

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

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

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-
Demandante:	JAIRO RUA
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS
Radicado:	05 001 33 33 020 2013 00433 02
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio N° 255
Decisión:	Confirma auto consultado
Asunto:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. No se acreditó el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, es procedente la sanción.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 15 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

ANTECEDENTES

El señor **JAIRO RUA** actuando en su propio nombre, interpuso acción de tutela contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la protección de su derecho fundamental de petición referente a la reparación administrativa por la muerte violenta de su hermano Carlos Alberto Correa Rúa.

La tutela fue negada por el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín y revocada por el Tribunal Administrativo de Antioquia por medio del providencia del 17 de julio de 2013 y en la cual se ordenó lo siguiente:

“PRIMERO: REVOCAR la sentencia del veinte (20) de mayo de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín y en su lugar se dispone:

ORDENAR a la **Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas**, que dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a dar respuesta al señor Jairo Rúa sobre la solicitud presentada el 3 de abril de 2013, es decir, que le otorgue una fecha cierta y probable de entrega de la reparación administrativa por la muerte violenta de su hermano, el señor Carlos Alberto Correa Rúa, dicha respuesta deberá ser debidamente notificada al actor(...)”¹

Mediante escrito presentado el 5 de agosto de 2013, el señor **JAIRO RUA**, instauró incidente de desacato en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y solicita que se garantice el cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, cumpliendo con los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folios 1)

ACTUACIÓN PROCESAL

Previo al inicio del incidente de desacato, mediante auto del 9 de agosto de 2013², el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, con el fin de que en el término de dos (2) días manifiesta las razones por las cuales no ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo el 17 de julio de 2013, sin que la entidad accionada realizara pronunciamiento alguno.

Mediante auto del 30 de agosto de 2013³, se requirió al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a fin de que haga cumplir el fallo de tutela proferido el 17 de julio de 2013 y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra el

¹ Folio 8 vuelto

² Folio 9

³ Folio 12

responsable. Requerimiento ante el cual la entidad no emitió pronunciamiento alguno.

Por medio de auto del 23 de septiembre de 2013 el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín⁴ se dio apertura al incidente de desacato, y se le da traslado a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por conducto de la directora general PAULA GAVIRIA BETANCUR, por el termino de tres (3) días con el fin de que se pronuncie frente a los hechos relacionados en el escrito de desacato.

Finalmente, mediante providencia del 15 de noviembre de 2013⁵, el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Doctora Paula Gaviria Betancur, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El Decreto Ley 2591 de 1991 *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, dispone en su artículo 27 que una vez que se profiera el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior de aquél y lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en esa forma también se inicie el proceso contra dicho superior.

Además, la citada disposición establece que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta cuando cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta cuando quede restablecido el derecho o se eliminen las causas de la amenaza.

⁴ Folio 15

⁵ Folios 21 a 25

Por su parte, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, prescribe lo siguiente en relación con el trámite del incidente de desacato:

“Artículo 52.- Desacato.- La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. (La consulta se hará en el efecto devolutivo)”.

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene fundamento en el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela, así que inobservada la orden, el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

En el asunto sub - examine el accionante promovió el mencionado incidente, pues manifestó que la entidad no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 17 de julio de 2013.

La Corte Constitucional al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente⁶:

*“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.
“[...] El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia” (subrayas ajenas al texto).*

“Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con las resultas del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.

⁶ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

“Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.

En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.” (Negrilla intencional de la Sala) Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008 ha reiterado:

“El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”, reiterándose en la misma providencia que “el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante”. (Subrayas fuera de texto).

La Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la Corporación:

“Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones

judiciales que ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado, pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la prevalencia del orden Constitucional (ii) involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la confianza legítima y (iii) su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez está convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente”.

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Tribunal Administrativo de Antioquia tuteló el derecho de petición al actor y ordenó se le diera respuesta a la solicitud del 3 de abril de 2013 a través de la sentencia del 17 de julio de 2013.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el proceso de tutela debe ser acatada de inmediato y por su destinatario, pues de lo contrario no se cumplirá con el objeto de la acción, que no es otro que la efectiva protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por el Juez, de las garantías fundamentales que se avalan en la sentencia proferida el 17 de julio de 2013, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida, desconoce la autoridad judicial que la profiere, de las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales.

En tal sentido, se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

“comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los

mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades”

Recuérdese que el legislador sanciona a quien “*por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial*” elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P, fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y el artículo 53 replica:

*“Artículo 53 **SANCIONES PENALES.** El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá según el caso, en fraude en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”.*

Conforme se expuso anteriormente, al señor **JAIRO RUA** no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

*“**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del veinte (20) de mayo de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín y en su lugar se dispone:*

***ORDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas**, que dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a dar respuesta al señor Jairo Rúa sobre la solicitud presentada el 3 de abril de 2013, es decir, que le otorgue una fecha cierta y probable de entrega de la reparación administrativa por la muerte violenta de su hermano, el señor Carlos Alberto Correa Rúa, dicha respuesta deberá ser debidamente notificada al actor(...)”⁷*

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

⁷ Folio 8 vuelto

Con el fin de corroborar dicho incumplimiento este despacho procedió a comunicarse con el actor al número de teléfono aportado en el incidente de desacato, quien manifestó que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no le ha dado cumplimiento a la orden de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 17 de julio de 2013, pues no le han dado respuesta a su petición⁸.

Por lo anterior, es claro que se violaron todos los principios y órdenes de carácter constitucional y fundamental, ya que el fallo de tutela en el cual se protegen los derechos fundamentales del accionante se profirió desde el 17 de julio de 2013 por Tribunal Administrativo de Antioquia y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pese a varios requerimientos efectuados por el Juzgado de Instancia, hizo caso omiso a las solicitudes de cumplimiento, además no emitió alguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento y a la mora en que incurrieron para responder de forma clara, concreta y de fondo la solicitud presentada por el señor **JAIRO RUA**, referente a la reparación administrativa por la muerte violenta de su hermano Carlos Alberto Correa Rúa.

Forzoso es entonces, concluir que se presentó un incumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pues es obvio que la persona en cuyo favor se decreta la protección, tiene el derecho a que mientras no se modifiquen de manera sustancial las circunstancias que el Juez ponderó, el amparo que se le concede tenga vocación de ser obligatorio y a que no se desvirtúe su sentido sin un fundamento serio y razonable.

Así es claro, que la sanción impuesta por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín el día 15 de noviembre de 2013, contra la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Doctora Paula Gaviria Betancur es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desacató la orden proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 17 de julio de 2013.

⁸ Constancia secretarial folio 28

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

RESUELVE

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

SEGUNDO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y rápido.

TERCERO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada