



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

Medellín, trece (03) de mayo de dos mil trece (2013)

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
PROVIDENCIA: AUTO INTERLOCUTORIO No. 82
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA
TEMA: REVOCA SANCIÓN

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, procede la Sección Segunda de Oralidad a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del diez (10) de abril de dos mil trece (2.013), proferida por el Juzgado Noveno (09) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales, al Representante Legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS doctora Paula Gaviria Betancur, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2.011) por la misma Agencia Jurisdiccional.

ANTECEDENTES

1. El señor Jaime Hernando Osorio Restrepo, interpuso acción de Tutela en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS-, impetrando la protección de su derecho constitucional fundamental de petición, que considera amenazado y/o vulnerado por la omisión de la entidad al no haberle dado respuesta a su petición relacionada con la reparación por vía administrativa.

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE:	JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO:	05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA

2. La Tutela, amparando el derecho fundamental de petición, fue concedida por el Juzgado Noveno (09) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante fallo proferido el día dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2.011), ordenándole a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo procediera a informar o a dar respuesta al accionante sobre el derecho al pago del cincuenta por ciento (50%) restantes de la indemnización solidaria correspondiente a la víctima señor Luis Eduardo Osorio.

3. Mediante escrito allegado a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín el día diecisiete (17) de febrero de dos mil doce (2.012), visible a folio 1 del expediente, el señor Jaime Hernando Osorio Restrepo, promovió incidente de desacato en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS-, manifestando que dicha entidad omitía el cumplimiento cabal de lo dispuesto en la sentencia de tutela.

4. Por auto del veintiuno (21) de febrero de dos mil once (2.011), el Juzgado de conocimiento, previamente a decidir sobre la admisión del incidente de desacato de la referencia, ordenó librar el oficio pertinente con destino a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, a efectos de requerirla para que informara las razones del incumplimiento al amparo decretado, dentro del término de dos (02) días siguientes a la notificación del proveído.

5. El día veintisiete (27) de febrero de dos mil doce (2012), la entidad accionada, allega escrito en el que manifestó que mediante comunicación 20124000646501 del veinte (20) de febrero de dos mil doce (2012), se le dio respuesta a la solicitud elevada por el accionante, en donde se le informó que al señor Luis Eduardo Osorio se le reconoció la calidad de víctima.

6. Por auto del veintinueve (29) de marzo de dos mil doce (2012), el Juzgado de Conocimiento previo a iniciar el incidente de desacato, requirió por segunda vez a la entidad accionada Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, con el fin de que informara en el término de dos (02) días hábiles, las razones por las cuales no había dado cumplimiento al fallo de tutela.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

7. El día veintitrés (23) de abril de dos mil doce (2012), la entidad accionada allega escrito en el que manifestó que mediante comunicación 20124002077821 del dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012), se le dio respuesta a la solicitud elevada por el accionante, en donde se le indicó que el Comité de Reparación Administrativa en sesión virtual número 008 del diez (10) al veintinueve (29) de agosto de dos mil once (2011), decidió reconocer la calidad de víctima al señor Luis Eduardo Osorio, así mismo se le informo que se realizó el trámite administrativo correspondiente para que el pago restante correspondiente al 50% remanente , entre los beneficiarios, de la reparación administrativa por la muerte del señor Luis Eduardo Osorio, se haga efectivo a los destinatarios correspondientes.

8. Mediante escrito presentado por el accionante el día seis (06) de junio de dos mil doce (2012), se le solicita al Juzgado de Conocimiento continuar con el trámite incidental, toda vez que a la fecha la entidad accionada no ha dado cumplimiento al fallo de tutela.

9. Por auto del trece (13) de junio de dos mil doce (2012), el Juzgado Noveno (9) Administrativo del Circuito de Medellín, profiere decisión de fondo, decidiendo no continuar con el incidente de desacato, por cuanto la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha incurrido en desacato.

10. El día tres (03) de julio de dos mil doce (2012), el señor Jaime Hernando Osorio Restrepo, allega escrito, en donde manifiesta que la entidad accionada a la fecha no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, razón por la cual solicita se continúe con el trámite incidental.

11. Por auto del dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012), el Juzgado Noveno (9) Administrativo del Circuito de Medellín, previo a iniciar el incidente de desacato, ordena requerir a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas para que en el término dos (2) días hábiles, informe las razones por las cuales no ha cumplido la orden impartida el día trece (13) de agosto –*sic*-de dos mil doce (2012).

12. Por auto del trece (13) de noviembre de dos mil doce (2012), el Juzgado Noveno (09) Administrativo del Circuito de Medellín, dio apertura al incidente de desacato en contra del Representante Legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, doctora Paula Gaviria Betancur, concediéndole un término de tres (03) días contados a partir de la notificación de la providencia para que manifestara lo que a bien tuviera en su defensa y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer.

13. Por auto del veintisiete (27) de noviembre de dos mil doce (2012), el Juzgado de Conocimiento abre a pruebas el incidente de desacato, en donde se tuvieran como pruebas las documentales allegadas al expediente, así mismo se ordenó librar oficio a la entidad accionada, para que en el término de tres (3) días informara acerca del cumplimiento al fallo de tutela, y por último se decreto el interrogatorio de parte del señor Jaime Hernando Osorio Restrepo.

14. El día veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013), la entidad accionada allega escrito en el manifestó que mediante comunicacion 20124002077821 del dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012), se le dio respuesta a la solicitud elevada por el accionante.

15. El día diez (10) de abril de dos mil trece (2013), el Juzgado Noveno (09) Administrativo del Circuito de Medellín profirió decisión de fondo, resolviendo sancionar con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Representante Legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS- doctora Paula Gaviria Betancur- por el incumplimiento del fallo de tutela proferido por el mismo Despacho el día dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- La consulta en el desacato está instituida para verificar la efectividad de la protección de los derechos fundamentales que se hubieren amparado mediante un fallo de tutela, así como también para revisar que la sanción impuesta por el Juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito de la norma que la consagra (Decreto 2591 de 1.991, Capítulo V, artículos 52 y 53).

El artículo 52 del Decreto 2591 de mil novecientos noventa y uno (1991), establece:

“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

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

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.”

2.- 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 por el Juzgado Noveno (9) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante el cual se tuteló el derecho fundamental de petición.

3.- Respecto de la consulta debe destacarse que está instituida no sólo para verificar la efectividad en la protección de los derechos que mediante el fallo se le ampararon al tutelante, sino, además, para revisar que la sanción impuesta por el *A Quo* sea justa, equitativa, adecuada al propósito dispuesto y concordante con la norma que la consagra y el resto del ordenamiento jurídico.

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

3.1.- El primer aspecto tiene que ver con la finalidad del incidente de desacato previsto en el mencionado artículo 52, que es una de las muchas facultades correccionales que tienen los órganos jurisdiccionales, es precisamente la de garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales protegidos por vía de la acción de tutela.

A diferencia de otras sanciones previstas en el ordenamiento, tales como las penales o disciplinarias propiamente dichas, que buscan fundamentalmente sancionar la violación de los tipos de tal naturaleza, el propósito fundamental del desacato es lograr la eficacia de la orden dada.¹

3.1.1.- Acorde con ese concepto, en curso el incidente de desacato, si el funcionario público o el particular renuente procede a cumplir la orden de tutela, lo indicado entonces es no imponer las sanciones previstas en el artículo 52 del decreto 2591 de 1.991, visto que se cumplió el fin propuesto que no es otro que el amparo efectivo del derecho tutelado.

¹ Cfr. Corte Constitucional: Expediente D-1411, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) del decreto 2591 de 1991, Demandante: Jairo Alonso Restrepo Arango, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ, sentencia de febrero veintiseis (26) de mil novecientos noventa y siete (1997).

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

3.1.2.- No significa lo anterior que la renuencia o negligencia del obligado a cumplir la orden de amparo quede impune.

Para el efecto existe otro tipo de sanciones como la disciplinaria – por incumplimiento de las obligaciones propias del funcionario público – o la penal - fraude a decisión judicial-, que serán las aplicables si los órganos competentes así lo consideran.

Todo, si se tiene en cuenta que la sanción por desacato es un *“ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado”*, mientras que la sanción penal castiga *“la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado.”*²

3.1.3.- De acuerdo con lo anterior, para garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en los eventos de desacato, le corresponde al Juez Constitucional sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva, su acción desobediente o permisiva; es decir, diligenciar la inmediata efectividad de la orden impuesta; de no ser así, las decisiones proferidas en la sentencia de tutela pasarían a constituir letra muerta, resultando su incumplimiento y, por consiguiente, el amparo otorgado quedaría vinculado al arbitrio omisivo e irresponsable de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

3.1.4.- En cuanto a los alcances de la sanción por desacato la H. Corte Constitucional se ha expresado en los términos siguientes:

“El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma (...) La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil.

Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en reciente fallo C – 218 de 1996, lo siguiente: “El juez como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan y obviamente de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en

² Sentencia C-092 de 1997. MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración B-3, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia T-880 de 2001. MP Clara Inés Vargas Hernández.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.” (Sala Plena, Sentencia C -243 de 1996).

3.2- En el caso que nos ocupa, la entidad accionada al requerimiento realizado por el *A Quo* por medio de auto proferido el día diez (10) de abril de dos mil trece (2013), allega escrito en el cual indica que mediante comunicación 20124002077821 del dieciocho (18) de dos mil doce (2012), se le dio respuesta al accionante, en donde se le indicó que el Comité de Reparación Administrativa en sesión virtual número 008 del diez (10) al veintinueve (29) de agosto de dos mil once (2011), decidió reconocer la calidad de víctima al señor Luis Eduardo Osorio, así mismo se le informo que se realizó el trámite administrativo correspondiente para que el pago restante correspondiente al 50% remanente , entre los beneficiarios, de la reparación administrativa por la muerte del señor Luis Eduardo Osorio, se haga efectivo a los destinatarios correspondientes, (...). Por lo anterior se le manifestó que tan pronto se tuviera disponibilidad del recurso, el mismo se haría efectivo.

Si bien es cierto que la tutela no se cumplió con el requerimiento hecho por el Juez Noveno (09) Administrativo, este Tribunal encontró que cesó la vulneración del derecho constitucional fundamental de petición del señor Jaime Hernando Osorio Restrepo.

En este orden de ideas si el objetivo que se busca con la sanción es el cumplimiento del fallo y por ende la no vulneración de derechos fundamentales, cesando tal vulneración, no tendría sustento fáctico la sanción, pues ella es impuesta sólo para garantizar la protección efectiva a los derechos fundamentales y para corregir la actitud omisiva de la persona o entidad que incurre en la violación, acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que informan el derecho de las penas.

Recuérdese que la Jurisprudencia distingue entre el cumplimiento de la sentencia de tutela y el desacato mismo:

“Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato. Las diferencias entre el desacato y el cumplimiento son las siguientes:

- 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*

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.

- 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.*

“De esta manera, además de velar por la observancia de la sentencia de tutela (artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991), el juez puede tramitar un incidente de desacato y persuadir al obligado para que obedezca la orden dada, cuya finalidad “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”³ (artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991). Son dos atribuciones distintas que a pesar de su estrecha relación no pueden confundirse.”

Aunque el amparo otorgado con la tutela no se agota con los meros trámites administrativos de revisión de la documentación, la verificación de la procedencia de la prestación reclamada y otras gestiones relacionadas con las funciones de la demandada, porque la eficacia de la protección sólo se logró hasta el momento en que se emitió un pronunciamiento, dando respuesta de fondo a la solicitud, no se puede desconocer que en el caso que nos ocupa, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas realizó las diligencias necesarias para resolver el asunto de su competencia, siendo ello así que el día dieciocho (18) de dos mil doce (2012), se le dio respuesta al accionante, en donde se le indicó que el Comité de Reparación Administrativa en sesión virtual número 008 del diez (10) al veintinueve (29) de agosto de dos mil once (2011), decidió reconocer la calidad de víctima al señor Luis Eduardo Osorio, así mismo se le informó que se realizó el trámite administrativo correspondiente para que el pago restante correspondiente al 50% remanente, entre los beneficiarios, de la reparación administrativa por la muerte del señor Luis Eduardo Osorio, se haga efectivo a los destinatarios correspondientes, (...). Por lo anterior se le manifestó que tan pronto se tuviera disponibilidad del recurso, el mismo se haría efectivo, encontrando el Despacho que ceso la vulneración del derecho constitucional fundamental de petición del accionante, porque revisada la orden dada a la entidad accionada en el fallo de tutela, fue que se le diera respuesta a la petición relacionada con el 50% restante de la indemnización solidaria correspondiente a la víctima señor Luis Eduardo Osorio, más no iba encaminada a que se le pagara dicha suma adeudada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

Por las razones expuestas se revocará la decisión tomada por el Juzgado Noveno (09) Administrativo del Circuito de Medellín, proferida el día diez (10) de abril de dos mil trece (2013).

³ Sentencia T-421 de 2003.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE: JAIME HERNANDO OSORIO RESTREPO
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
RADICADO: 05 001 33 31 009 2011 00686 01
INSTANCIA: SEGUNDA
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

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

RESUELVE

- 1. REVOCAR** la decisión consultada.
- 2. NOTIFÍQUESE** en forma personal a las partes.
- 3. ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA
MAGISTRADO**