



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, veinte (20°) de junio de dos mil trece (2013)

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: SAÚL ARMANDO OROZCO GARCÍA
DEMANDADO: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS
RADICADO: 05 001 33 33 024 2013 00047 02
INSTANCIA: SEGUNDA
PROVIDENCIA: AUTO INTERLOCUTORIO No. 139

ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

TEMA: REVOCA SANCIÓN

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, procede la Sala Segunda de Oralidad a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del cinco (5°) de junio de dos mil trece (2.013), proferida por el Juzgado Veinticuatro (24°) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al señor **Camilo Buitrago Hernández**, en su calidad de Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013), por el Tribunal Administrativo de Antioquia-Sala Segunda de Oralidad.

ANTECEDENTES

1. El señor **SAÚL ARMANDO OROZCO GARCÍA** interpuso acción de tutela en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, impetrando la protección de sus derechos constitucionales fundamentales de petición, vida digna, igualdad, entre otros, que considera amenazados y/o vulnerados por la omisión de la entidad al no haberle dado respuesta de fondo, clara y coherente a su solicitud de entrega de la ayuda humanitaria.

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
SAÚL ARMANDO OROZCO GARCÍA
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS
05 001 33 33 024 2013 00047 02
SEGUNDA
RESUELVE CONSULTA

2. La Tutela amparando el derecho fundamental de petición, fue concedida por esta Corporación, mediante fallo proferido el día veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013), ordenándole a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, que se pronunciara de fondo, en forma clara, precisa y congruente con lo solicitado en relación con el derecho de petición del accionante, siendo que para dar dicha respuesta, debía previamente llevar a cabo el proceso de caracterización y en todo caso a tales órdenes debía darse cumplimiento en los términos indicados en la citada providencia.-*folios 67* -

3. Mediante escrito allegado a la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín el día veintitrés (23°) de abril del año en curso, visible de folios 1 a 3 del expediente, el señor Luis Antonio Osorio Granados-Defensor del Pueblo Regional Antioquia, promovió incidente de desacato en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, manifestando que dicha entidad omitía el cumplimiento cabal de lo dispuesto en la sentencia de tutela.

4. Por auto del dos (2°) de mayo hogaño, el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito de Medellín, previo a dar inicio al incidente de desacato, ordenó requerir al Doctor Camilo Buitrago Hernández, en su calidad de Director de Gestión Social y Humanitaria de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** para que en el término de dos (2) días, informara de qué manera había dado cumplimiento al fallo de tutela proferido en favor del actor y en caso de no haberlo hecho, procediera a su inmediato cumplimiento. Frente a éste requerimiento la entidad accionada guardó silencio.

5. Mediante auto del diecisiete (17) de mayo de 2013, el Juzgado de Instancia ordenó abrir el incidente de desacato de la referencia en contra del Doctor Camilo Buitrago Hernández, en su calidad de Director de Gestión Social y Humanitaria de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, concediéndole un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la providencia para que manifestaran lo que a bien tuviera en su defensa y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer. Transcurrió dicho término sin que el incidentado hubiera emitido pronunciamiento alguno.

6. El día cinco (5) de junio de dos mil trece (2013), el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito de Medellín profirió decisión de fondo, resolviendo sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes al

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE:	SAÚL ARMANDO OROZCO GARCÍA
DEMANDADO:	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO:	05 001 33 33 024 2013 00047 02
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA

doctor Camilo Buitrago Hernández en su calidad de Director de Gestión Social y Humanitaria de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** y ordenando así mismo, compulsar copias a la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación para que investigaran al citado.

Para llegar a la anterior decisión, consideró el *A quo* que la entidad accionada a través de su Director de Gestión Social y Humanitaria no brindó explicación alguna del incumplimiento de la sentencia de tutela referida, ni se vislumbraba justificación que lo eximiera de responsabilidad, razón por la cual procedía la aplicación de la sanción contemplada en el artículo 52º del Decreto 2591 de 1991.

7. Una vez se profirió el auto que impuso la sanción y previo a agotar el grado jurisdiccional de consulta, la entidad accionada allegó los documentos obrantes de folios 14 a 54, en los cuales indicó que realizó el proceso de caracterización, determinando la viabilidad de la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, razón por la cual el señor Saúl Armando Orozco García reporta haber sido beneficiario con la prórroga de la ayuda de la ayuda humanitaria de emergencia, desde el tres de abril de 2013, por valor de \$540.000, ayuda que no es prorrogable automáticamente, sino a petición del actor, de acuerdo a la conformación del núcleo familiar y las condiciones de vulnerabilidad.

Se allegó además, copia de la respuesta al derecho de petición dada al actor con la respectiva constancia de envío. –*folios 39 y 40*–

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*”, prevé en su artículo 27º que una vez que se profiera el fallo que concede la protección a los derechos constitucionales fundamentales la autoridad responsable de su amenaza o vulneración 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 de aquél, lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en tal forma también se abra proceso contra el superior. De igual forma, establece dicha disposición que el Juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que quede restablecido el derecho fundamental.

Por su parte, el artículo 52 *ejusdem* establece el trámite a impartir en caso de incumplimiento a las órdenes proferidas en una sentencia de tutela mediante la cual se conceda la protección a los derechos constitucionales fundamentales y las sanciones aplicables; advierte el precepto:

ARTICULO 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.~~

En diferentes fallos de Tutela, la H. Corte Constitucional al referirse a la facultad del Juez para sancionar por desacato, consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, ha precisado que el objeto principal del trámite incidental no es la aplicación de la sanción, sino persuadir al responsable del cumplimiento de las órdenes proferidas para la protección de los derechos constitucionales fundamentales. Señaló el órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional:

“El objeto del incidente de desacato, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo, la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia¹.

Así entonces, la jurisprudencia constitucional² ha precisado que la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor.

El incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), en la medida en que permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional³.

¹ Sentencia T-421 de 2003.

² Sentencia T-421 de 2003.

³ Sentencia T-171 de 2009.

Por su parte, esta Corporación ha establecido que la consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata. En el caso de la consulta del incidente de desacato, la situación de debilidad radica en cabeza de la persona a quien se le impone la sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela. Al tener como finalidad establecer la legalidad del auto consultado, su estudio se debe limitar a esta providencia. Por tanto, en el caso de la consulta del incidente no se extiende al estudio de la legalidad de la providencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida”^{4 5}.

En este orden de ideas, el incidente de desacato creado para las acciones de tutela es establecido por el legislador para garantizar la tutela judicial efectiva, es decir que los ciudadanos no sólo tengan el derecho al acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, sino que sus decisiones trasciendan de lo meramente formal a lo material, a través de los mecanismos que se crean para el cabal cumplimiento de las órdenes judiciales.

Ahora bien, el Decreto 2591 de 1991 establece que una vez adelantado el trámite incidental, si la entidad responsable de la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales no da cumplimiento a las órdenes judiciales, el Juez deberá imponer la sanción correspondiente. No obstante, ha advertido la Jurisprudencia Constitucional que dicha sanción no se deriva de una responsabilidad objetiva, es decir comprobada la omisión automáticamente procede la sanción, sino que debe encontrarse probada la llamada responsabilidad subjetiva, esto es debe acreditarse la negligencia en el desconocimiento de lo resuelto por el Juez de Tutela. Veamos:

“10.4. Puesto que se trata de un procedimiento disciplinario, el incidente de desacato está cobijado por las garantías que el derecho sancionador prodiga al disciplinado, entre ellas la necesidad que se demuestra la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Por ende, para declarar el desacato de la autoridad responsable no basta con que se compruebe la omisión, sino que esta debe ser atribuible al sancionado. Sobre el particular, la jurisprudencia ha insistido en que “... el juez de tutela al tramitar el respectivo incidente tiene el deber constitucional de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, por tanto dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación

⁴ Sentencia T-421 de 2003.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-652 del treinta (30) de agosto de dos mil diez (2010). Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado cuál debe ser la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.(...) En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo.”

La exigencia de responsabilidad subjetiva para la declaratoria del desacato significa, del mismo modo, que el juez de tutela deberá abstenerse de imponer la sanción cuando se demuestre que la obligación derivada de la orden de tutela no ha sido determinada o que a la autoridad responsable no se le ha dado la oportunidad de cumplirla, a pesar de actuar de buena fe.

*11. Es con base en estas consideraciones que la jurisprudencia constitucional ha fijado las diferencias existentes entre el incidente de desacato y el cumplimiento de la sentencia de tutela. Para la Corte, estos dos procedimientos se diferencian en que (i) el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; (ii) la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva; (iii) la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 ejusdem. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia; y (iv) el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”.*⁶

Es importante advertir que, una vez impuesta la sanción por incumplimiento a la sentencia de tutela que acceda a la protección de derechos fundamentales, se activa el Grado Jurisdiccional de la Consulta, sin necesidad de solicitud de parte, que lleva la Juez del nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada. La finalidad de este mecanismo de revisión está prevista para proteger los derechos del incidentado, al encontrarse en un estado de indefensión, debido a la falta de recursos procedentes frente al auto que define la sanción.

Así mismo, el grado jurisdiccional de consulta en materia de desacato de acciones de tutela tiene como fin verificar el respeto al derecho fundamental del debido proceso que tiene cada parte en la contienda judicial, si se tiene en cuenta que la decisión que finalmente se revisa se toma en ejercicio de uno de los poderes disciplinarios que tiene un Juez. Así lo ha advertido la Corte Constitucional al considerar:

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-123 del veintidós (22) de febrero de dos mil diez (2010). Magistrado Ponente Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE:	SAÚL ARMANDO OROZCO GARCÍA
DEMANDADO:	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO:	05 001 33 33 024 2013 00047 02
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en señalar que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental⁷, y que de allí se desprende una serie de criterios de ineludible acatamiento, entre los cuales pueden mencionarse:

. El juez, sin desconocer que el incidente de desacato 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.

. La iniciación del incidente debe comunicarse al incumplido, a quien debe darse una oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente argumentos en su 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 cumplimiento⁸, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, remitir el expediente en consulta ante el superior.⁹

ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE ESTUDIO

Los siguientes aspectos que se tratarán en esta providencia, conducen a la Sala a revocar la sanción impuesta en el auto objeto del grado jurisdiccional de consulta.

Analizado el asunto materia de consulta, 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 Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad el día veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012), mediante el cual se tuteló el derecho fundamental de petición del señor **SAÚL ARMANDO OROZCO** y se le ordenó a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, que se pronunciara de fondo, en forma clara, precisa y congruente con lo solicitado en relación con el derecho de petición del accionante, siendo que para dar dicha respuesta, debía previamente llevar a cabo el proceso de caracterización y en todo caso a tales órdenes debía darse cumplimiento en los términos indicados en la citada providencia.

Revisado el expediente, se advierte que de conformidad con los memoriales allegados por la entidad accionada visible de folios 14 a 54, la **UNIDAD**

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-572 del 29 de octubre de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T-766 de 1998, ya citada.

⁸ 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.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del diez (10) de diciembre de (2008). Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

REFERENCIA:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
RADICADO:
INSTANCIA:
ASUNTO:

ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
SAÚL ARMANDO OROZCO GARCÍA
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
05 001 33 33 024 2013 00047 02
SEGUNDA
RESUELVE CONSULTA

ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, informó que llevó a cabo el proceso de caracterización del actor, determinando la viabilidad de la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, razón por la cual hizo entrega al señor Saúl Armando Orozco García de dicha ayuda, desde el tres de abril de 2013, por valor de \$540.000 y allegó además, copia de la respuesta al derecho de petición dada al actor con la respectiva constancia de envío.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se puede desconocer, que en el caso que nos ocupa, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, realizó las diligencias necesarias para resolver el asunto de su competencia, siendo ello así que realizó el proceso de caracterización del actor, producto del cual determinó procedente la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y así mismo, informó lo pertinente al accionante.

Conforme a las anteriores consideraciones, esto es, la existencia de respuesta al derecho de petición elevado por el actor, se revocará la decisión tomada por la *A-Quo*.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el auto proferido el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013) por el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo del Circuito de Medellín, por medio del cual resolvió sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes al señor **Camilo Buitrago Hernández**, en su calidad de Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido por esta Corporación el día veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013).

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE en forma personal a las partes y envíese oficio indicándose lo resuelto en la presente providencia al señor **LUIS ANTONIO OSORIO GRANADOS –DEFENSOR DEL PUEBLO REGIONAL ANTIOQUIA**.

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE:	SAÚL ARMANDO OROZCO GARCÍA
DEMANDADO:	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO:	05 001 33 33 024 2013 00047 02
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA

TERCERO.- En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO