



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELIIN

Medellín, diecinueve (19) de febrero de dos mil trece (2013)

INTERLOCUTORIO No. 033

Acción	TUTELA – DESACATO
Accionante	NELLY MARTINEZ VILLEGAS
Accionado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS
Radicado	05001 33 33 024 2012 00352 00
Asunto	SANCION INCIDENTE DE DESACATO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda, dentro del incidente que por presunto desacato se viene tramitando en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS** siendo el accionante la señora **NELLY MARTINEZ VILLEGAS** identificada con **C.C. 21.628.770**, con ocasión del incumplimiento de la orden impartida el día **veintiuno (21) de noviembre de dos mil doce (2012)** por este despacho.

ANTECEDENTES

1. La señora **NELLY MARTINEZ VILLEGAS** identificada con C.C. 21.628.770, presenta escrito informando que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS**, no ha resuelto lo decidido mediante la **sentencia del veintiuno (21) de noviembre de 2012**, proferida por este despacho.
2. El despacho, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, requirió al ente accionado para que diera cumplimiento a la sentencia mediante auto del 18 de diciembre de 2012, el cual fue debidamente notificado a la DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION DE LAS VICTIMAS, mediante exhorto 1623.
3. La parte antes mencionada, no dio respuesta al anterior requerimiento dentro del término otorgado por el despacho para el efecto, el cual consistía en **dos (2) días** siguientes a partir de la notificación, que tal y como obra a folio 4 del expediente, ocurrió el día **19 DE DICIEMBRE DE 2012.**
4. Toda vez que no se obtuvo ningún pronunciamiento de fondo por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS

VÍCTIMAS, el despacho por auto del 17 de enero de 2013, procede a dar apertura al trámite incidental, auto que fue notificado a la DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION DE LAS VICTIMAS, mediante exhorto 029.

5. Mediante memorial allegado al despacho el día 15 de enero hogaño (folios 7-11) la entidad accionada manifiesta que ya se había emitido una respuesta a la solicitud interpuesta por la accionante de manera clara, de fondo y congruente, la cual fue remitida a la dirección de la actora. Sin embargo, el día 17 de enero de la presente anualidad la accionante presenta nuevamente escrito solicitando se sancione a la entidad accionada por cuanto no se le ha dado respuesta a su solicitud de ayuda humanitaria (folios 12-14).

6. Teniendo en cuenta lo anterior, procede el despacho a requerir nuevamente a la accionada, mediante auto del 30 de enero de la presente anualidad, el cual fue debidamente notificado, mediante exhorto 100, **de lo cual no se obtuvo respuesta.**

7. El día 11 de febrero de 2013 la accionante presenta nuevamente escrito de desacato, lo cual le permite inferir a esta Agencia Judicial que a la fecha no se ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido el 21 de noviembre de 2012.

I. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA:

Es competente éste Despacho para adelantar el trámite incidental, pues fue el mismo que emitió la orden de protección.

2. EL ASUNTO QUE SE DEBATE

En este asunto se debate si es procedente sancionar a la entidad accionada, por su negativa a dar cumplimiento al fallo de tutela proferido por este despacho el día **veintiuno (21) de noviembre de dos mil doce (2012).**

3. NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA APLICABLE:

3.1. El Artículo 86 de la Constitución Política establece que la consecuencia de la acción de tutela, a saber la protección de los derechos fundamentales se traduce en una ORDEN, es decir, en una decisión que debe ser obedecida o satisfecha.

De tal suerte que no se trata de la realización de actuaciones que propendan por el cumplimiento del fallo sino que se trata de la definición de la situación en forma ágil, pues si no se tratara de la protección de derechos fundamentales no se otorgaría el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas para el cumplimiento de los fallos de tutela.

Precisamente un fallo de tutela debe ser concreto y se cristaliza en órdenes que deben cumplirse sin demora, tal cual lo prescribe el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, siendo deber de las autoridades en contra de las que se profiere la decisión garantizar su cumplimiento.

Por lo anterior el mismo decreto 2591 de 1991, regula el procedimiento inmediato que tiene que asumir el juez autor de la sentencia cuando se dilata o simplemente se incumple lo dispuesto en un fallo de tutela. Habrá situaciones especiales que el funcionario deberá sopesar con lupa en aras de que prevalezca el mandato constitucional sin que el accionado sufra imposiciones arbitrarias, injustas, inequitativas o ilegales.

La labor del Juez no es solamente tramitar el incidente de desacato cuando se instaure por incumplimiento de lo ordenado, sino lo fundamental es que sea efectivo el respeto a los derechos fundamentales. De ahí que el Juez de primera instancia no pierde competencia hasta tanto la orden sea completamente cumplida.

3.2. El desacato a la orden impartida por un juez de tutela está consagrado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 que establece:

*Artículo 52. Desacato. **La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto**, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (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 siguientes si debe revocarse la sanción.

3.3. A su vez el artículo 53 *ibídem* establece que

“El que incumpla el fallo de tutela (...) incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar (...).”

3.4. Y el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 consagra el Incidente de Desacato, en los siguientes términos

ARTICULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. *Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.*

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el

correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

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

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

3.5. Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia T-994 de 2007 M.P JAIME ARAÚJO RENTERÍA, ha dicho:

Se considera que de conformidad con los fundamentos jurídicos de esta sentencia: (i) Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora; (ii) 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; (iii) El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia; (iv) la persona que incumpliere una orden de un juez de tutela, incurre en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales; y, (v) la sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico; para esta Sala, las decisiones atacadas mediante la presente acción de tutela no incurren en una vía de hecho, pues se ajustan a las normas legales que regulan la materia y a la jurisprudencia de esta Corporación definida para el efecto.

3.6. Ahora bien, de acuerdo con las normas transcritas, corresponde al mismo juez de tutela verificar que la orden de inmediato e ineludible cumplimiento fue acatada por el destinatario, y es el competente para calificar si se presenta o no un desacato e imponer la sanción, igualmente inmediata y efectiva, para quien obra sin ajustarse a las prescripciones del fallo que dispuso la protección del derecho fundamental. De allí que, para la persona que incumpla una orden proferida en virtud de una acción de tutela, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 haya previsto el arresto hasta por seis meses y la multa hasta por veinte salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

3.7. De acuerdo con la sentencia T-188 de 2002 el objeto del incidente de desacato es “sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”. En otras palabras, el objeto del incidente no es la imposición de la sanción en sí misma, sino proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado. De esta manera, la sanción es concebida como una

de las formas a través de las cuales el juez puede lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela cuando la persona obligada ha decidido no acatarla.

3.8. Respecto a los límites, deberes y facultades del juez de tutela que conoce del incidente de desacato y en virtud de lo que hasta ahora ha sido señalado, debe reiterarse que el ámbito de acción del juez está definido por la parte resolutive del fallo correspondiente. Por lo tanto, es su deber verificar con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)¹, lo siguiente:

- 1) A quién estaba dirigida la orden;
- 2) Cuál fue el término otorgado para ejecutarla?;
- 3) Y cuál el alcance de la misma?

3.9. Adicionalmente, el juez del desacato debe analizar si efectivamente se incumplió la orden impartida a través de la sentencia o cualquiera otra providencia dictada en sede de tutela y, de existir el incumplimiento, debe identificar si fue integral o parcial. Una vez verificado el incumplimiento debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada. Finalmente, si existe responsabilidad deberá imponer la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.

3.10. La jurisprudencia Constitucional ha enmarcado este trámite incidental dentro del ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio, por ello debe garantizarse en él el debido proceso y para ello el juez debe:

(i) Comunicar la apertura del incidente de desacato a fin de que el incidentado tenga la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, (ii) Practicar las pruebas solicitadas, dentro de los límites de la conducencia y la pertinencia, (iii) Notificar la decisión a los intervinientes y (iv) Remitir el expediente al superior para consulta, en caso de decisión sancionatoria.

La Corte Constitucional ha señalado que el incidente de desacato debe entenderse como un mecanismo dirigido al cumplimiento de la orden de tutela y no como un mecanismo cuya finalidad es la sanción.

En este contexto, la *“figura jurídica del desacato, se traduce en una medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”*².

¹ Sentencias T-553/02 y T-368/05.

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

1.- El Despacho encuentra que en el presente asunto **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION DE LAS VICTIMAS**, no acreditó ninguna acción tendiente al cumplimiento de la orden de tutela, pues tal como se observa en el expediente, no emite respuesta de fondo a los varios requerimientos hechos por el despacho.

2.- Entre tanto, la orden impartida el día **veintiuno (21) de noviembre de 2012** consagra:

F A L L A

PRIMERO: NIÉGUESE LA SOLICITUD DE ENTREGA INMEDIATA DE LAS AYUDAS HUMANITARIAS, POR LO EXPUESTO EN LA PARTE MOTIVA.

SEGUNDO: TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN A FAVOR DE LA SEÑORA **NELLY MARTINEZ VILLEGAS** IDENTIFICADA CON CC 21.628.770, VULNERADO POR LA **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS**.

TERCERO: ORDÉNASE A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE LEGAL O DE QUIEN HAGA SUS VECES, QUE DENTRO DE LOS **QUINCE (15) DÍAS HÁBILES** SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, REALICE EL PROCESO DE CARACTERIZACIÓN AL NÚCLEO FAMILIAR DE LA ACCIONANTE CON EL FIN DE VERIFICAR LAS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD, ACTUALMENTE DE QUIENES CONFORMAN SU GRUPO FAMILIAR.

CUARTO: ORDÉNASE QUE FINALIZADO EL PROCESO, PROCEDA DENTRO DE LOS **DIEZ (10) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES**, A RESPONDER POR ESCRITO A LA ACCIONANTE, SI TIENE DERECHO O NO A LA ENTREGA DE LAS AYUDAS SOLICITADAS, Y EN CASO DE ESTO SER PROCEDENTE, DEBERÁ SEÑALAR LA FECHA A PARTIR DE LA CUAL SE LE HARÁ ENTREGA EFECTIVA DE LAS AYUDAS, ACATANDO LOS TURNOS ESTABLECIDOS POR LA ENTIDAD PARA LA ENTREGA DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA Y EN UN PERIODO DE TIEMPO OPORTUNO Y RAZONABLE, DE PRESENTE LA ESPECIAL CONDICIÓN QUE REVISTE LA SEÑORA **NELLY MARTINEZ VILLEGAS** COMO MADRE CABEZA DE FAMILIA, SEGÚN LO ANOTADO EN PRECEDENCIA. LA ANTERIOR RESPUESTA DEBERÁ ESTAR DEBIDAMENTE MOTIVADA Y NOTIFICADA.

QUINTO: NOTIFÍQUESE A LAS PARTES, LA ANTERIOR DECISIÓN EN LOS TÉRMINOS INDICADOS POR EL ARTÍCULO 15 DEL DECRETO 2591 DE 1991.

SEXTO: SI NO FUERE IMPUGNADA LA PRESENTE PROVIDENCIA, ENVÍESE EL EXPEDIENTE A LA H. CORTE CONSTITUCIONAL PARA SU EVENTUAL REVISIÓN (ARTÍCULO 32 DEL DECRETO 2591 DE 1991).

SÉPTIMO: UNA VEZ EL EXPEDIENTE DE TUTELA REGRESE Y DE ACUERDO CON LAS CONSTANCIAS QUE ANTECEDAN, SE DISPONE EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.

3.- Encuentra el Despacho que la orden impartida a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION DE LAS VICTIMAS**, comprende una acción que consiste en dar respuesta por escrito al derecho de petición teniendo en cuenta que dicha respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

4.- El Despacho observa que ninguna actividad desplegó la entidad accionada en cuanto a dar respuesta suficiente y clara que de cumplimiento al fallo de tutela, **ni se han ofrecido las razones por las cuales no se ha hecho.**

5.- Entre tanto, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION DE LAS VICTIMAS** no demostró que existiera alguna circunstancia que le impidiera dar cumplimiento a la orden de tutela y en esa medida el Despacho encuentra que la acción desplegada se torna insuficiente, sin ninguna causa que lo justifique. La accionada tiene conocimiento del trámite del presente incidente de desacato y se le concedieron **varias oportunidades** para que procediera a revisar su actuación respecto de la orden impartida, sin que ello se hubiese traducido en el cumplimiento de la orden proferida.

En consecuencia, en esta ocasión es evidente ese querer voluntario de parte de la entidad accionada de omitir la realización de los actos necesarios para dar estricto cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas en ejercicio del trámite de tutela.

La peticionaria no solo tiene que soportar la carga de la mora de la entidad accionada, sino que como dicha mora se traduce en la trasgresión flagrante a sus derechos fundamentales, se hace necesario que recurra a la acción de tutela. Y se agrava aún más la situación, cuando ni siquiera las entidades accionadas dan cumplimiento pleno a lo ordenado por esta Agencia Judicial en el término perentorio dado en el correspondiente fallo, sino que la accionante tiene que solicitar que se inicie el incidente de desacato. En este trámite el despacho de manera paciente procura al máximo que la entidad accionada dé cabal cumplimiento a la sentencia de tutela; sin embargo ello no es posible, por lo que se hace obligatorio imponer la respectiva sanción.

Tal parece que la entidad accionada olvida que las órdenes contenidas en las decisiones de tutela, dirigidas a la protección real y efectiva de los derechos fundamentales, tienen que acatarse y cumplirse sin excepción en el tiempo y en el plazo señalado por el Juez constitucional. Patrocinar de alguna manera la omisión a tal deber, es ir en contravía de los fines esenciales del Estado como son la realización de los derechos y deberes, el mantenimiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.

III. Por las razones expuestas encuentra este Despacho satisfechos los requisitos necesarios para proceder a **SANCIONAR POR DESACATO A LA ORDEN DE TUTELA**.

Al respecto, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, establece como sanciones imponibles el arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales. A su vez el artículo 53 ibídem señala que quien incumpla el fallo de tutela incurrirá según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales correspondientes.

Por lo expuesto, se impondrá a la **Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR, Directora General de la Unidad Administrativa Especial Para La Atención Y Reparación De Las Víctimas, SANCION POR DESACATO A FALLO DE TUTELA**, consistente en **multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes**.

No obstante ello, se advierte a la parte sancionada que deberá dar cumplimiento al fallo de tutela de **MANERA INMEDIATA**, en los términos señalados en el mismo, es decir suministrando y notificando respuesta de fondo al accionante, respecto al derecho de petición interpuesto.

De la presente providencia, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación, para que investigue si con el comportamiento de las funcionarias públicas, se incurrió en una presunta falta disciplinaria, todo dentro de su competencia.

Así mismo, compúlsese copia de toda la actuación surtida en este proceso para la Unidad de Fiscales de Medellín, con el fin de que se investigue si las conductas de la sancionada constituyen también infracción a la Ley Penal.

Tal como lo consagra el artículo 52 inciso segundo de la normatividad antes indicada, esta decisión se someterá a consulta ante el Superior Jerárquico de esta jurisdicción.

Por lo antes expuesto, el **JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Declarar que la **Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR, DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS** incurrió en desacato al fallo de tutela proferido el día **veintiuno (21) de noviembre de dos mil doce (2012)** por este despacho, dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora **NELLY MARTINEZ VILLEGAS** identificada con **C.C. 21.628.770**, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS**.

SEGUNDO. Como consecuencia de la anterior declaración, se **ORDENA** a la **Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR, DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VICTIMAS** que proceda a dar **CUMPLIMIENTO INMEDIATO** a la orden proferida en sentencia del **veintiuno (21) de noviembre de dos mil doce (2012)** por este despacho, específicamente **SUMINISTRANDO Y NOTIFICANDO RESPUESTA DE FONDO DE LA PETICIÓN** realizada por la señora **NELLY MARTINEZ VILLEGAS** identificada con **C.C. 21.628.770**.

TERCERO. De acuerdo con lo expuesto en la parte motiva, se **SANCIONA** a la **Dra. PAULA GAVIRIA BETANCUR, DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VICTIMAS** con multa de **tres (03) SMLMV**, cantidad que deberá cancelar a favor del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los dos (2) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, so pena de ser cobrada coactivamente, una vez quede en firme la presente decisión.

CUARTO: Compúlsese copia de toda la actuación surtida en este proceso para la Unidad de Fiscales de Medellín, con el fin de que se investigue si la conducta de la sancionada constituye también infracción a la Ley Penal.

QUINTO: Compúlsense copias de la presente actuación, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

SEXTO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE esta decisión al sancionado, para lo cual la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos de esta ciudad deberá agotar los medios y gestiones necesarias tendientes a procurar el cumplimiento efectivo de la citada notificación.

SEPTIMO: Esta decisión deberá consultarse por el Honorable Tribunal Administrativo de Antioquia (artículo 53 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIA ELENA CADAVID RAMIREZ
JUEZ

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior

Medellín, _____. Fijado a las 8:00 a.m.

Secretario (a)