

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, diciembre cuatro (04) de dos mil trece (2013)

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-
Demandante:	LUZ DARY BERNAL AGUDELO
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS
Radicado:	05 001 33 33 007 2013 00636 01
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio -
Decisión:	Revoca 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. Acreditado el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, no 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 19 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Camilo Buitrago Hernández Director del Área de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

ANTECEDENTES

La señora **LUZ DARY BERNAL AGUDELO** actuando en su propio nombre, interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la protección del derecho fundamental de petición, frente a la solicitud presentada el 27 de mayo de 2013 y que hace referencia a que se le haga entrega de la atención humanitaria.

La tutela fue concedida por el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 23 de julio de 2013, en la que se ordenó lo siguiente¹:

*“1°. **TUTELAR** el derecho fundamental de petición, que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS** vulnera a la señora **LUZ DARY BERNAL AGUDELO** identificada con cédula de ciudadanía **32.291.861**, de acuerdo a lo manifestado en la presente Sentencia.*

*2°. **ORDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, a través de su representante legal o la persona que este designe, que en el término de **OCHO (08) DIAS HABILES** contados a partir de la notificación de la presente providencia, efectúe la evaluación de las condiciones socio económicas reales de la accionante y su grupo familiar, a fin de constatar si ha superado la condición de vulnerabilidad, o si por el contrario, cumple con los requisitos necesarios para el otorgamiento de la ayuda humanitaria que solicita.*

*3°. Vencido el término anterior, en caso de verificar que la accionante no se encuentra en condiciones de asumir su auto-sostenimiento, dentro de los **QUINCE (15) DIAS** hábiles siguientes, **la entidad accionada**, asignará turno de entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria – si aún no lo ha hecho-, **indicando la fecha cierta en que se hará la entrega de la misma, fecha que deberá atender los criterios jurisprudenciales de razonabilidad y oportunidad.** En caso contrario, es decir, de no ser procedente la entrega de las ayudas humanitarias, la entidad deberá comunicar por medio de acto administrativo a la accionante, los motivos por los cuales no es procedente su solicitud.*

Así mismo, la entidad al efectuar el proceso de caracterización deberá tener en cuenta la particular situación que presente la accionante, con el fin de determinar si es sujeto de especial protección que amerite un tratamiento preferencial en aplicación

¹ Folio 11

al principio de "enfoque diferencial" a que alude la Corte Constitucional en sentencia T 033 de 2012, de la cual se transcribieron varios de sus apartes.

4°. **ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, que una vez realice el proceso de caracterización y en caso de determinar la procedencia de la ayuda, **y de ser ésta de transición y de cumplir con los criterios del artículo 65 de la Ley 1448 de 2011**, dentro de los **OCHO (08) DIAS SIGUIENTES** a la caracterización, deberá **remitir dicha información al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR** para que esta última, garantice el componente de alimentación a la accionante e informe en el mismo término a ésta tal determinación con el propósito que conozca el ente encargado de resolver sobre dicho componente.

A su vez el ICBF en un término máximo de **QUINCE (15) DIAS**, contados a partir del recibo de la información, deberá comunicar a la actora el término oportuno y razonable que no podrá exceder de **tres meses contados** desde el momento que recibe la solicitud por parte de la UAEARIV, en el cual hará entrega del componente de alimentación.

5°. **ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS**, que preste el asesoramiento necesario a la accionante para que pueda acceder, de forma oportuna, a los diferentes programas de atención y estabilización socioeconómica, en materia de desplazamiento ante las entidades del SNAIPD, **informándole qué más beneficios puede recibir**, comunicando dicha respuesta a la interesada en un término no mayor a **DIEZ (10) DIAS**, a partir de que la accionante se presente a la entidad, advirtiéndose que la sola respuesta no es suficiente, pues se hace necesario que la actora reciba respuesta de fondo a su derecho de petición y este sea debidamente comunicado (...)"

Mediante escrito presentado el 26 de agosto de 2013, la señora **Luz Dary Bernal Aguelo**, instauró incidente de desacato en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y solicitó que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida por el despacho, cumpliendo con los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folio 1)

ACTUACIÓN PROCESAL

Previo al inicio del incidente de desacato, mediante auto proferido el 04 de septiembre de 2013², el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir al Director del Área de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Doctor Camilo Buitrago Hernández, para que en el término de tres (03) días informara las razones por las cuales no ha dado cumplimiento a la orden impartida en la sentencia de tutela del 23 de julio de 2013, a lo cual la entidad accionada allegó escrito en el cual manifiesta que revisado el caso de la accionante se encontró que la unidad le respondió de fondo y de manera clara y precisa la petición a la actora y se le informó que no era posible la entrega de la ayuda humanitaria a una persona que como en su caso se encuentra afiliada al régimen contributivo.

Agrega la entidad que en caso en concreto ya han pasado más de diez años desde el desplazamiento, por lo que es no es coherente pretender la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia permanente, pues las mismas responden a la etapa coyuntural primaria de desplazamiento en los que la persona se encuentra desprovista de sus propios medios de subsistencia, es así como considera la entidad que resulta improcedente el mecanismo constitucional porque lo que pretende es revivir algo que ya fue superado y pasado el término ya referenciado se requiere adoptar otras medidas en orden a lograr la estabilización socioeconómica.

Mediante auto del 08 de octubre de 2013³, se dio apertura al incidente de desacato del Director del Área de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Camilo Buitrago Hernández para que en un término de tres (03) días informe las gestiones llevadas a cabo para dar cumplimiento al fallo del 23 de julio de 2013 y solicite las pruebas que pretende hacer valer, toda vez la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no allegó con el escrito presentado constancia de notificación de la respuesta que argumenta haber dado a la señora Bernal Agudelo, la cual es la única que constituye plena

² Folio 13

³ Folio 19

prueba del cumplimiento. Requerimiento ante el cual la entidad accionada no emite pronunciamiento alguno.

Finalmente, mediante providencia del diecinueve (19) de noviembre de 2013⁴, el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Camilo Buitrago Hernandez Director del Área de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con una multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes, una vez notificada esta sanción, la entidad accionada emitió pronunciamiento en el cual argumenta que la accionante tiene disponible los recursos solicitados en el Banco Agrario de la localidad donde reside,

“LUZ DARY BERNAL AGUDELO identificada (a) con Documento N°. 32.291861, presenta el turno 1C-12988 generado e 07-NOV-13, girado el 08-NOV-13 hace 12 días y está pendiente de información de pago y/o reintegro.”⁵

Lo anteriormente manifestado fue reiterado mediante escrito presentado el en esta Corporación el 29 de noviembre de 2013 y se allego copia de la comunicación N° 201372014582701 del 21 de noviembre de 2013, en la cual se le informa a la señora Bernal Agudelo que la atención humanitaria podría ser cobrado a partir del 13 de noviembre de 2013, además se anexo constancia de envío.

Agrega la entidad en dicho escrito que si bien el componente de alimentación le corresponde al ICBF y el de alojamiento a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad otorgó ambos componentes, motivo por el cual no es procedente remitir la solicitud de la accionante al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, pues podría efectuarse un doble pago en lo que respecta a dicho componente.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 la sentencia emanada del Juzgado Séptimo (07) Administrativo

⁴ Folios 32 a 34

⁵ folio 38

Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición.

El Decreto 2591 de 1991 consagra en el Capítulo V, artículos 52 y 53, las sanciones que debe imponer el juez para hacer cumplir una providencia de tutela, previo el adelantamiento del incidente respectivo.

En relación con el desacato, la Corte Constitucional ha expresado:

“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 el 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 los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.”⁶

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente; es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden; de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y, por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 contiene las sanciones que corresponde imponer a quien incumple un fallo de tutela:

“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.”

Bajo esta perspectiva, la consulta en el desacato está instituida, tanto para verificar la efectividad en la protección del derecho que se amparó mediante la sentencia a la tutelante, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto y concordante con la norma que la consagra.

En el caso concreto, y en principio la Sala encuentra claramente demostrada la renuencia y falta de diligencia por parte de la entidad accionada a cumplir con la orden contenida en el fallo de tutela expedido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Medellín, toda vez que, ni siquiera efectuó pronunciamiento que satisficiera lo pretendido por la accionante una vez se le notificó del trámite incidental iniciado en su contra; sin embargo, una vez notificado el auto que impuso la sanción, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante escrito presentado el 29 de noviembre de 2013⁷, manifestó que dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, pues la petición le fue resuelta a la señora Luz Dary Bernal Agudelo mediante Comunicación radicado N° 201372014582701 del 21 de noviembre de 2013, a través del cual se le informó lo siguiente:

*“Dando tramite a su solicitud de Atención Humanitaria, hemos constatado que le fue otorgado un giro a su nombre, con el cual se están cubriendo los componentes de alimentación y alojamiento temporal, el cual **podrá ser cobrado a partir del 13 de Noviembre de 2013** en horarios de oficina ante la sucursal del Banco Agrario de su lugar de residencia. Para tal efecto, deberá acercarse de forma*

⁷ Folios 41 a 49

inmediata con su documento original de identidad y una fotocopia del mismo"⁸.

Para el efecto se anexó copia de la planilla de envío por correo certificado a la dirección de la accionante carrera 103C N° 19EE – 15 Medellín.

En el caso concreto, el Despacho no encuentra actualmente demostrada la renuencia y falta de diligencia por parte de la entidad accionada a cumplir con la orden contenida en el fallo de tutela expedido por el Juzgado Séptimo (07) Administrativo Oral de Medellín el 23 de julio de 2013, toda vez que la accionada dio respuesta a la solicitud elevada por la actora, mediante comunicación N° 201372014582701 del 21 de noviembre de 2013; con lo cual se evidencia que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas efectivamente dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela resolviendo la petición y proporcionando la ayuda humanitaria requerida.

Es de precisar con relación a la orden emitida a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas sobre remitir dicha solicitud al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de encontrar que la ayuda humanitaria requerida es de transición, precisa este despacho que frente a dicha orden no se presenta incumplimiento, toda vez que según lo argumentó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dicho componente de alimentación que le corresponde al ICBF fue ya otorgado por la Unidad.

En conclusión, dado que las necesidades de la tutelante se encuentran satisfechas al probarse que la entidad está cumpliendo a cabalidad con la orden impartida por el Juez de Instancia, puede afirmarse que el hecho que generó esta acción ha desaparecido, y por ende, la necesidad de imponer una sanción por un presunto desacato, lo que conlleva al Tribunal a revocar la decisión adoptada por el juez de primera instancia.

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

⁸ Folio 47

RESUELVE

PRIMERO: REVÓQUESE 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