para hacer efectivo el fallo de tutela, aun cuando dicho fallo haya sido proferido por la Corte Constitucional

No obstante, en el caso de los fallos de tutela dictados por la Corte Constitucional en sede de revisión, ésta conserva una competencia preferente para lograr el cumplimiento de sus órdenes y sancionar por desacato. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el juez que debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la orden dada –el de primera instancia- no lo hace, o porque éste ha ejercido su competencia y el incumplimiento continúa.”

Pues bien, queda claro que a través del desacato se puede sancionar disciplinariamente la conducta de la entidad negligente a la orden del juez de tutela impartida a través del fallo. Lo anterior, por cuanto el contenido del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 así lo consagró expresamente. Al efecto, vale la pena traer a colación lo que respecto a las sanciones que contempla el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, ha establecido la H. Corte Constitucional, en el fallo C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, al que anteriormente se hizo alusión:

“... Suponer que el artículo 52, que se refiere al incidente de desacato por incumplimiento de órdenes judiciales, no cobija la posibilidad de sancionar por esta razón el incumplimiento de órdenes contenidas en el fallo mismo, aduciendo que el incumplimiento del fallo es regulado expresamente por el artículo 53 sin llamarse "desacato", implica privar de sentido al artículo 27 que expresamente habla de desacato por incumplimiento de la sentencia. Luego la sana hermenéutica hace concluir que, independientemente de la responsabilidad penal derivada de la

tipificación de conductas delictuales como el "fraude a la resolución judicial" que menciona el artículo 52, el incumplimiento del fallo también da lugar a que se configure el "desacato" y que resulten desplegables los poderes disciplinarios del juez..."

Además, en la sentencia de Constitucionalidad 092 de fecha, veintiséis (26) de febrero de 1997, con ponencia del Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ, la máxima Corporación Constitucional, efectúa claramente la posición que en materia de sanción contempla el artículo 52 del Decreto 2651 de 1991, veamos:

"1. Naturaleza jurídica de la sanción por desacato.

Se procederá, en primer término, a determinar cuál es la naturaleza jurídica de la sanción que impone el juez de tutela a quien incumpla las órdenes proferidas con ocasión del trámite de dicha acción, y si la naturaleza de la sanción varía de acuerdo con el momento procesal en que se profieran tales órdenes.

El Estado, como responsable de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 1 de la Carta), debe contar con una herramienta que le permita exigir coercitivamente a las autoridades públicas y a los particulares el cumplimiento de las órdenes que se les imparten. Este es el fundamento del poder punitivo que se le otorga.

Dicho poder tiene una doble manifestación: penal y administrativa. Dualidad que tiene su origen en la filosofía liberal que adoptó un derecho penal jurisdiccional y legalizado, pero dejó en manos del ejecutivo poderes sancionatorios. No obstante, la finalidad que se persigue con las funciones adscritas a cada una de estas ramas y con las sanciones que se derivan de su ejercicio, permiten establecer diferencias sustanciales entre una y otra. Así, mientras que el derecho penal "protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento".

Se propone en la doctrina llamar al poder sancionador del Estado, en su manifestación administrativa, "derecho administrativo penal", pues su esencia es administrativa, pero por

tratarse del ejercicio de la potestad sancionadora, en buena medida sustraída al derecho penal, debe regirse por los principios inspiradores del derecho punitivo, para preservar la seguridad jurídica. Al respecto la Corte ha considerado que el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 29 de la Carta pueden ser restringidos en el ámbito administrativo, pero debe respetarse siempre su contenido mínimo esencial. Aunque ello no significa que las orientaciones filosóficas, principios y reglas del Código Penal, deban identificarse con las disciplinarias, pues entre ambas sanciones existen diferencias en cuanto al contenido, objeto y finalidad^d.

De acuerdo con la doctrina citada, el derecho administrativo penal se divide en disciplinario, integrado por las disposiciones que regulan ilícitos y sanciones administrativas, atribuidas a quienes infringen especiales deberes de lealtad y rectitud, que generalmente les vienen impuestos por una investidura pública; económico, que comprende las normas imponibles a quienes no ajustan su comportamiento socioeconómico a los intereses del Estado en su tarea de velar por el normal funcionamiento de todo el aparato económico en vista de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con miras a lograr unas mejores condiciones de convivencia; policivo, normatividad encaminada a tutelar el orden público, la tranquilidad, la seguridad pública; la prevención de hechos punibles, asegurando de manera eficaz una buena prestación del servicio de policía y la debida conducción de los ciudadanos; por ejemplo, el Código de Policía; sobre salubridad pública; sobre transporte y tránsito terrestre, etc.

En el ámbito del derecho administrativo penal disciplinario se ubican los poderes disciplinarios del juez, en virtud de los cuales éste impone sanciones disciplinarias a sus empleados y correccionales a los demás empleados o particulares. Tales poderes tienen por objeto dotarlo 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..."

Es de advertir que cuando se trata de la imposición de sanciones correccionales a los particulares o empleados públicos que actúan en el proceso, bien en calidad de partes o de auxiliares de la justicia, el juez ejerce esa potestad a través de actos de naturaleza jurisdiccional, "desde los puntos de vista orgánico, funcional y material", no susceptibles por ello de ser revisados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

^dC-060 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz

"C-218 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz

T-351 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell

De acuerdo con la anterior exposición, puede concluirse que la sanción por el desacato a las órdenes dadas por el juez de tutela es una sanción que se inscribe dentro de los poderes disciplinarios del juez, pues su objetivo es el de lograr la eficacia de las órdenes proferidas tendientes a proteger el derecho fundamental reclamado por el actor. Precisión que la Corte ya había hecho en sentencias anteriores:

"La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden (la 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), debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2o del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil".

"la figura jurídica del desacato,... no es más que un medio que utiliza el juez del conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, mas exactamente correccional, para sancionar, inclusive con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales, en favor de quien ha demandado su amparo".

Ahora bien: ninguna razón jurídica justifica la atribución de una doble naturaleza a la sanción por desacato dada en materia de tutela, según el momento procesal en que se emita la orden, pues con todas las órdenes que el juez de tutela profiera se busca, en última instancia, el logro de un objetivo común cual es la protección del derecho fundamental reclamado por el actor, y la sanción que el juez aplica por el incumplimiento de una cualquiera de estas órdenes, no persigue una finalidad distinta a la de lograr la eficacia de la acción impetrada."

De otro lado, tenemos que el Decreto 2591 de 1991, contempla los eventos en los cuales se configura el desacato, siendo ellos:

1. En el caso que la parte a la que se requiere no rinde informes, según el artículo 19.

2. Si la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al fallo no toma la medida ordenada por el Juez.

3. Si el superior de la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas subsiguientes a las anteriores no toma la medida correspondiente e inicia el procedimiento sancionatorio contra el inferior que ha incumplido el primer plazo.

4. En el caso del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Vemos cómo el simple hecho de incumplir con la medida adoptada mediante un fallo de tutela por un Juez, dentro del término perentorio conferido por la misma ley, genera la sanción denominada “desacato” para la autoridad o particular negligente. Sobre el particular, la Corte ha señalado:

*“... El orden jurídico fundado en la Constitución, no puede subsistir, sin la garantía del acatamiento de los fallos proferidos por los jueces de la República. Así, el desacato de las sentencias judiciales que reconocen derechos fundamentales, constituye una flagrante violación a los contenidos esenciales del orden jurídico...”*¹

... La Constitución Política al consagrar la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de los particulares en los casos establecidos por la ley, dispone que la protección consistirá en una orden y que el fallo será de inmediato cumplimiento. Esa orden, como lo dijo esta Sala de Revisión², debe ser acatada en forma inmediata o total por su destinatario, porque si no se cumple “el orden constitucional continúa quebrantado, con el agravante de que se pone en tela de juicio la eficacia de las normas constitucionales que protegen los derechos fundamentales”, salvo, claro está, que la propia Corte señale un término adicional, en ejercicio de su facultad de modular sus fallos.

Señaló también esta Sala de Revisión, que en caso de desconocimiento de una orden proferida por el juez constitucional, el ordenamiento jurídico tiene prevista una vía procesal específica para obtener que los fallos se cumplan y, para que en caso de no ser obedecidas, se impongan sanciones

¹ Sentencia T-553/0, Referencia: expediente T-576220, Peticionario: José Carlos Landa García, Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002).

² Sent. T-188/2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. Así las cosas, el desacato, como lo ha sostenido esta Corporación, es “...un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo, la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento...”³.

Pasando a las concreciones de este asunto, tenemos que obra en el proceso la siguiente

PRUEBA: Sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Queda entonces demostrado en este incidente, que la “UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS”, efectivamente incumplió con el fallo de tutela proferido el día dos (02) de mayo de 2013 por este Despacho Judicial.

Estima el Juzgado que la Entidad accionada omitió dar cumplimiento a la citada decisión.

³ Sent. T-763/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Ahora bien, como la norma está compuesta por una hipótesis a la que se le atribuye una consecuencia jurídica, la sentencia de tutela contiene una norma particular al Representante Legal de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará al señor Representante Legal y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** de esta ciudad consistente en **EL DESACATO** consagrado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, pues como se establece en dicha disposición legal, *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato...”*.

Tenemos que el sólo hecho de incumplir una orden judicial impartida con ocasión del trámite de la acción de tutela, es suficiente para que se le atribuya la consecuencia jurídica prevista en el Decreto 2591 de 1991 y así habrá de disponerse en este incidente, por quedar ameritado completamente el supuesto fáctico predicado en el artículo 52 del citado Decreto. Además, la norma tantas veces señalada, no contempla excepción alguna, ni excusas a la parte accionada que le confiera licencia tendiente a burlar las órdenes judiciales, estando de por medio derechos fundamentales de las personas de raigambre constitucional que son los amparados a través de la vía de tutela, considerando además, que la accionante, ha estado desprotegida.

En el presente caso resulta pertinente anotar que demostrado objetivamente el incumplimiento de la decisión judicial y subjetivamente el desacato por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, se tiene que no existe en el proceso ninguna prueba que exonere de responsabilidad a la directora de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas** por omitir dar cumplimiento a la orden judicial y en ese sentido, dadas todas las oportunidades para que procediera a contestar y a defenderse, debe concluirse que no existe una razón válida para terminar en forma diferente este incidente de desacato que no sea la imposición de una medida de las prevista por el Decreto 2591 de 1991, con el fin de lograr el efectivo cumplimiento de la decisión judicial y la efectiva tutela judicial de los derechos constitucionales amparados por la misma.

Hallándonos en un Estado Social de Derecho, donde las garantías constitucionales y personales, tienen mayor prevalencia frente a las agresiones de los particulares o de las Entidades Públicas, estatuidas dichas garantías como fines del Estado, estando el último representado por el Juez de Tutela en este caso en particular, pero anteponiendo la primacía de los derechos inalienables de las personas, no le queda más al Juzgado que imponer el incumplimiento de la norma en cita, le

conllevará a la representante legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La decisión adoptada será consultada con el Superior, es decir, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, en el efecto suspensivo, tal como lo contempló en la sentencia C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, la Corte Constitucional.

Por lo expuesto, se declarará que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, es responsable del incumplimiento del fallo de tutela proferido por este Despacho el dos (02) de mayo de 2013; por lo cual se le impondrá a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igualmente y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esté en firme la providencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

1. **SANCIONAR** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a la Doctora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, por **DESACATO** al fallo de tutela proferido por este Despacho Judicial el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013), emitido a favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

2. En consecuencia, ordenar la **CONSULTA** de esta providencia ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, que se confiere en el efecto **SUSPENSIVO**.
3. La sanción aquí impuesta se hará efectiva una vez se surta la consulta de ley.
4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esta sanción quede en firme.
5. **NOTIFICAR** en forma personal a las partes, lo aquí decidido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO

JUEZ

El auto anterior se notifica en estados de fecha 2 de julio de 2013

Secretaria Judicial:

CATALINA MENESES TEJADA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013)

Ref.: **radicado** 05001 33 33 010 **2013 00364 00**
acción TUTELA
demandante: BLANCA NUBIA ARTEAGA
demandado: UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS

AUTO INTERLOCUTORIO Nº 319

asunto: SANCIÓN EN INCIDENTE DE DESACATO

Mediante sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Procede este Despacho a resolver sobre el incidente, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591/1991:

“Proferido el fallo que concede la tutela la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo 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 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”.

Mediante auto de fecha 024 de mayo de 2013 (FL 2), el despacho ordenó requerir por ÚNICA VEZ a la entidad accionada por el incumplimiento al fallo de tutela, a la cual la entidad accionada no hizo manifestación alguna.

Al no haber cumplimiento por parte de la entidad, mediante auto del once (11) de junio de 2013 (folios 8), el juzgado dispuso abrir el incidente de desacato, en el cual se indicó:

“...PRIMERO: ABRIR INCIDENTE POR DESACATO por incumplimiento a la sentencia de tutela proferida el día 02 de mayo de 2013, en contra de la Dra. IRIS MARÍN ORTIZ como Directora Delegada del área de reparaciones administrativas de esta ciudad y en contra de la representante legal de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR y en favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

SEGUNDO: Por remisión expresa del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, **DAR** a ésta solicitud el trámite incidental señalado en el Libro Segundo, Sección Primera, Título XI, artículos 135 y siguientes del Código Procesal Civil.

TERCERO: Teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política, se **ORDENA NOTIFICAR** el presente auto a la Directora Delegada del área de reparaciones administrativas Dra. IRIS MARÍN ORTIZ y a la Representante Legal del UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a Nivel Nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, a fin de que dispongan lo necesario para que se dé cumplimiento a lo ordenado, so pena de hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.

CUARTO: CONFERIR a los incidentados el término de CINCO (5) DÍAS para que se pronuncien al respecto y en la contestación pidan las pruebas que pretendan hacer valer y acompañen los documentos y pruebas anticipadas que se encuentren en su poder en caso de que no obren en el expediente (numeral 2 del artículo 137 del Código de Procedimiento Civil).

Dentro del término dado en el auto que abrió incidente, la entidad accionada no hizo manifestación alguna, pese a ser notificada el 13 de junio de 2013. (Ver folios 13). Visto lo anterior, como nos hallamos en la oportunidad legal para decidir de fondo sobre este asunto, a ello se procede, previas las siguientes,

A C O T A C I O N E S

Sustantivamente se ha entendido que la *“Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.”* (Artículo 4º Código Civil).

Una forma de castigo se ha previsto como la **SANCIÓN LEGAL**, siendo ésta según criterio traído en el artículo 6º del Código Civil, no sólo la pena sino también la recompensa: es el bien o el mal que se deriva como consecuencia del cumplimiento de sus mandatos o de la trasgresión de sus prohibiciones.

Doctrinariamente se ha entendido que la sanción legal es la misma consecuencia, que es uno de los dos elementos estructurales de la norma jurídica. Por lo tanto, del hecho se seguirá una consecuencia, y en caso de incumplimiento del mandato normativo se atribuirá una sanción.

Para el caso concreto, el Decreto 2591 de 1991, tiene contemplado en el artículo 52, el capítulo correspondiente a las **“Sanciones”**, considerada ésta no como tradicionalmente se ha establecido, sino solamente desde el aspecto negativo de la definición inicial, es decir, como el castigo, así:

“...ART. 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 la anterior norma transcrita, es fácil colegir el factor de competencia previsto para el trámite del desacato, lo que conduce inexorablemente a la conclusión que es éste Juzgado quien debe adelantar el incidente por el desacato de la Entidad accionada, por ser el Despacho que profirió el fallo de primera instancia.

Respecto al tema de la competencia para avocar el desacato, ha sido reiterativa la jurisprudencia de la máxima Corporación Constitucional, y así lo sentó en la sentencia C-243 de fecha, treinta (30) de mayo de 1996, cuyo ponente es el Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA:

“.. Conviene precisar cuál es el funcionario judicial competente para imponer la sanción por desacato. Es decir, que la Corte debe responder a qué juez se está refiriendo el artículo 52 bajo examen, cuando dice que la sanción será impuesta "por el mismo juez". De la lectura del inciso segundo del artículo 52, se deduce claramente que el adjetivo "mismo" se utiliza para referirse al juez de primera instancia, o, según el caso al juez que profirió la orden, toda vez que exclusivamente a él se refiere el inciso primero del artículo. No importa si dicho juez conoció la acción en primera o en segunda instancia, toda vez que al tenor de lo prescrito por el art. 31 del decreto 2591 de 1991, la impugnación del fallo no es óbice para su incumplimiento; es decir, aun mediando impugnación, el fallo debe ser cumplido de inmediato...”

Además, hay que tener en cuenta que el Decreto 2591 de 1991, ha previsto el incidente de Desacato, como una figura distinta a la del cumplimiento del fallo, lo cual significa que pese al trámite del incidente por desacato, la autoridad contra quien recae la orden impartida en la sentencia de tutela, debe cumplir el mismo. Así lo señaló la Corte Constitucional, en auto 108 de fecha, veintiséis (26) de mayo de 2005, cuyo ponente es el Magistrado JAIME ARAUJO RENTERÍA:

“... Lo anterior, según ha dicho esta Corporación, puede hacerse a través del incidente de desacato o por medio de la figura del cumplimiento¹²⁴. Así pues, “el trámite del cumplimiento [del fallo] no es un prerequisite para el desacato, ni el trámite de desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato”–.

Las diferencias entre las dos figuras han sido precisadas por la Corporación de la siguiente manera:

“i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

¹²⁴Auto 127 de 2004 M.P.: Jaime Araújo Rentería

ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.

iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto el respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.

iv) El desacato es a petición de parte interesada, el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.”

Debe tenerse en cuenta que, por regla general, de acuerdo con los artículos 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, es el juez de primera instancia el competente para hacer efectivo el fallo de tutela, aun cuando dicho fallo haya sido proferido por la Corte Constitucional

No obstante, en el caso de los fallos de tutela dictados por la Corte Constitucional en sede de revisión, ésta conserva una competencia preferente para lograr el cumplimiento de sus órdenes y sancionar por desacato. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el juez que debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la orden dada –el de primera instancia- no lo hace, o porque éste ha ejercido su competencia y el incumplimiento continúa.”

Pues bien, queda claro que a través del desacato se puede sancionar disciplinariamente la conducta de la entidad negligente a la orden del juez de tutela impartida a través del fallo. Lo anterior, por cuanto el contenido del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 así lo consagró expresamente. Al efecto, vale la pena traer a colación lo que respecto a las sanciones que contempla el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, ha establecido la H. Corte Constitucional, en el fallo C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, al que anteriormente se hizo alusión:

“... Suponer que el artículo 52, que se refiere al incidente de desacato por incumplimiento de órdenes judiciales, no cobija la posibilidad de sancionar por esta razón el incumplimiento de órdenes contenidas en el fallo mismo, aduciendo que el incumplimiento del fallo es regulado expresamente por el artículo 53 sin llamarse "desacato", implica privar de sentido al artículo 27 que expresamente habla de desacato por incumplimiento de la sentencia. Luego la sana hermenéutica hace concluir que, independientemente de la responsabilidad penal derivada de la

tipificación de conductas delictuales como el "fraude a la resolución judicial" que menciona el artículo 52, el incumplimiento del fallo también da lugar a que se configure el "desacato" y que resulten desplegables los poderes disciplinarios del juez..."

Además, en la sentencia de Constitucionalidad 092 de fecha, veintiséis (26) de febrero de 1997, con ponencia del Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ, la máxima Corporación Constitucional, efectúa claramente la posición que en materia de sanción contempla el artículo 52 del Decreto 2651 de 1991, veamos:

"1. Naturaleza jurídica de la sanción por desacato.

Se procederá, en primer término, a determinar cuál es la naturaleza jurídica de la sanción que impone el juez de tutela a quien incumpla las órdenes proferidas con ocasión del trámite de dicha acción, y si la naturaleza de la sanción varía de acuerdo con el momento procesal en que se profieran tales órdenes.

El Estado, como responsable de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 1 de la Carta), debe contar con una herramienta que le permita exigir coercitivamente a las autoridades públicas y a los particulares el cumplimiento de las órdenes que se les imparten. Este es el fundamento del poder punitivo que se le otorga.

Dicho poder tiene una doble manifestación: penal y administrativa. Dualidad que tiene su origen en la filosofía liberal que adoptó un derecho penal jurisdiccional y legalizado, pero dejó en manos del ejecutivo poderes sancionatorios. No obstante, la finalidad que se persigue con las funciones adscritas a cada una de estas ramas y con las sanciones que se derivan de su ejercicio, permiten establecer diferencias sustanciales entre una y otra. Así, mientras que el derecho penal "protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento".

Se propone en la doctrina llamar al poder sancionador del Estado, en su manifestación administrativa, "derecho administrativo penal", pues su esencia es administrativa, pero por

tratarse del ejercicio de la potestad sancionadora, en buena medida sustraída al derecho penal, debe regirse por los principios inspiradores del derecho punitivo, para preservar la seguridad jurídica. Al respecto la Corte ha considerado que el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 29 de la Carta pueden ser restringidos en el ámbito administrativo, pero debe respetarse siempre su contenido mínimo esencial. Aunque ello no significa que las orientaciones filosóficas, principios y reglas del Código Penal, deban identificarse con las disciplinarias, pues entre ambas sanciones existen diferencias en cuanto al contenido, objeto y finalidad^d.

De acuerdo con la doctrina citada, el derecho administrativo penal se divide en disciplinario, integrado por las disposiciones que regulan ilícitos y sanciones administrativas, atribuidas a quienes infringen especiales deberes de lealtad y rectitud, que generalmente les vienen impuestos por una investidura pública; económico, que comprende las normas imponibles a quienes no ajustan su comportamiento socioeconómico a los intereses del Estado en su tarea de velar por el normal funcionamiento de todo el aparato económico en vista de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con miras a lograr unas mejores condiciones de convivencia; policivo, normatividad encaminada a tutelar el orden público, la tranquilidad, la seguridad pública; la prevención de hechos punibles, asegurando de manera eficaz una buena prestación del servicio de policía y la debida conducción de los ciudadanos; por ejemplo, el Código de Policía; sobre salubridad pública; sobre transporte y tránsito terrestre, etc.

En el ámbito del derecho administrativo penal disciplinario se ubican los poderes disciplinarios del juez, en virtud de los cuales éste impone sanciones disciplinarias a sus empleados y correccionales a los demás empleados o particulares. Tales poderes tienen por objeto dotarlo 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..."

Es de advertir que cuando se trata de la imposición de sanciones correccionales a los particulares o empleados públicos que actúan en el proceso, bien en calidad de partes o de auxiliares de la justicia, el juez ejerce esa potestad a través de actos de naturaleza jurisdiccional, "desde los puntos de vista orgánico, funcional y material", no susceptibles por ello de ser revisados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

^dC-060 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz

"C-218 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz

T-351 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell

De acuerdo con la anterior exposición, puede concluirse que la sanción por el desacato a las órdenes dadas por el juez de tutela es una sanción que se inscribe dentro de los poderes disciplinarios del juez, pues su objetivo es el de lograr la eficacia de las órdenes proferidas tendientes a proteger el derecho fundamental reclamado por el actor. Precisión que la Corte ya había hecho en sentencias anteriores:

"La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden (la 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), debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2o del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil".

"la figura jurídica del desacato,... no es más que un medio que utiliza el juez del conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, mas exactamente correccional, para sancionar, inclusive con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales, en favor de quien ha demandado su amparo".

Ahora bien: ninguna razón jurídica justifica la atribución de una doble naturaleza a la sanción por desacato dada en materia de tutela, según el momento procesal en que se emita la orden, pues con todas las órdenes que el juez de tutela profiera se busca, en última instancia, el logro de un objetivo común cual es la protección del derecho fundamental reclamado por el actor, y la sanción que el juez aplica por el incumplimiento de una cualquiera de estas órdenes, no persigue una finalidad distinta a la de lograr la eficacia de la acción impetrada."

De otro lado, tenemos que el Decreto 2591 de 1991, contempla los eventos en los cuales se configura el desacato, siendo ellos:

1. En el caso que la parte a la que se requiere no rinde informes, según el artículo 19.

2. Si la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al fallo no toma la medida ordenada por el Juez.

3. Si el superior de la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas subsiguientes a las anteriores no toma la medida correspondiente e inicia el procedimiento sancionatorio contra el inferior que ha incumplido el primer plazo.

4. En el caso del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Vemos cómo el simple hecho de incumplir con la medida adoptada mediante un fallo de tutela por un Juez, dentro del término perentorio conferido por la misma ley, genera la sanción denominada “desacato” para la autoridad o particular negligente. Sobre el particular, la Corte ha señalado:

*“... El orden jurídico fundado en la Constitución, no puede subsistir, sin la garantía del acatamiento de los fallos proferidos por los jueces de la República. Así, el desacato de las sentencias judiciales que reconocen derechos fundamentales, constituye una flagrante violación a los contenidos esenciales del orden jurídico...”*¹

... La Constitución Política al consagrar la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de los particulares en los casos establecidos por la ley, dispone que la protección consistirá en una orden y que el fallo será de inmediato cumplimiento. Esa orden, como lo dijo esta Sala de Revisión², debe ser acatada en forma inmediata o total por su destinatario, porque si no se cumple “el orden constitucional continúa quebrantado, con el agravante de que se pone en tela de juicio la eficacia de las normas constitucionales que protegen los derechos fundamentales”, salvo, claro está, que la propia Corte señale un término adicional, en ejercicio de su facultad de modular sus fallos.

Señaló también esta Sala de Revisión, que en caso de desconocimiento de una orden proferida por el juez constitucional, el ordenamiento jurídico tiene prevista una vía procesal específica para obtener que los fallos se cumplan y, para que en caso de no ser obedecidas, se impongan sanciones

¹ Sentencia T-553/0, Referencia: expediente T-576220, Peticionario: José Carlos Landa García, Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002).

² Sent. T-188/2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. Así las cosas, el desacato, como lo ha sostenido esta Corporación, es “...un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo, la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento...”³.

Pasando a las concreciones de este asunto, tenemos que obra en el proceso la siguiente

PRUEBA: Sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Queda entonces demostrado en este incidente, que la “UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS”, efectivamente incumplió con el fallo de tutela proferido el día dos (02) de mayo de 2013 por este Despacho Judicial.

Estima el Juzgado que la Entidad accionada omitió dar cumplimiento a la citada decisión.

³ Sent. T-763/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Ahora bien, como la norma está compuesta por una hipótesis a la que se le atribuye una consecuencia jurídica, la sentencia de tutela contiene una norma particular al Representante Legal de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará al señor Representante Legal y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** de esta ciudad consistente en **EL DESACATO** consagrado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, pues como se establece en dicha disposición legal, *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato...”*.

Tenemos que el sólo hecho de incumplir una orden judicial impartida con ocasión del trámite de la acción de tutela, es suficiente para que se le atribuya la consecuencia jurídica prevista en el Decreto 2591 de 1991 y así habrá de disponerse en este incidente, por quedar ameritado completamente el supuesto fáctico predicado en el artículo 52 del citado Decreto. Además, la norma tantas veces señalada, no contempla excepción alguna, ni excusas a la parte accionada que le confiera licencia tendiente a burlar las órdenes judiciales, estando de por medio derechos fundamentales de las personas de raigambre constitucional que son los amparados a través de la vía de tutela, considerando además, que la accionante, ha estado desprotegida.

En el presente caso resulta pertinente anotar que demostrado objetivamente el incumplimiento de la decisión judicial y subjetivamente el desacato por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, se tiene que no existe en el proceso ninguna prueba que exonere de responsabilidad a la directora de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas** por omitir dar cumplimiento a la orden judicial y en ese sentido, dadas todas las oportunidades para que procediera a contestar y a defenderse, debe concluirse que no existe una razón válida para terminar en forma diferente este incidente de desacato que no sea la imposición de una medida de las prevista por el Decreto 2591 de 1991, con el fin de lograr el efectivo cumplimiento de la decisión judicial y la efectiva tutela judicial de los derechos constitucionales amparados por la misma.

Hallándonos en un Estado Social de Derecho, donde las garantías constitucionales y personales, tienen mayor prevalencia frente a las agresiones de los particulares o de las Entidades Públicas, estatuidas dichas garantías como fines del Estado, estando el último representado por el Juez de Tutela en este caso en particular, pero anteponiendo la primacía de los derechos inalienables de las personas, no le queda más al Juzgado que imponer el incumplimiento de la norma en cita, le

conllevará a la representante legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La decisión adoptada será consultada con el Superior, es decir, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, en el efecto suspensivo, tal como lo contempló en la sentencia C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, la Corte Constitucional.

Por lo expuesto, se declarará que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, es responsable del incumplimiento del fallo de tutela proferido por este Despacho el dos (02) de mayo de 2013; por lo cual se le impondrá a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igualmente y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esté en firme la providencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

1. **SANCIONAR** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a la Doctora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, por **DESACATO** al fallo de tutela proferido por este Despacho Judicial el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013), emitido a favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

2. En consecuencia, ordenar la **CONSULTA** de esta providencia ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, que se confiere en el efecto **SUSPENSIVO**.
3. La sanción aquí impuesta se hará efectiva una vez se surta la consulta de ley.
4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esta sanción quede en firme.
5. **NOTIFICAR** en forma personal a las partes, lo aquí decidido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO

JUEZ

El auto anterior se notifica en estados de fecha 2 de julio de 2013

Secretaria Judicial:

CATALINA MENESES TEJADA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013)

Ref.: **radicado** 05001 33 33 010 **2013 00364 00**
acción TUTELA
demandante: BLANCA NUBIA ARTEAGA
demandado: UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS

AUTO INTERLOCUTORIO Nº 319

asunto: SANCIÓN EN INCIDENTE DE DESACATO

Mediante sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Procede este Despacho a resolver sobre el incidente, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591/1991:

“Proferido el fallo que concede la tutela la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo 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 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”.

Mediante auto de fecha 024 de mayo de 2013 (FL 2), el despacho ordenó requerir por ÚNICA VEZ a la entidad accionada por el incumplimiento al fallo de tutela, a la cual la entidad accionada no hizo manifestación alguna.

Al no haber cumplimiento por parte de la entidad, mediante auto del once (11) de junio de 2013 (folios 8), el juzgado dispuso abrir el incidente de desacato, en el cual se indicó:

“...PRIMERO: ABRIR INCIDENTE POR DESACATO por incumplimiento a la sentencia de tutela proferida el día 02 de mayo de 2013, en contra de la Dra. IRIS MARÍN ORTIZ como Directora Delegada del área de reparaciones administrativas de esta ciudad y en contra de la representante legal de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR y en favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

SEGUNDO: Por remisión expresa del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, **DAR** a ésta solicitud el trámite incidental señalado en el Libro Segundo, Sección Primera, Título XI, artículos 135 y siguientes del Código Procesal Civil.

TERCERO: Teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política, se **ORDENA NOTIFICAR** el presente auto a la Directora Delegada del área de reparaciones administrativas Dra. IRIS MARÍN ORTIZ y a la Representante Legal del UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a Nivel Nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, a fin de que dispongan lo necesario para que se dé cumplimiento a lo ordenado, so pena de hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.

CUARTO: CONFERIR a los incidentados el término de CINCO (5) DÍAS para que se pronuncien al respecto y en la contestación pidan las pruebas que pretendan hacer valer y acompañen los documentos y pruebas anticipadas que se encuentren en su poder en caso de que no obren en el expediente (numeral 2 del artículo 137 del Código de Procedimiento Civil).

Dentro del término dado en el auto que abrió incidente, la entidad accionada no hizo manifestación alguna, pese a ser notificada el 13 de junio de 2013. (Ver folios 13). Visto lo anterior, como nos hallamos en la oportunidad legal para decidir de fondo sobre este asunto, a ello se procede, previas las siguientes,

A C O T A C I O N E S

Sustantivamente se ha entendido que la *“Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.”* (Artículo 4º Código Civil).

Una forma de castigo se ha previsto como la **SANCIÓN LEGAL**, siendo ésta según criterio traído en el artículo 6º del Código Civil, no sólo la pena sino también la recompensa: es el bien o el mal que se deriva como consecuencia del cumplimiento de sus mandatos o de la trasgresión de sus prohibiciones.

Doctrinariamente se ha entendido que la sanción legal es la misma consecuencia, que es uno de los dos elementos estructurales de la norma jurídica. Por lo tanto, del hecho se seguirá una consecuencia, y en caso de incumplimiento del mandato normativo se atribuirá una sanción.

Para el caso concreto, el Decreto 2591 de 1991, tiene contemplado en el artículo 52, el capítulo correspondiente a las **“Sanciones”**, considerada ésta no como tradicionalmente se ha establecido, sino solamente desde el aspecto negativo de la definición inicial, es decir, como el castigo, así:

“...ART. 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 la anterior norma transcrita, es fácil colegir el factor de competencia previsto para el trámite del desacato, lo que conduce inexorablemente a la conclusión que es éste Juzgado quien debe adelantar el incidente por el desacato de la Entidad accionada, por ser el Despacho que profirió el fallo de primera instancia.

Respecto al tema de la competencia para avocar el desacato, ha sido reiterativa la jurisprudencia de la máxima Corporación Constitucional, y así lo sentó en la sentencia C-243 de fecha, treinta (30) de mayo de 1996, cuyo ponente es el Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA:

“.. Conviene precisar cuál es el funcionario judicial competente para imponer la sanción por desacato. Es decir, que la Corte debe responder a qué juez se está refiriendo el artículo 52 bajo examen, cuando dice que la sanción será impuesta "por el mismo juez". De la lectura del inciso segundo del artículo 52, se deduce claramente que el adjetivo "mismo" se utiliza para referirse al juez de primera instancia, o, según el caso al juez que profirió la orden, toda vez que exclusivamente a él se refiere el inciso primero del artículo. No importa si dicho juez conoció la acción en primera o en segunda instancia, toda vez que al tenor de lo prescrito por el art. 31 del decreto 2591 de 1991, la impugnación del fallo no es óbice para su incumplimiento; es decir, aun mediando impugnación, el fallo debe ser cumplido de inmediato...”

Además, hay que tener en cuenta que el Decreto 2591 de 1991, ha previsto el incidente de Desacato, como una figura distinta a la del cumplimiento del fallo, lo cual significa que pese al trámite del incidente por desacato, la autoridad contra quien recae la orden impartida en la sentencia de tutela, debe cumplir el mismo. Así lo señaló la Corte Constitucional, en auto 108 de fecha, veintiséis (26) de mayo de 2005, cuyo ponente es el Magistrado JAIME ARAUJO RENTERÍA:

“... Lo anterior, según ha dicho esta Corporación, puede hacerse a través del incidente de desacato o por medio de la figura del cumplimiento¹²⁴. Así pues, “el trámite del cumplimiento [del fallo] no es un prerequisite para el desacato, ni el trámite de desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato”–.

Las diferencias entre las dos figuras han sido precisadas por la Corporación de la siguiente manera:

“i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

¹²⁴Auto 127 de 2004 M.P.: Jaime Araújo Rentería

ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.

iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto el respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.

iv) El desacato es a petición de parte interesada, el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.”

Debe tenerse en cuenta que, por regla general, de acuerdo con los artículos 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, es el juez de primera instancia el competente para hacer efectivo el fallo de tutela, aun cuando dicho fallo haya sido proferido por la Corte Constitucional

No obstante, en el caso de los fallos de tutela dictados por la Corte Constitucional en sede de revisión, ésta conserva una competencia preferente para lograr el cumplimiento de sus órdenes y sancionar por desacato. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el juez que debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la orden dada –el de primera instancia- no lo hace, o porque éste ha ejercido su competencia y el incumplimiento continúa.”

Pues bien, queda claro que a través del desacato se puede sancionar disciplinariamente la conducta de la entidad negligente a la orden del juez de tutela impartida a través del fallo. Lo anterior, por cuanto el contenido del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 así lo consagró expresamente. Al efecto, vale la pena traer a colación lo que respecto a las sanciones que contempla el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, ha establecido la H. Corte Constitucional, en el fallo C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, al que anteriormente se hizo alusión:

“... Suponer que el artículo 52, que se refiere al incidente de desacato por incumplimiento de órdenes judiciales, no cobija la posibilidad de sancionar por esta razón el incumplimiento de órdenes contenidas en el fallo mismo, aduciendo que el incumplimiento del fallo es regulado expresamente por el artículo 53 sin llamarse "desacato", implica privar de sentido al artículo 27 que expresamente habla de desacato por incumplimiento de la sentencia. Luego la sana hermenéutica hace concluir que, independientemente de la responsabilidad penal derivada de la

tipificación de conductas delictuales como el "fraude a la resolución judicial" que menciona el artículo 52, el incumplimiento del fallo también da lugar a que se configure el "desacato" y que resulten desplegables los poderes disciplinarios del juez..."

Además, en la sentencia de Constitucionalidad 092 de fecha, veintiséis (26) de febrero de 1997, con ponencia del Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ, la máxima Corporación Constitucional, efectúa claramente la posición que en materia de sanción contempla el artículo 52 del Decreto 2651 de 1991, veamos:

"1. Naturaleza jurídica de la sanción por desacato.

Se procederá, en primer término, a determinar cuál es la naturaleza jurídica de la sanción que impone el juez de tutela a quien incumpla las órdenes proferidas con ocasión del trámite de dicha acción, y si la naturaleza de la sanción varía de acuerdo con el momento procesal en que se profieran tales órdenes.

El Estado, como responsable de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 1 de la Carta), debe contar con una herramienta que le permita exigir coercitivamente a las autoridades públicas y a los particulares el cumplimiento de las órdenes que se les imparten. Este es el fundamento del poder punitivo que se le otorga.

Dicho poder tiene una doble manifestación: penal y administrativa. Dualidad que tiene su origen en la filosofía liberal que adoptó un derecho penal jurisdiccional y legalizado, pero dejó en manos del ejecutivo poderes sancionatorios. No obstante, la finalidad que se persigue con las funciones adscritas a cada una de estas ramas y con las sanciones que se derivan de su ejercicio, permiten establecer diferencias sustanciales entre una y otra. Así, mientras que el derecho penal "protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento".

Se propone en la doctrina llamar al poder sancionador del Estado, en su manifestación administrativa, "derecho administrativo penal", pues su esencia es administrativa, pero por

tratarse del ejercicio de la potestad sancionadora, en buena medida sustraída al derecho penal, debe regirse por los principios inspiradores del derecho punitivo, para preservar la seguridad jurídica. Al respecto la Corte ha considerado que el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 29 de la Carta pueden ser restringidos en el ámbito administrativo, pero debe respetarse siempre su contenido mínimo esencial. Aunque ello no significa que las orientaciones filosóficas, principios y reglas del Código Penal, deban identificarse con las disciplinarias, pues entre ambas sanciones existen diferencias en cuanto al contenido, objeto y finalidad^d.

De acuerdo con la doctrina citada, el derecho administrativo penal se divide en disciplinario, integrado por las disposiciones que regulan ilícitos y sanciones administrativas, atribuidas a quienes infringen especiales deberes de lealtad y rectitud, que generalmente les vienen impuestos por una investidura pública; económico, que comprende las normas imponibles a quienes no ajustan su comportamiento socioeconómico a los intereses del Estado en su tarea de velar por el normal funcionamiento de todo el aparato económico en vista de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con miras a lograr unas mejores condiciones de convivencia; policivo, normatividad encaminada a tutelar el orden público, la tranquilidad, la seguridad pública; la prevención de hechos punibles, asegurando de manera eficaz una buena prestación del servicio de policía y la debida conducción de los ciudadanos; por ejemplo, el Código de Policía; sobre salubridad pública; sobre transporte y tránsito terrestre, etc.

En el ámbito del derecho administrativo penal disciplinario se ubican los poderes disciplinarios del juez, en virtud de los cuales éste impone sanciones disciplinarias a sus empleados y correccionales a los demás empleados o particulares. Tales poderes tienen por objeto dotarlo 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..."

Es de advertir que cuando se trata de la imposición de sanciones correccionales a los particulares o empleados públicos que actúan en el proceso, bien en calidad de partes o de auxiliares de la justicia, el juez ejerce esa potestad a través de actos de naturaleza jurisdiccional, "desde los puntos de vista orgánico, funcional y material", no susceptibles por ello de ser revisados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

^dC-060 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz

"C-218 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz

T-351 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell

De acuerdo con la anterior exposición, puede concluirse que la sanción por el desacato a las órdenes dadas por el juez de tutela es una sanción que se inscribe dentro de los poderes disciplinarios del juez, pues su objetivo es el de lograr la eficacia de las órdenes proferidas tendientes a proteger el derecho fundamental reclamado por el actor. Precisión que la Corte ya había hecho en sentencias anteriores:

"La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden (la 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), debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2o del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil".

"la figura jurídica del desacato,... no es más que un medio que utiliza el juez del conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, mas exactamente correccional, para sancionar, inclusive con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales, en favor de quien ha demandado su amparo".

Ahora bien: ninguna razón jurídica justifica la atribución de una doble naturaleza a la sanción por desacato dada en materia de tutela, según el momento procesal en que se emita la orden, pues con todas las órdenes que el juez de tutela profiera se busca, en última instancia, el logro de un objetivo común cual es la protección del derecho fundamental reclamado por el actor, y la sanción que el juez aplica por el incumplimiento de una cualquiera de estas órdenes, no persigue una finalidad distinta a la de lograr la eficacia de la acción impetrada."

De otro lado, tenemos que el Decreto 2591 de 1991, contempla los eventos en los cuales se configura el desacato, siendo ellos:

1. En el caso que la parte a la que se requiere no rinde informes, según el artículo 19.

2. Si la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al fallo no toma la medida ordenada por el Juez.

3. Si el superior de la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas subsiguientes a las anteriores no toma la medida correspondiente e inicia el procedimiento sancionatorio contra el inferior que ha incumplido el primer plazo.

4. En el caso del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Vemos cómo el simple hecho de incumplir con la medida adoptada mediante un fallo de tutela por un Juez, dentro del término perentorio conferido por la misma ley, genera la sanción denominada “desacato” para la autoridad o particular negligente. Sobre el particular, la Corte ha señalado:

*“... El orden jurídico fundado en la Constitución, no puede subsistir, sin la garantía del acatamiento de los fallos proferidos por los jueces de la República. Así, el desacato de las sentencias judiciales que reconocen derechos fundamentales, constituye una flagrante violación a los contenidos esenciales del orden jurídico...”*¹

... La Constitución Política al consagrar la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de los particulares en los casos establecidos por la ley, dispone que la protección consistirá en una orden y que el fallo será de inmediato cumplimiento. Esa orden, como lo dijo esta Sala de Revisión², debe ser acatada en forma inmediata o total por su destinatario, porque si no se cumple “el orden constitucional continúa quebrantado, con el agravante de que se pone en tela de juicio la eficacia de las normas constitucionales que protegen los derechos fundamentales”, salvo, claro está, que la propia Corte señale un término adicional, en ejercicio de su facultad de modular sus fallos.

Señaló también esta Sala de Revisión, que en caso de desconocimiento de una orden proferida por el juez constitucional, el ordenamiento jurídico tiene prevista una vía procesal específica para obtener que los fallos se cumplan y, para que en caso de no ser obedecidas, se impongan sanciones

¹ Sentencia T-553/0, Referencia: expediente T-576220, Peticionario: José Carlos Landa García, Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002).

² Sent. T-188/2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. Así las cosas, el desacato, como lo ha sostenido esta Corporación, es “...un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo, la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento...”³.

Pasando a las concreciones de este asunto, tenemos que obra en el proceso la siguiente

PRUEBA: Sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Queda entonces demostrado en este incidente, que la “UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS”, efectivamente incumplió con el fallo de tutela proferido el día dos (02) de mayo de 2013 por este Despacho Judicial.

Estima el Juzgado que la Entidad accionada omitió dar cumplimiento a la citada decisión.

³ Sent. T-763/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Ahora bien, como la norma está compuesta por una hipótesis a la que se le atribuye una consecuencia jurídica, la sentencia de tutela contiene una norma particular al Representante Legal de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará al señor Representante Legal y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** de esta ciudad consistente en **EL DESACATO** consagrado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, pues como se establece en dicha disposición legal, *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato...”*.

Tenemos que el sólo hecho de incumplir una orden judicial impartida con ocasión del trámite de la acción de tutela, es suficiente para que se le atribuya la consecuencia jurídica prevista en el Decreto 2591 de 1991 y así habrá de disponerse en este incidente, por quedar ameritado completamente el supuesto fáctico predicado en el artículo 52 del citado Decreto. Además, la norma tantas veces señalada, no contempla excepción alguna, ni excusas a la parte accionada que le confiera licencia tendiente a burlar las órdenes judiciales, estando de por medio derechos fundamentales de las personas de raigambre constitucional que son los amparados a través de la vía de tutela, considerando además, que la accionante, ha estado desprotegida.

En el presente caso resulta pertinente anotar que demostrado objetivamente el incumplimiento de la decisión judicial y subjetivamente el desacato por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, se tiene que no existe en el proceso ninguna prueba que exonere de responsabilidad a la directora de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas** por omitir dar cumplimiento a la orden judicial y en ese sentido, dadas todas las oportunidades para que procediera a contestar y a defenderse, debe concluirse que no existe una razón válida para terminar en forma diferente este incidente de desacato que no sea la imposición de una medida de las prevista por el Decreto 2591 de 1991, con el fin de lograr el efectivo cumplimiento de la decisión judicial y la efectiva tutela judicial de los derechos constitucionales amparados por la misma.

Hallándonos en un Estado Social de Derecho, donde las garantías constitucionales y personales, tienen mayor prevalencia frente a las agresiones de los particulares o de las Entidades Públicas, estatuidas dichas garantías como fines del Estado, estando el último representado por el Juez de Tutela en este caso en particular, pero anteponiendo la primacía de los derechos inalienables de las personas, no le queda más al Juzgado que imponer el incumplimiento de la norma en cita, le

conllevará a la representante legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La decisión adoptada será consultada con el Superior, es decir, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, en el efecto suspensivo, tal como lo contempló en la sentencia C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, la Corte Constitucional.

Por lo expuesto, se declarará que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, es responsable del incumplimiento del fallo de tutela proferido por este Despacho el dos (02) de mayo de 2013; por lo cual se le impondrá a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igualmente y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esté en firme la providencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

1. **SANCIONAR** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a la Doctora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, por **DESACATO** al fallo de tutela proferido por este Despacho Judicial el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013), emitido a favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

2. En consecuencia, ordenar la **CONSULTA** de esta providencia ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, que se confiere en el efecto **SUSPENSIVO**.
3. La sanción aquí impuesta se hará efectiva una vez se surta la consulta de ley.
4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esta sanción quede en firme.
5. **NOTIFICAR** en forma personal a las partes, lo aquí decidido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO

JUEZ

El auto anterior se notifica en estados de fecha 2 de julio de 2013

Secretaria Judicial:

CATALINA MENESES TEJADA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013)

Ref.: **radicado** 05001 33 33 010 **2013 00364 00**
acción TUTELA
demandante: BLANCA NUBIA ARTEAGA
demandado: UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS

AUTO INTERLOCUTORIO Nº 319

asunto: SANCIÓN EN INCIDENTE DE DESACATO

Mediante sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Procede este Despacho a resolver sobre el incidente, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591/1991:

“Proferido el fallo que concede la tutela la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo 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 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”.

Mediante auto de fecha 024 de mayo de 2013 (FL 2), el despacho ordenó requerir por ÚNICA VEZ a la entidad accionada por el incumplimiento al fallo de tutela, a la cual la entidad accionada no hizo manifestación alguna.

Al no haber cumplimiento por parte de la entidad, mediante auto del once (11) de junio de 2013 (folios 8), el juzgado dispuso abrir el incidente de desacato, en el cual se indicó:

“...PRIMERO: ABRIR INCIDENTE POR DESACATO por incumplimiento a la sentencia de tutela proferida el día 02 de mayo de 2013, en contra de la Dra. IRIS MARÍN ORTIZ como Directora Delegada del área de reparaciones administrativas de esta ciudad y en contra de la representante legal de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR y en favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

SEGUNDO: Por remisión expresa del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, **DAR** a ésta solicitud el trámite incidental señalado en el Libro Segundo, Sección Primera, Título XI, artículos 135 y siguientes del Código Procesal Civil.

TERCERO: Teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política, se **ORDENA NOTIFICAR** el presente auto a la Directora Delegada del área de reparaciones administrativas Dra. IRIS MARÍN ORTIZ y a la Representante Legal del UNIDAD DE PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS a Nivel Nacional Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, a fin de que dispongan lo necesario para que se dé cumplimiento a lo ordenado, so pena de hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.

CUARTO: CONFERIR a los incidentados el término de CINCO (5) DÍAS para que se pronuncien al respecto y en la contestación pidan las pruebas que pretendan hacer valer y acompañen los documentos y pruebas anticipadas que se encuentren en su poder en caso de que no obren en el expediente (numeral 2 del artículo 137 del Código de Procedimiento Civil).

Dentro del término dado en el auto que abrió incidente, la entidad accionada no hizo manifestación alguna, pese a ser notificada el 13 de junio de 2013. (Ver folios 13). Visto lo anterior, como nos hallamos en la oportunidad legal para decidir de fondo sobre este asunto, a ello se procede, previas las siguientes,

A C O T A C I O N E S

Sustantivamente se ha entendido que la *“Ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.”* (Artículo 4º Código Civil).

Una forma de castigo se ha previsto como la **SANCIÓN LEGAL**, siendo ésta según criterio traído en el artículo 6º del Código Civil, no sólo la pena sino también la recompensa: es el bien o el mal que se deriva como consecuencia del cumplimiento de sus mandatos o de la trasgresión de sus prohibiciones.

Doctrinariamente se ha entendido que la sanción legal es la misma consecuencia, que es uno de los dos elementos estructurales de la norma jurídica. Por lo tanto, del hecho se seguirá una consecuencia, y en caso de incumplimiento del mandato normativo se atribuirá una sanción.

Para el caso concreto, el Decreto 2591 de 1991, tiene contemplado en el artículo 52, el capítulo correspondiente a las **“Sanciones”**, considerada ésta no como tradicionalmente se ha establecido, sino solamente desde el aspecto negativo de la definición inicial, es decir, como el castigo, así:

“...ART. 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 la anterior norma transcrita, es fácil colegir el factor de competencia previsto para el trámite del desacato, lo que conduce inexorablemente a la conclusión que es éste Juzgado quien debe adelantar el incidente por el desacato de la Entidad accionada, por ser el Despacho que profirió el fallo de primera instancia.

Respecto al tema de la competencia para avocar el desacato, ha sido reiterativa la jurisprudencia de la máxima Corporación Constitucional, y así lo sentó en la sentencia C-243 de fecha, treinta (30) de mayo de 1996, cuyo ponente es el Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA:

“.. Conviene precisar cuál es el funcionario judicial competente para imponer la sanción por desacato. Es decir, que la Corte debe responder a qué juez se está refiriendo el artículo 52 bajo examen, cuando dice que la sanción será impuesta "por el mismo juez". De la lectura del inciso segundo del artículo 52, se deduce claramente que el adjetivo "mismo" se utiliza para referirse al juez de primera instancia, o, según el caso al juez que profirió la orden, toda vez que exclusivamente a él se refiere el inciso primero del artículo. No importa si dicho juez conoció la acción en primera o en segunda instancia, toda vez que al tenor de lo prescrito por el art. 31 del decreto 2591 de 1991, la impugnación del fallo no es óbice para su incumplimiento; es decir, aun mediando impugnación, el fallo debe ser cumplido de inmediato...”

Además, hay que tener en cuenta que el Decreto 2591 de 1991, ha previsto el incidente de Desacato, como una figura distinta a la del cumplimiento del fallo, lo cual significa que pese al trámite del incidente por desacato, la autoridad contra quien recae la orden impartida en la sentencia de tutela, debe cumplir el mismo. Así lo señaló la Corte Constitucional, en auto 108 de fecha, veintiséis (26) de mayo de 2005, cuyo ponente es el Magistrado JAIME ARAUJO RENTERÍA:

“... Lo anterior, según ha dicho esta Corporación, puede hacerse a través del incidente de desacato o por medio de la figura del cumplimiento¹²⁴. Así pues, “el trámite del cumplimiento [del fallo] no es un prerequisite para el desacato, ni el trámite de desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato”–.

Las diferencias entre las dos figuras han sido precisadas por la Corporación de la siguiente manera:

“i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

¹²⁴Auto 127 de 2004 M.P.: Jaime Araújo Rentería

ii) *La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.*

iii) *La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto el respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.*

iv) *El desacato es a petición de parte interesada, el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.”*

Debe tenerse en cuenta que, por regla general, de acuerdo con los artículos 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, es el juez de primera instancia el competente para hacer efectivo el fallo de tutela, aun cuando dicho fallo haya sido proferido por la Corte Constitucional

No obstante, en el caso de los fallos de tutela dictados por la Corte Constitucional en sede de revisión, ésta conserva una competencia preferente para lograr el cumplimiento de sus órdenes y sancionar por desacato. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el juez que debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la orden dada –el de primera instancia- no lo hace, o porque éste ha ejercido su competencia y el incumplimiento continúa.”

Pues bien, queda claro que a través del desacato se puede sancionar disciplinariamente la conducta de la entidad negligente a la orden del juez de tutela impartida a través del fallo. Lo anterior, por cuanto el contenido del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 así lo consagró expresamente. Al efecto, vale la pena traer a colación lo que respecto a las sanciones que contempla el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, ha establecido la H. Corte Constitucional, en el fallo C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, al que anteriormente se hizo alusión:

“... Suponer que el artículo 52, que se refiere al incidente de desacato por incumplimiento de órdenes judiciales, no cobija la posibilidad de sancionar por esta razón el incumplimiento de órdenes contenidas en el fallo mismo, aduciendo que el incumplimiento del fallo es regulado expresamente por el artículo 53 sin llamarse "desacato", implica privar de sentido al artículo 27 que expresamente habla de desacato por incumplimiento de la sentencia. Luego la sana hermenéutica hace concluir que, independientemente de la responsabilidad penal derivada de la

tipificación de conductas delictuales como el "fraude a la resolución judicial" que menciona el artículo 52, el incumplimiento del fallo también da lugar a que se configure el "desacato" y que resulten desplegables los poderes disciplinarios del juez..."

Además, en la sentencia de Constitucionalidad 092 de fecha, veintiséis (26) de febrero de 1997, con ponencia del Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ, la máxima Corporación Constitucional, efectúa claramente la posición que en materia de sanción contempla el artículo 52 del Decreto 2651 de 1991, veamos:

"1. Naturaleza jurídica de la sanción por desacato.

Se procederá, en primer término, a determinar cuál es la naturaleza jurídica de la sanción que impone el juez de tutela a quien incumpla las órdenes proferidas con ocasión del trámite de dicha acción, y si la naturaleza de la sanción varía de acuerdo con el momento procesal en que se profieran tales órdenes.

El Estado, como responsable de garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 1 de la Carta), debe contar con una herramienta que le permita exigir coercitivamente a las autoridades públicas y a los particulares el cumplimiento de las órdenes que se les imparten. Este es el fundamento del poder punitivo que se le otorga.

Dicho poder tiene una doble manifestación: penal y administrativa. Dualidad que tiene su origen en la filosofía liberal que adoptó un derecho penal jurisdiccional y legalizado, pero dejó en manos del ejecutivo poderes sancionatorios. No obstante, la finalidad que se persigue con las funciones adscritas a cada una de estas ramas y con las sanciones que se derivan de su ejercicio, permiten establecer diferencias sustanciales entre una y otra. Así, mientras que el derecho penal "protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento".

Se propone en la doctrina llamar al poder sancionador del Estado, en su manifestación administrativa, "derecho administrativo penal", pues su esencia es administrativa, pero por

tratarse del ejercicio de la potestad sancionadora, en buena medida sustraída al derecho penal, debe regirse por los principios inspiradores del derecho punitivo, para preservar la seguridad jurídica. Al respecto la Corte ha considerado que el ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 29 de la Carta pueden ser restringidos en el ámbito administrativo, pero debe respetarse siempre su contenido mínimo esencial. Aunque ello no significa que las orientaciones filosóficas, principios y reglas del Código Penal, deban identificarse con las disciplinarias, pues entre ambas sanciones existen diferencias en cuanto al contenido, objeto y finalidad^d.

De acuerdo con la doctrina citada, el derecho administrativo penal se divide en disciplinario, integrado por las disposiciones que regulan ilícitos y sanciones administrativas, atribuidas a quienes infringen especiales deberes de lealtad y rectitud, que generalmente les vienen impuestos por una investidura pública; económico, que comprende las normas imponibles a quienes no ajustan su comportamiento socioeconómico a los intereses del Estado en su tarea de velar por el normal funcionamiento de todo el aparato económico en vista de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con miras a lograr unas mejores condiciones de convivencia; policivo, normatividad encaminada a tutelar el orden público, la tranquilidad, la seguridad pública; la prevención de hechos punibles, asegurando de manera eficaz una buena prestación del servicio de policía y la debida conducción de los ciudadanos; por ejemplo, el Código de Policía; sobre salubridad pública; sobre transporte y tránsito terrestre, etc.

En el ámbito del derecho administrativo penal disciplinario se ubican los poderes disciplinarios del juez, en virtud de los cuales éste impone sanciones disciplinarias a sus empleados y correccionales a los demás empleados o particulares. Tales poderes tienen por objeto dotarlo 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..."

Es de advertir que cuando se trata de la imposición de sanciones correccionales a los particulares o empleados públicos que actúan en el proceso, bien en calidad de partes o de auxiliares de la justicia, el juez ejerce esa potestad a través de actos de naturaleza jurisdiccional, "desde los puntos de vista orgánico, funcional y material", no susceptibles por ello de ser revisados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

^dC-060 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz

"C-218 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz

T-351 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell

De acuerdo con la anterior exposición, puede concluirse que la sanción por el desacato a las órdenes dadas por el juez de tutela es una sanción que se inscribe dentro de los poderes disciplinarios del juez, pues su objetivo es el de lograr la eficacia de las órdenes proferidas tendientes a proteger el derecho fundamental reclamado por el actor. Precisión que la Corte ya había hecho en sentencias anteriores:

"La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden (la 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), debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2o del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil".

"la figura jurídica del desacato,... no es más que un medio que utiliza el juez del conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, mas exactamente correccional, para sancionar, inclusive con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales, en favor de quien ha demandado su amparo".

Ahora bien: ninguna razón jurídica justifica la atribución de una doble naturaleza a la sanción por desacato dada en materia de tutela, según el momento procesal en que se emita la orden, pues con todas las órdenes que el juez de tutela profiera se busca, en última instancia, el logro de un objetivo común cual es la protección del derecho fundamental reclamado por el actor, y la sanción que el juez aplica por el incumplimiento de una cualquiera de estas órdenes, no persigue una finalidad distinta a la de lograr la eficacia de la acción impetrada."

De otro lado, tenemos que el Decreto 2591 de 1991, contempla los eventos en los cuales se configura el desacato, siendo ellos:

1. En el caso que la parte a la que se requiere no rinde informes, según el artículo 19.

2. Si la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al fallo no toma la medida ordenada por el Juez.

3. Si el superior de la autoridad o el particular, en las cuarenta y ocho (48) horas subsiguientes a las anteriores no toma la medida correspondiente e inicia el procedimiento sancionatorio contra el inferior que ha incumplido el primer plazo.

4. En el caso del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Vemos cómo el simple hecho de incumplir con la medida adoptada mediante un fallo de tutela por un Juez, dentro del término perentorio conferido por la misma ley, genera la sanción denominada “desacato” para la autoridad o particular negligente. Sobre el particular, la Corte ha señalado:

*“... El orden jurídico fundado en la Constitución, no puede subsistir, sin la garantía del acatamiento de los fallos proferidos por los jueces de la República. Así, el desacato de las sentencias judiciales que reconocen derechos fundamentales, constituye una flagrante violación a los contenidos esenciales del orden jurídico...”*¹

... La Constitución Política al consagrar la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de los particulares en los casos establecidos por la ley, dispone que la protección consistirá en una orden y que el fallo será de inmediato cumplimiento. Esa orden, como lo dijo esta Sala de Revisión², debe ser acatada en forma inmediata o total por su destinatario, porque si no se cumple “el orden constitucional continúa quebrantado, con el agravante de que se pone en tela de juicio la eficacia de las normas constitucionales que protegen los derechos fundamentales”, salvo, claro está, que la propia Corte señale un término adicional, en ejercicio de su facultad de modular sus fallos.

Señaló también esta Sala de Revisión, que en caso de desconocimiento de una orden proferida por el juez constitucional, el ordenamiento jurídico tiene prevista una vía procesal específica para obtener que los fallos se cumplan y, para que en caso de no ser obedecidas, se impongan sanciones

¹ Sentencia T-553/0, Referencia: expediente T-576220, Peticionario: José Carlos Landa García, Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002).

² Sent. T-188/2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. Así las cosas, el desacato, como lo ha sostenido esta Corporación, es “...un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo, la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento...”³.

Pasando a las concreciones de este asunto, tenemos que obra en el proceso la siguiente

PRUEBA: Sentencia proferida por este despacho el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013) se concedió tutela a los derechos constitucionales fundamentales invocados por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA con C.C 43.417.104 ordenando:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, declarar procedente la acción de tutela instaurada por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 contra de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Por lo anterior, se ordena TUTELAR EL DERECHO DE PETICIÓN expresamente consagrado en el Art. 23 de la Constitución Política Colombiana. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena a la Directora de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente decisión, proceda a dar contestación CLARA, OPORTUNA Y DE FONDO, certificada por la empresa de correos, al derecho de petición interpuesto por la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA ARTEAGA identificada con C.C 43.417.104 recibido por la entidad accionada el 4 de marzo de 2013”.

Queda entonces demostrado en este incidente, que la “UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS”, efectivamente incumplió con el fallo de tutela proferido el día dos (02) de mayo de 2013 por este Despacho Judicial.

Estima el Juzgado que la Entidad accionada omitió dar cumplimiento a la citada decisión.

³ Sent. T-763/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Ahora bien, como la norma está compuesta por una hipótesis a la que se le atribuye una consecuencia jurídica, la sentencia de tutela contiene una norma particular al Representante Legal de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará al señor Representante Legal y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** de esta ciudad consistente en **EL DESACATO** consagrado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, pues como se establece en dicha disposición legal, *“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato...”*.

Tenemos que el sólo hecho de incumplir una orden judicial impartida con ocasión del trámite de la acción de tutela, es suficiente para que se le atribuya la consecuencia jurídica prevista en el Decreto 2591 de 1991 y así habrá de disponerse en este incidente, por quedar ameritado completamente el supuesto fáctico predicado en el artículo 52 del citado Decreto. Además, la norma tantas veces señalada, no contempla excepción alguna, ni excusas a la parte accionada que le confiera licencia tendiente a burlar las órdenes judiciales, estando de por medio derechos fundamentales de las personas de raigambre constitucional que son los amparados a través de la vía de tutela, considerando además, que la accionante, ha estado desprotegida.

En el presente caso resulta pertinente anotar que demostrado objetivamente el incumplimiento de la decisión judicial y subjetivamente el desacato por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, se tiene que no existe en el proceso ninguna prueba que exonere de responsabilidad a la directora de la entidad accionada y, consecuencialmente el incumplimiento de la norma en cita, le conllevará a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas** por omitir dar cumplimiento a la orden judicial y en ese sentido, dadas todas las oportunidades para que procediera a contestar y a defenderse, debe concluirse que no existe una razón válida para terminar en forma diferente este incidente de desacato que no sea la imposición de una medida de las prevista por el Decreto 2591 de 1991, con el fin de lograr el efectivo cumplimiento de la decisión judicial y la efectiva tutela judicial de los derechos constitucionales amparados por la misma.

Hallándonos en un Estado Social de Derecho, donde las garantías constitucionales y personales, tienen mayor prevalencia frente a las agresiones de los particulares o de las Entidades Públicas, estatuidas dichas garantías como fines del Estado, estando el último representado por el Juez de Tutela en este caso en particular, pero anteponiendo la primacía de los derechos inalienables de las personas, no le queda más al Juzgado que imponer el incumplimiento de la norma en cita, le

conllevará a la representante legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La decisión adoptada será consultada con el Superior, es decir, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, en el efecto suspensivo, tal como lo contempló en la sentencia C-243 de fecha treinta (30) de mayo de 1996, la Corte Constitucional.

Por lo expuesto, se declarará que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, es responsable del incumplimiento del fallo de tutela proferido por este Despacho el dos (02) de mayo de 2013; por lo cual se le impondrá a la señora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, la sanción de **DESACATO SANCIONABLE** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igualmente y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esté en firme la providencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

1. **SANCIONAR** con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a la Doctora **IRIS MARÍN ORTIZ** como **directora delegada del área de reparaciones administrativas**, por **DESACATO** al fallo de tutela proferido por este Despacho Judicial el día dos (02) de mayo de dos mil trece (2013), emitido a favor de la señora BLANCA NUBIA ARTEAGA.

2. En consecuencia, ordenar la **CONSULTA** de esta providencia ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, que se confiere en el efecto **SUSPENSIVO**.
3. La sanción aquí impuesta se hará efectiva una vez se surta la consulta de ley.
4. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se ordena remitir copia de las presentes diligencias a la autoridad de la jurisdicción coactiva correspondiente para lo de su competencia, una vez esta sanción quede en firme.
5. **NOTIFICAR** en forma personal a las partes, lo aquí decidido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO

JUEZ

El auto anterior se notifica en estados de fecha 2 de julio de 2013

Secretaria Judicial:

CATALINA MENESES TEJADA