Cartagena de Indias D. T. y C., trece (13) de abril de dos mil dieciocho (2018).

I. IDENTIFICACION DEL PROCESO, PARTES E INTERVINIENTES.

Medio de control	CONSULTA – DESACATO DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-002-2015-00344-02
Demandante	MILENA DE JESÚS MONTIEL BLANCO
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÒN Y REPARACIÒN INTEGRAL A LAS VICTIMAS – UARIV
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

Procede la Sala a resolver en el grado jurisdiccional de Consulta, el trámite incidental de Desacato promovido por la señora MILENA DE JESÚS MONTIEL BLANCO, dentro del cual el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, declaró en desacato y sancionó a la señora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VICTIMAS y MARÍA EUGENIA MORALES CASTRO en calidad de DIRECTORA DE REPARACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VICTIMAS, con una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (s.m.l.m.v), y arresto por el término de (1) día.

II.- ANTECEDENTES

La señora MILENA DE JESÚS MONTIEL BLANCO, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÒN Y REPARACIÒN INTEGRAL A VICTIMAS (UARIV), con el fin de que fueran tutelados sus derechos fundamentales a la reparación integral, reparación administrativa, igualdad en conexidad con los derechos a la verdad y a la justicia.

En sentencia de dieciséis (16) de junio de dos mil quince (2015), el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena tuteló los derechos invocados a la reparación integral, reparación administrativa y derecho a la igualdad en conexidad con los derechos a la verdad y a la justicia.

La accionante, el 30 de enero de 2018, presentó escrito promoviendo nuevo incidente de desacato[1] contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÒN Y REPARACIÒN

[1] *Folio 1*

INTEGRAL A LAS VÌCTIMAS (UARIV), por supuesto incumplimiento al fallo de tutela adiado de dieciséis (16) de junio de dos mil quince (2015) proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena.

Seguidamente, en auto de fecha nueve (09) de febrero de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena resolvió ordenar a la Dra, YOLANDA PINTO GAVIRIA Directora de la UARIV y la Dra. CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO, Directora Técnica de Reparación, que hagan cumplir sin más demoras el fallo de tutela de fecha 16 de junio de 2015. Además requirió a la Dra, YOLANDA PINTO GAVIRIA y CLAUDIA MELO ROMERO, para que dentro del término de 48 horas, remitiera escrito sobre el cumplimiento de la orden tutelar, especialmente pronunciamiento respecto de la comunicación con radicación No. 201572021550581, mediante la cual se informaba la fecha del pago de la indemnización administrativa a la accionante.

Así mismo, al observar que no se acató la orden impartida en auto de fecha 09 de febrero de 2018 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, a través de auto de 20 de febrero de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo resolvió requerir por segunda vez a la Dra. YOLANDA PINTO DE GAVIRIA, Directora de la UARIV y a la Dra, CLAUDIA MELO ROMERO Directora Técnica de Reparación, a que en el término improrrogable de (48) horas remita escrito sobre el cumplimiento de la orden tutelar.

A través de auto de fecha (06) de marzo de 2018, el juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió, abrir tramite incidental de desacato en contra de la Dra. YOLANDA PINTO DE GAVIRIA, Directora de la UARIV y a la Dra, CLAUDIA MELO ROMERO Directora Técnica de Reparación, a fin de propiciar el cumplimiento de la sentencia de tutela de fecha 16 de junio de 2015. Además requerir a la Dra. YOLANDA PINTO DE GAVIRIA, Directora de la UARIV y a la Dra, CLAUDIA MELO ROMERO Directora Técnica de Reparación, para que dentro del término de (48) horas remita escrito sobre el cumplimiento de la orden tutelar.

Finalmente, en auto de fecha dos (02) de abril de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena resuelve declarar en desacato de la sentencia de Tutela proferida por el juzgado segundo administrativo del circuito de Cartagena de fecha 16 de junio de 2015, a la Directora General, Dra. YOLANDA PINTO DE GAVIRIA y a la Directora de Reparación de la UARIV Dra. CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO.

III.- CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

El presente proceso ha llegado a esta Corporación para surtir el Grado Jurisdiccional de Consulta, en virtud de lo establecido en el inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que a su tenor dispone:

"***Artículo 52. DESACATO***

(...)
"La sanción será impuesta por el mismo Juez, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocarse la sanción."

Así las cosas, y siendo esta Corporación el superior jerárquico del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, queda resuelto el tema de la competencia, y procederá esta Sala a realizar el estudio de fondo.

3.1. EL CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DE TUTELA.

Con la implementación de la Acción de Tutela en nuestro sistema jurídico, el Constituyente decidió dotar de poderes especiales a los Jueces de la República, en procura de la protección de los Derechos Fundamentales de los Asociados; de la misma manera, la Constitución le dio un carácter especial a los fallos que se profieren en torno a esta Acción Constitucional, tal vez para impedir la laceración efectiva de garantías de Orden Superior. En este sentido encontramos que el fallo de tutela, a diferencia de los demás fallos judiciales, no necesita estar ejecutoriado para que se haga exigible su cumplimiento, puesto que es el mismo artículo 86 Constitucional que le imprime la obligatoriedad al fallo desde que éste es proferido por el juez respectivo.

La norma expresa lo siguiente:

> ***"Artículo 86. Acción de Tutela.*** *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*
>
> *La protección consistirá en una orden para que aquel, respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.* ***El fallo, que será de inmediato cumplimiento****, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión".*

(Subrayas, negrillas y cursivas fuera del texto original de la norma).

Es claro el afán que tuvo la Asamblea Constituyente de consagrar la obligatoriedad inmediata del fallo de tutela, ya que de éste se desprende la protección de los Derechos Fundamentales que puedan estar siendo violados por la Administración. Esta exigencia encuentra su fundamento en el carácter garantista del Estado Social de Derecho.

En ese mismo sentido, el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991, reglamentario de la Acción de Tutela, establece:

> ***"Artículo 27. Cumplimiento del fallo.*** *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 responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquel. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir el proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente 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.*
>
> *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 eliminadas las causas de la amenaza."*

De las normas antes transcritas se desprende, para la autoridad agresora, una obligación objetiva, como lo es el cumplimiento inmediato del fallo de tutela, la cual no puede ser inobservada por la Administración. Lo anterior no obsta para que la autoridad recurra ante el superior para pedir la revocatoria del fallo condenatorio.

La jurisprudencia nacional no ha sido ajena al carácter objetivo del cumplimiento de los fallos de tutela, para la muestra, el concepto de la Sala y del Servicio Civil del Consejo de Estado estipula lo siguiente:

> *"En tratándose de la acción de tutela, también el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 dispone que los fallos de tutela deben cumplirse "sin demora", so pena que 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 se abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél y de las sanciones por desacato[2]."*

3.2 EL INCIDENTE DE DESACATO COMO INSTRUMENTO COERCITIVO Y DISCIPLINARIO EN CABEZA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE TUTELA -

---

[2] Consejo De Estado, Sala de Consulta y del Servicio civil. Concepto del 15 de noviembre de 2007, Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. N° 1863.

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES POR EL DESCONOCIMIENTO DE LOS FALLOS DE TUTELA.

Con el propósito de dotar al Juez Constitucional de un arma capaz de combatir la desobediencia de las autoridades al momento de desconocer los fallos de Tutela, el Decreto Ley 2591 de 1991 estableció el Incidente de Desacato como mecanismo procesal para conseguir el forzoso cumplimiento de esta especie de mandatos judiciales.

El Desacato de Tutela es un trámite incidental tendiente a verificar, a petición de la parte interesada, el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Juez de Tutela, cuando quiera que se pueda considerar que las autoridades obligadas a dar, hacer o no hacer en pro de la protección de los derechos fundamentales tutelados han sido renuentes al obedecimiento de las ordenes tutelares.

El Incidente de Desacato suele terminar con el pronunciamiento mediante Auto Interlocutorio que puede declarar o no en desacato a la autoridad obligada al cumplimiento del fallo. En el evento en que la entidad sea declarada en desacato esta será sancionada con multa o arresto, dependiendo del caso.

Cuando se trata del obedecimiento de los fallos de tutela existen dos clases de responsabilidades, obedeciendo si se habla del cumplimiento del fallo propiamente dicho o del cumplimiento por medio del trámite incidental de desacato: (i) cuando se está frente al cumplimiento del fallo de tutela propiamente dicho, la responsabilidad del funcionario es objetiva; y, (ii) cuando se trata del cumplimiento a través del trámite incidental la responsabilidad es del orden subjetivo.

Al respecto de la responsabilidad objetiva y subjetiva, la Corte Constitucional ha dicho:

> *"El cumplimiento es de carácter principal pues tiene su origen en la Constitución y hace parte de la esencia misma de la acción de tutela, bastando una responsabilidad objetiva para su configuración; por su parte, el desacato es una cuestión accesoria de origen legal y para que exista se requiere una responsabilidad de tipo subjetivo consistente en que el solo incumplimiento del fallo no da lugar a la imposición de la sanción, ya que es necesario que se pruebe la negligencia de la persona que debe cumplir la sentencia de tutela[3]"*

Así pues, el Juez Constitucional, dentro del trámite incidental, deberá establecer si el incumplimiento del fallo se debe a una conducta dolosa o

[3]Sentencia T-171 de 2009, Corte Constitucional, M.P. Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

culposa de la autoridad respectiva, y no a un hecho ajeno del querer de éste o a la negligencia o renuencia del Accionante.

Vale decir que la carga de la prueba en el Incidente de Desacato está en cabeza de la autoridad transgresora, restándole al actor manifestar que ésta ha incumplido con lo ordenado por el Juez de Tutela.

En conclusión, el verdadero objetivo del Incidente de Desacato es el cumplimiento del fallo, independientemente que a partir de la declaratoria de desacato se deriven sanciones en contra de la autoridad incumplidora. Por otra parte, dentro del trámite del incidente de desacato se deben observar los principios propios del debido proceso y derecho de defensa.

GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE DESACATO Y DE LA CONSULTA DEL INCIDENTE DE DESACATO

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, regulador del trámite de la acción de tutela, contempla 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 (6) meses y multa 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 sí debe revocarse la sanción". (Subrayas y negrillas nuestras).

Dicho trámite debe estar rodeado por todas las garantías necesarias para la debida defensa y contradicción para ambas partes, pero en especial, para las autoridades que presuntamente han incumplido el fallo de tutela al momento de admitir el incidente de desacato. Así, la Honorable Corte Constitucional ha establecido, en la sentencia T-459/03, que "*no puede olvidarse que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental*[4], *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; así mismo, debe (2) practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para*

[4] Consejo De Estado, Sala de Consulta y del Servicio civil. Concepto del 15 de noviembre de 2007, Concejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. N° 1863.
[4] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-572 del 29 de octubre de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T- 766 de 1998

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 razón de lo anterior, el campo de acción del Juez de Consulta está sujeto a dos aspectos esenciales, pues primero deberá verificarse si existió un verdadero incumplimiento por parte de la autoridad accionada y, luego, deberá establecerse si la sanción impuesta por el Juez de Instancia resulta pertinente y adecuada; además deberá analizar si la decisión proferida por el operador judicial no resulta violatoria de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política y demás normas concordantes, como del debido proceso y el derecho de defensa.

Acerca de la figura jurídica de la consulta del incidente de desacato, la Corte ha determinado que, "*la consulta, (...) es una institución que en muchos casos tiene por objeto garantizar los derechos de las personas involucradas en un proceso. El artículo 31 de la Constitución la prevé como una de las manifestaciones de la doble instancia, y por tanto puede decirse que ésta establece un vínculo especial con el debido proceso y el derecho de defensa*[5]".

El papel del Juez de Consulta está entonces limitado a determinar que la declaración de desacato, se haya hecho conforme a los principios preponderantes en el orden jurídico vigente, como son el debido proceso, el principio de legalidad, el derecho a la defensa y a la contradicción. Las acciones que debe adelantar el Juez de consulta a la luz de los principios antes nombrados, van encaminadas a establecer de forma fehaciente si existió o no, responsabilidad por parte del funcionario disciplinado. No obstante, se debe aclarar que la responsabilidad que se le atribuye al disciplinado es de tipo subjetivo. Al respecto ha dicho la Corte que, "*el desacato es una figura accesoria de origen legal que demanda una responsabilidad de tipo subjetivo, consistente en que el solo incumplimiento del fallo no da lugar a la imposición de la sanción, ya que es necesario que se pruebe la negligencia de la persona que debe cumplir la sentencia de tutela*[6]".

Estos requisitos, los debe establecer el Juez de consulta, así, como es menester que, determine la proporcionalidad entre el grado de responsabilidad subjetiva y la sanción impuesta, puesto que la sanción que señala el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, está llamada a afectar la libertad personal del sancionado, su derecho a la libre locomoción, y su patrimonio económico, sin embargo se debe apuntar que la naturaleza de la "*sanción de multa y arresto tiene por objetivo lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de*

[5] Corte Constitucional. Sentencia T- 652 de 2010. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.
[6] Ibíd.

amparo para la efectiva protección de Los derechos fundamentales reclamados por el demandante, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser interpuestas".

IV.- CASO CONCRETO

En primer lugar advierte la Sala, que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato se traduce en el incumplimiento de un fallo emanado del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena de fecha 16 de junio de 2015, mediante el cual se resolvió amparar los derechos a la reparación integral, reparación administrativa, y derecho a la igualdad en conexidad con los derechos a la verdad y la justicia de la señora MILENA DE JESÚS MONTIEL BLANCO, y se ordenó al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al funcionario encargado de la Dirección de Reparación, para que procedieran a tramitar la solicitud de indemnización administrativa.

La accionante, presentó escrito promoviendo nuevo incidente de desacato contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÒN Y REPARACIÒN INTEGRAL A VÌCTIMAS (UARIV).

En auto de fecha dos (02) de abril de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena resuelve declarar en desacato de la sentencia de Tutela proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena de fecha 16 de junio de 2015, a la Directora General, Dra. YOLANDA PINTO DE GAVIRIA y a la Directora de Reparación de la UARIV Dra. CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO, sancionándolas con un (01) día de arresto y el pago de una multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cada una.

En el sub examine, la orden de tutela consistió en que la incidentada en el término de un (01) mes tramitara la solicitud de indemnización administrativa, supeditado dicho trámite a la verificación de la inscripción del actor en el Registro Único de Victimas.

Las incidentadas no rindieron informe en el presente incidente, por lo que no acreditaron haber dado cumplimiento cabal a la orden impartida en el fallo de tutela.

Precisa la Sala que dentro del trámite de un incidente anterior, por los mismos hechos la incidentada manifestó haber realizado la inscripción de la incidentante en el Registro Único de Victimas, así mismo que el pago de la indemnización administrativa se llevaría a cabo el 30 de octubre del 2017, mediante turno GAC171030013 (Fs. 58-8); no obstante la incidentante

manifestó que a la fecha el pago no se ha efectuado (F. 2), por lo que existe incumplimiento de lo ordenado en el plurinombrado fallo de tutela. Como quiera que las incidentadas no rindieron informe, ni acreditaron en forma alguna dicho pago, ni informaron la existencia de alguna circunstancia que justificara dicho incumplimiento, para la Sala concurren tanto la responsabilidad objetiva como subjetiva que estructuran el desacato; razón por la cual resulta procedente confirmar el auto en consulta.

Orden de arresto.

Advierte la Sala que en la parte motiva de la pluricitada providencia, el Aquo indicó que las accionadas deberán cumplir la orden de arresto de un (01) día, en las instalaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá, sin embargo, en el ordinal segundo de la parte resolutiva, indicó que el arresto deberá cumplirse en las instalaciones de la policía metropolitana de Cartagena, advirtiéndose una incongruencia en la parte motiva y resolutiva de la providencia en cita, en esa medida, atendiendo que la ciudad de Bogotá es el domicilio de las accionadas, la Sala modificará el ordinal segundo, indicando que el arresto deberá cumplirse en las instalaciones del Comando de la policía Metropolitana de Bogotá, por ser esta la jurisdicción territorial indicada.

En virtud de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral segundo de la providencia de dos (02) de abril de dos mil dieciocho (2018), el cual quedará así:

''**SANCIONAR** a las Doctoras **YOLANDA PINTO DE GAVIRIA** y **CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO,** Directora General y Directora Técnica de Reparación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Victimas, respectivamente con un (01) día de arresto, y el pago de una multa equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cada una, a favor del Consejo Superior de la Judicatura. Dicho valor deberá ser consignado en la cuenta del Banco Agrario, No. 3-0070-00030-4, denominada DTN multas y cauciones, dentro de los cinco (05) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia.

El arresto de las funcionarias indicadas deberá cumplirse en las instalaciones del Comando de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá. Líbrese la comunicación pertinente al Comandante de esta Fuerza.

Si el valor de la multa no es consignado en el término señalado, la misma se convertirá, de conformidad con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 en

arresto hasta de seis (6) meses sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar."

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás, la providencia del dos (02) de abril de dos mil dieciocho (2018) proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** por Secretaría, el expediente al Juzgado de Origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ