

República de Colombia
Rama Judicial



Distrito Judicial Administrativo de Sucre
Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo

Sincelejo, primero (1º) de agosto de dos mil trece (2013)

Referencia: Acción de Tutela- *Incidente de desacato*.

Radicado N°: 700013333006-2012-00055 -00

Demandante: Edith Margot Acosta Sierra

Demandado: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Asunto: Sanción por desacato a orden de tutela.

1. Antecedentes.

1.1. Hechos.

La señora Edith Margot Acosta Sierra, presentó demanda en ejercicio de la acción de tutela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al considerar vulnerados por dicha entidad, sus derechos fundamentales al debido proceso y de petición, por que no se le ha notificado la decisión del recurso de apelación, y por que se afirmó que faltó a la verdad sin verificar con pruebas la supuesta falsedad de su declaración en relación con los hechos victimizantes.

1.2. Sentencia de tutela.

Este despacho, previa admisión y el trámite correspondiente, mediante sentencia del 17 de septiembre de 2012 (fls. 36-51 cuad. P.pa.), que se notificó el 18 de septiembre de 2012 a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (fl. 48 cuaderno principal), resolvió tutelarle a la demandante su derecho fundamental al debido proceso y de petición. Las órdenes dadas en la sentencia fueron las siguientes:

“3.1. Le tutela a la demandante su derecho fundamental al debido proceso y de petición; en consecuencia:

3.1.1 Si en la fecha de la sentencia existe la decisión expresa del recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la Resolución No. 201170001001097 del 19 de julio de 2011, se le ordena la entidad demandada que se la notifique a la accionante. Para cumplir con lo anterior, se le concede a la parte demandada el término de 48 horas.

3.1.2. Si en la fecha de la sentencia no existe la decisión expresa del recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la Resolución No. 201170001001097 del 19 de julio de 2011, se le ordena a la entidad demandada que decida la apelación, y para ello recaude pruebas adicionales a las analizadas en la Resolución No. 201170001001097 del 19 de julio de 2011, de modo que si va insistir en darle aplicación a la misma causal de no inclusión, la afirmación de que la declaración de la accionante falta a la verdad, sea en relación con los hechos victimizantes, y esté soportada en pruebas adicionales, es decir, diferentes de la simple confrontación de las declaraciones de desplazamiento presentadas por la accionante. Para cumplir con lo anterior se le concede el término de diez (10) días.

3.1.3. Si la decisión del recurso de apelación existe en la fecha de esta sentencia y ella confirma los argumentos que se expusieron en la Resolución No. 201170001001097 del 19 de julio de 2011, ésta decisión y las que resolvieron los recursos de reposición y de apelación se dejan sin efecto. Por tanto, se le ordena a la entidad demandada que recaude las pruebas necesarias – diferentes de las declaraciones de desplazamiento presentadas por la accionante- para decidir si la accionante sufrió o no el desplazamiento forzado por la violencia. Para cumplir con lo anterior se le concede el término de diez (10) días.”

1.3. Trámite del incidente de desacato – debido proceso.

La demandante promovió el incidente de desacato el 27 de noviembre de 2012, en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (fl.1 de este cuaderno).

Mediante auto del 10 de diciembre de 2012 (fl.15 ejusdem), se admitió el incidente de desacato en contra de la entidad demandada, y se notificó a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

(fl. 16 de este cuaderno) la admisión de la solicitud, por considerarla la responsable de cumplir con el fallo de tutela¹.

A través de auto del 25 de enero de 2013 (fls. 43-44), se abrió a pruebas el incidente de desacato y se ordenó el cumplimiento de la sentencia.

El 12 de febrero de 2013 la entidad manifestó que el 4 de mayo de 2012 resolvió el recurso de reposición que presentó la demandante en contra de la Resolución No. 201170001001097 del 19 de julio de 2011 y esta pendiente de resolver el recurso de apelación, lo que haría en el término señalado por el juzgado (fls. 47-66, 71-88). Ese hecho fue considerado en la sentencia de tutela.

Posteriormente en auto del 22 de marzo de 2013 (fl. 68), que se notificó el 2 de abril de 2013 (fl. 68) y se comunicó mediante oficio (fl. 69), se le ordenó nuevamente el cumplimiento de la sentencia.

En respuesta a lo pedido, la entidad informó el 11 de abril de 2013 que esta en espera de la resolución que resuelve el recurso de apelación para efectuar la notificación. (fl. 73). En esa oportunidad la entidad demandada, manifestó, que la responsable de cumplir con el fallo de tutela según lo establecido en la Resolución No. 0187 del 11 de marzo de 2013 que expidió la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es la señora Heyby Poveda Ferro, en calidad de Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (fls. 72-73, 87-88).

Así las cosas el juzgado procedió el 24 de mayo de 2013, a admitir el incidente de desacato contra la señora Heyby Poveda Ferro (fls. 90-95), en calidad de Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Providencia que se le notificó personalmente de acuerdo con las normas del C.P.C. el 24 de junio de 2013 (fl. 138)².

¹ Según se consultó en la página web: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/acerca-de-la-unidad/directora>

² Se notificó mediante aviso que recibió el 24 de junio de 2013 (fl. 138).

La señora Heyby Poveda Ferra no contestó el incidente, lo hizo la entidad a través del señor Luis Alberto Donoso Rincón en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad demandada, quien remitió la misma información dada desde el inicio del incidente (fls. 139-152).

2. Consideraciones.

2.1. Se decide en esta providencia, si la señora Heyby Poveda Ferro, en calidad de Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, persona competente según información brindada por esta entidad para cumplir con la sentencia de tutela proferida en este expediente el 17 de septiembre de 2012 a favor de la accionante, incurrió en desacato de las órdenes de tutela que se le dieron en dicha sentencia, cuya parte resolutive se transcribió en el numeral 1.2. de esta providencia.

2.2. Dispone el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamentó la acción de tutela, que la persona que incumple sin justificación una orden del juez proferida en el trámite de una acción de tutela, incurre en desacato sancionable con arresto hasta por seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, previo agotamiento del respectivo trámite incidental.

2.3. Con base en dicha norma, el H. Consejo de Estado mediante providencia del 12 de marzo de 2013³ expresó que los siguientes, son los requisitos que se deben verificar para sancionar por desacato:

“II. De los elementos objetivo y subjetivo en el desacato

Establecidas las características principales del desacato como una vía de cumplimiento de las sentencias de tutela, es necesario destacar que para la configuración del mismo se requieren dos elementos a saber, el objetivo que hace referencia al incumplimiento del fallo, esto es, a que

³ Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B; C.P. Gerardo Arenas Monsalve, expediente radicado 25000-23-41-000-2012-00483-01(AC)

se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada por la persona o entidad responsable; y el subjetivo que en razón a la naturaleza disciplinaria de la sanción por desacato, exige establecer que el responsable fue negligente en su obligación⁴.

Es importante destacar que estos elementos deben analizarse en torno a lo decidido en la acción de tutela, como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia antes referida de la siguiente manera:

“Los dos elementos del desacato, es decir, el objetivo (incumplimiento de la decisión) y el subjetivo (conducta desplegada por cada disciplinado tendiente a no cumplir) giran en torno a la orden que se haya consignado en la tutela. **Ahora bien, ésta solamente sería obligatoria, en principio, respecto de la parte resolutive del fallo e incluiría la ratio decidendi presente en el mismo.** En todo caso, debemos señalar que en aplicación del principio de buena fe y conforme al artículo 6° de la Constitución, no es posible derivar obligación ni responsabilidad alguna respecto de órdenes que no han sido consignadas con claridad en la decisión. Esto porque tratándose de un proceso sancionatorio en donde se encuentra bajo debate la libertad, honra y bienes de un Asociado se hace necesaria la conformación de un parámetro objetivo y claro a partir del cual deducir el incumplimiento de la obligación.”⁵ (Subrayado fuera de texto).

III. De los aspectos relevantes a verificar en el incidente de desacato

Con el fin de garantizar que el incidente de desacato como uno de los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las sentencias de tutela en los términos antes expuestos, se respetarán los derechos fundamentales de las partes, y especial de los funcionarios en los que recae la responsabilidad de acatar las órdenes proferidas, la Sala considera pertinente tener en cuenta a la hora de decidir sobre la imposición de una sanción, algunos aspectos que de manera pormenorizada fueron expuestos por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“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: (1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)⁶.

Adicionalmente, el juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden impartida a través de la sentencia 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

⁴ Sentencia T- 939 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández: “Es el desacato 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.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-935 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ Sentencias T-553/02 y T-368/05.

subjetiva de la persona obligada. Finalmente, si existe responsabilidad deberá imponer la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.

Al momento de evaluar si existió o no el desacato, el juez debe tener en cuenta circunstancias excepcionales de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para cumplir, las cuales deben estar siempre avaladas por la buena fe de la persona obligada. En este sentido, conviene recordar que la Corte ya ha señalado que no se puede imponer una sanción por desacato: (i) cuando la orden impartida por el juez de tutela no ha sido precisa -porque no se determinó quien debe cumplirla o su contenido es difuso-; (ii) cuando el obligado de buena fe quiere cumplir la orden pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo⁷.

10. En todo caso el trámite del incidente de desacato debe adelantarse respetando las garantías del debido proceso del cual son titulares todas las partes. En este sentido, la Corte ha precisado que: “La sanción, desde luego, sólo puede ser impuesta sobre la base de un trámite judicial que no por expedito y sumario puede descuidar el derecho de defensa ni las garantías del debido proceso respecto de aquél de quien se afirma ha incurrido en el desacato”⁸

Sobre el derecho al debido proceso en el incidente de desacato y los deberes del juez en esta materia la sentencia T-459/03 señaló:

“ (N)o puede olvidarse que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental⁹, lo cual presume que el juez, sin desconocer que debe tramitarse al igual que la tutela de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y el derecho de defensa. Debe (1) comunicar al incumplido sobre la iniciación del mismo y darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa. Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento¹⁰, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe (2) practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; (3) notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, (4) remitir el expediente en consulta ante el superior.

En el evento en que durante el curso del incidente se advierta Desconocimiento del derecho al debido proceso y como consecuencia de ello se constituya una vía de hecho, es perfectamente admisible que quien considere vulnerado su derecho acuda a la acción de tutela en procura de obtener protección constitucional. Será el juez de tutela, entonces, el que entre a valorar si en el caso concreto se configuran los presupuestos para la procedencia de la acción contra providencias

⁷ Sentencia T-368/05.

⁸ Sentencia T-766/03, T-368/05 y Auto 118/05.

⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-572 del 29 de octubre de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T-766 de 1998, ya citada.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-635 del 15 de julio de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-086 de 2003, ya citada.

judiciales y si se configura o no una vía de hecho.”¹¹ (El destacado es nuestro)”

2.4. Está demostrado en este cuaderno que la entidad demandada no ha cumplido con lo ordenado en el fallo de tutela (art. 177 del C.P.C.).

En efecto, en dos ocasiones el juzgado le solicitó a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (fls.43, 68) y en una ocasión a la señora Heyby Poveda Ferro, Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹² (numeral 3.4. de la providencia del 24 de mayo de 2013, folio 95), que demostrara el cumplimiento de la sentencia, pero ésta última tampoco, lo demostró.

Así las cosas, el juzgado afirma que está demostrado en el presente caso el elemento objetivo del desacato, es decir, que la responsable de cumplir con el fallo de tutela no lo ha cumplido, no obstante que las órdenes dadas en él se dieron a conocer, ellas son claras y precisas.

También, a juicio del juzgado, en el caso concreto está demostrado el elemento subjetivo del desacato, dado que a pesar de que a la señora Heyby Poveda Ferro, Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se le dio la oportunidad de cumplir con el fallo de tutela cuando se admitió el incidente el 24 de mayo de 2013, pues, se le entregó una copia de él (fl.138) y se le solicitó que lo acreditara, no ha hecho nada para cumplirlo.

Por tanto, se afirma que en el presente caso están dados todos los elementos necesarios para aplicar la sanción por desacato, según lo establecido en el art. 52 del Decreto 2591 de 1991, en consecuencia es procedente sancionar por desacato a la señora Heyby Poveda Ferro, en calidad de Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debido a que ha sido

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-1113 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Según la Resolución No. 0187 del 11 de marzo de 2013, que aportó la entidad demandada, es ésta la responsable de cumplir con el fallo de tutela.

negligente en cumplir con la sentencia de tutela proferida a favor de la accionante dentro del presente expediente.

2.5. Finalmente, en consideración a lo anterior, y puesto que la norma lo autoriza (art. 27 del Decreto 2591 de 1991), se le requerirá por última vez a la Directora de la entidad para que haga cumplir la sentencia, y si no lo hace se le abrirá incidente de desacato.

3. Decisión.

3.1. Se declara que la señora Heyby Poveda Ferro, en calidad de Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es responsable de desacatar la orden que se le impartió en el fallo de tutela proferido dentro del presente expediente.

3.2. Se le impone a la señora Heyby Poveda Ferro, multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que debe consignar a favor del Consejo Superior de la Judicatura, en la cuenta DTN 3-0070-000030-4 del Banco Agrario de Colombia, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia. Se le conceden cinco (5) días a la señora Heyby Poveda Ferro, para que una vez vencido el término anterior, acredite el pago de la multa.

3.3. Se le imponen tres (3) días de arresto a la señora Heyby Poveda Ferro que debe cumplir siempre y cuando vencidos los términos anteriores no acredite que pagó la multa impuesta.

3.4. Envíese el expediente al H. Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre para la consulta de esta decisión tal como lo dispone el art. 52 del Decreto 2591 de 1991.

3.5. Se le ordena a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Dra. Paula Gaviria Betancur, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas cumpla con la sentencia de tutela proferida dentro de este expediente. Si no lo hace, se le abrirá incidente de desacato.

Mary Rosa Pérez Herrera
Jueza