

C O P I A



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

ASUNTO: INCIDENTE DE DESACATO - TUTELA
DEMANDANTE: EDINSON ENRIQUE KAMMERER THERÁN
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 20-001-23-39-000-2017-00593-00
MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA

I.- ASUNTO.-

Procede la Sala a decidir sobre el incidente de desacato instaurado por el señor EDINSON ENRIQUE KAMMERER THERÁN, contra el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, basado en los siguientes,

II.- ANTECEDENTES.-

Mediante fallo de fecha 21 de marzo de 2018, proferido por el Consejo de Estado, se dispuso confirmar el proferido por este Tribunal el 12 de diciembre de 2017, en el asunto de la referencia, y adicionarlo en el siguiente sentido: "(..) *tutelar el derecho fundamental de petición del actor y, en consecuencia, ordenase que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas le informe al interesado la fecha exacta en que se hará el pago de la indemnización administrativa, lo cual le deberá ser comunicado a este dentro en dicho lapso. (...)*" . (Sic para lo transcrito).

III.- FUNDAMENTOS DEL DESACATO.-

Expone el incidentista, que la Directora de Reparación de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante respuesta de fecha 29 de junio de 2018, informó que una vez terminado el proceso de verificación se procedería a realizar la colocación de los recursos presupuestales, los cuales se encontrarían disponibles a partir del 28 de septiembre de 2018, sin embargo ha transcurrido más de un año, y sus padres no han recibido la indemnización, pese a su avanzada edad.

IV.- ACTUACIONES PROCESALES.-

Mediante auto de fecha once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), previamente a decidir si se abría o no incidente de desacato, se ofició al Director (a) de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, con el fin de que se informara sobre el cumplimiento del fallo discutido, de conformidad con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sin embargo no se obtuvo respuesta alguna.

Posteriormente, a través de auto de fecha veinte (20) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), se abrió incidente de desacato en contra del Director (a) de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE.

V.- RESPUESTA AL DESACATO.-

El incidentado guardó silencio.

VI.- CONSIDERACIONES.-

6.1.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

El Decreto Ley 2591 de 1991 "*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*" preceptúa 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 del demandante debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir, y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél, so pena de que si no procede en esa forma también se abra proceso contra dicho superior.

Así mismo, establece la citada disposición, que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia y que, 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.

Por su parte, el artículo 52 *ibídem* señala que la persona que incumpla una orden de un juez proferida con base en esa normatividad incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, sanciones éstas que serán impuestas por el mismo juez que dictó la decisión mediante trámite incidental, las cuales además serán consultadas ante el superior jerárquico de aquél, quien decide si las debe revocar o no.

Ahora bien, la Corte Constitucional¹ en reciente pronunciamiento, consagró las etapas que debe adelantar el juez para buscar el cumplimiento del fallo de tutela cuestionado, así:

¹ Corte Constitucional C/367 del 11 de junio de 2014.

“4.3.4.8. El trámite de cumplimiento sigue el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que otorga amplios poderes al juez de tutela para hacer cumplir la sentencia, valga decir, para garantizar el cumplimiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos amparados². Hay tres etapas posibles en el procedimiento para cumplir con el fallo de tutela: (i) una vez dictado, el fallo debe cumplirse sin demora por la persona a la que le corresponda; (ii) si esta persona no lo cumpliere dentro de las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior de esta persona para que haga cumplir el fallo y abra un proceso disciplinario contra ella; (iii) si no se cumpliere el fallo dentro de las 48 horas siguientes, el juez “ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiera procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”³

4.3.4.9. De no cumplirse el fallo, entre otras consecuencias, la persona puede ser objeto del poder jurisdiccional disciplinario, que se concreta en el incidente de desacato. Este incidente sigue un procedimiento de cuatro etapas, a saber: (i) comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior. Para imponer la sanción se debe demostrar la responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento del fallo, valga decir, que éste es atribuible, en virtud de un vínculo de causalidad, a su culpa o dolo⁴. (Sic para lo transcrito).

Sobre el término para resolver los incidentes de desacato, esa misma Corporación, en la providencia citada, dijo:

“1.2. En el análisis del cargo planteado se estudió, en general, el deber de acatar las providencias judiciales y los poderes del juez para hacerlas cumplir y, en especial, el deber de acatar los fallos de tutela, los poderes del juez para hacerlos cumplir y las responsabilidades que pueden seguirse de su incumplimiento. A partir de estos parámetros se descendió al caso concreto, para examinar el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 a la luz de los anteriores parámetros, encontrando que (i) el incidente allí previsto no tiene un término determinado en el Decreto 2591 de 1991, ni determinable a partir de otras normas jurídicas, y que (ii) esta omisión afecta una condición o ingrediente que, conforme a la Constitución sea una exigencia esencial para armonizar con ella, de tal suerte que se configura una omisión legislativa relativa. Ante esta grave situación, este tribunal, sin dejar de reconocer que el legislador puede fijar un término en la ley para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela, acudió al artículo 86 de la Constitución, que regula la acción de tutela, en el que encontró un criterio fundado para determinar, de manera objetiva y razonable, cómo podría entenderse en el tiempo el mandato constitucional de que la protección de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los fallos de tutela sean inmediatos, como es el de que para resolver el trámite incidental de desacato a un fallo de tutela en ningún caso podrán transcurrir más de diez días, contados desde de su apertura”.

(Subrayas fuera de texto).

² Cfr. Sentencia T-123 de 2010.

³ Supra II, 4.3.3.1.5.

⁴ Cfr. Sentencia T-171 de 2009.

Así mismo, el máximo Tribunal Constitucional, en Sentencia T-763 de 1998 se refirió al contenido y alcance de las disposiciones relativas al cumplimiento del fallo y al incidente de desacato, respectivamente, en los siguientes términos:

“Lo normal es que dentro del término que señale el fallo de tutela, la orden sea cumplida. Pero, si excepcionalmente la autoridad responsable del agravio va más allá del término que se señale e incumple, el juez de tutela, al tenor del artículo 27 del decreto 2591 de 1991, debe agotar los siguientes pasos obligatorios, uno a continuación del otro:

“a.- Si la autoridad obligada no cumple, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y para que abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra el directo responsable del incumplimiento.

“b.- Si pasan cuarenta y ocho horas a partir del requerimiento al superior y la orden de tutela aún no se cumple, se ordena abrir proceso contra el superior,

“c.- En el mismo auto que ordene abrir proceso contra el superior, el Juez directamente adoptará todas las medidas para el cabal cumplimiento de la orden. Y para tal efecto mantendrá la competencia hasta tanto esté restablecido el derecho.

“Adicionalmente, el juez encargado de hacer cumplir el fallo PODRA (así lo indica el artículo 27 del decreto 2591 de 1991) sancionar por desacato. Es pues esta una facultad optativa, muy diferente al cumplimiento del fallo y que en ningún instante es supletoria de la competencia para la efectividad de la orden de tutela. Pueden, pues, coexistir al mismo tiempo el cumplimiento de la orden y el trámite del desacato, pero no se pueden confundir el uno (cumplimiento del fallo) con el otro (el trámite de desacato).

“Tratándose del cumplimiento del fallo la responsabilidad es objetiva porque no solamente se predica de la autoridad responsable del agravio, sino de su superior, siempre y cuando se hubiere requerido al superior para que haga cumplir la orden dada en la tutela.

“3.- Incidente de desacato y responsabilidad subjetiva

“Dice el artículo 52 del decreto 2591 de 1991 que “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 veinte 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”. Es, por lo tanto, una sanción y por lo mismo susceptible al debido proceso.

(...)

“Es pues 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. Y, si se trata del superior inmediato del funcionario que ha debido cumplir la orden, tratándose de la tutela, adicionalmente ha debido existir una orden del juez requiriéndolo para que hiciera cumplir por el inferior el

*fallo de tutela, dándosele un término de cuarenta y ocho horas porque así expresamente lo indica el artículo 27 del decreto 2591 de 1991*⁵. (Sic).

De otro lado, esa misma Corporación, en la Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, al referirse sobre la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela reconocida en el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991, precisó lo siguiente:

"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.

"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". (Sic).

6.2.- CASO CONCRETO.-

Sea lo primero indicar, que el presente incidente de desacato se interpone buscando el cumplimiento al fallo de tutela de fecha 21 de marzo de 2018, proferido por el Consejo de Estado, como quiera que según el accionante, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, hasta la fecha, no ha realizado el pago de la indemnización administrativa a sus señores padres, siendo prioridad por su avanzada edad.

Ahora bien, tenemos que mediante el fallo de tutela en mención, el Consejo de Estado confirmó la decisión proferida por este Tribunal el día 12 de diciembre de 2017, y, adicionó el fallo en el sentido de tutelar el derecho fundamental de petición del actor, ordenando lo siguiente:

"(..)

"2.º Adiciónese la sentencia impugnada, en el sentido de tutelar el derecho fundamental de petición del actor y, en consecuencia, ordenase que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas le informe al interesado la fecha exacta en que se hará el pago de la indemnización

⁵ Sentencia del 7 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.

administrativa, lo cual le deberá ser comunicado a este dentro de dicho lapso⁶.
(Sic para lo transcrito).

De conformidad con lo anterior, se observa que la orden de tutela fue impartida a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es decir a quien la preside -su director-, y a pesar de que fue notificado del presente incidente de desacato⁷, hasta la fecha no ha dado ninguna contestación del presente incidente de desacato.

Así las cosas, las disposiciones legales contenidas en el Decreto 2591 de 1991, están encaminadas a dar estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, relativo al cumplimiento inmediato de los fallos de tutela.

Con ello, se pretende indicar que, no importa cuál sea la condición o categoría de la parte accionada, ésta, respetuosa de las decisiones judiciales y de la autoridad de los jueces, está en la obligación de cumplirlas, sin entrar a evaluar si ellas son convenientes u oportunas, pues su inobservancia o reticencia frente a la autoridad estatal representada en el juez que imparte la orden, le traerá varias consecuencias directas. La primera, tiene que ver con la violación de los derechos fundamentales del particular que habiendo reclamado su protección, ve aún desconocidos sus derechos. La segunda consecuencia, está relacionada con la no ejecución del fallo judicial, que limita el acceso a la administración de justicia, señalado en el artículo 229 como un derecho de todos los administrados, además de desconocer la autoridad y poder del Estado representado en el juez.

Ahora bien, como la orden impartida en el fallo de tutela de fecha 21 de marzo de 2018, proferido por el Consejo de Estado, va encaminada a que el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, le informe al accionante la fecha exacta en que se realizará el pago de la indemnización administrativa, por lo tanto, aquel es el funcionario responsable del cumplimiento del fallo de tutela.

Respecto a que la responsabilidad por desacato es subjetiva por tener un carácter sancionatorio, en el presente caso este aspecto está demostrado con la omisión de dar respuesta al incidente, con lo cual se vislumbra la intención de no cumplir el fallo, sin justificación alguna, máxime que el funcionario en mención, fue notificado y requerido del inicio del incidente de marras.

En consecuencia, considera la Sala, que se debe sancionar al Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, con multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por incumplimiento al fallo de tutela de fecha 21 de marzo de 2018, proferido por el Consejo de Estado.

Sin embargo, debe advertirse, que la imposición de la sanción no releva al incidentado del deber de cumplir la orden impartida en el referido fallo de tutela, razón por la cual, se conminará al Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, para que adopte los correctivos necesarios al interior de la entidad, para garantizar el cumplimiento de la decisión tutelar de fecha 21 de marzo de 2018, proferida por el Consejo de Estado.

⁶ Ver folio 24

⁷ Ver folios 16 y 22.

VII.- DECISIÓN.-

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Cesar,

RESUELVE

PRIMERO: SANCIONAR por desacato al Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, con multa equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONMINAR al Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, para que adopte los correctivos necesarios al interior de la entidad, para garantizar el cumplimiento de la decisión tutelar de fecha 21 de marzo de 2018, proferida por el Consejo de Estado.

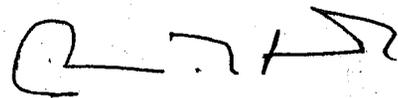
TERCERO: En el efecto suspensivo, consúltese esta decisión con el superior. Para tal efecto, remítase el expediente al Consejo de Estado.

CUARTO: Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax, comunicación telegráfica, o por correo electrónico. Cúmplase.

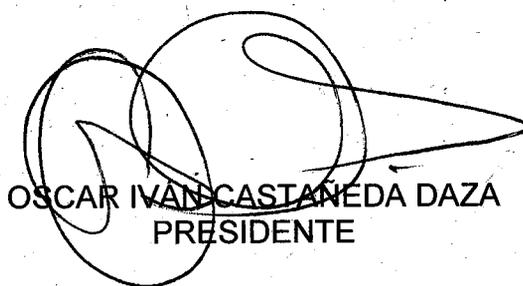
Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión No. 087, efectuada en la fecha.



JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
MAGISTRADO



CARLOS GUECHÁ MEDINA
MAGISTRADO



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
PRESIDENTE