

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, agosto cinco (05) de dos mil trece (2013)

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-
Demandante:	LIDA CAMPAÑA AGUILAR
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS
Radicado:	05 001 33 33 016 2013 00446 01
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio - 173
Decisión:	Confirma 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. No se acreditó el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, 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 22 de julio de 2013, proferida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la Doctora Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

ANTECEDENTES

La señora **Lida Campaña Aguilar** actuando en su propio nombre, interpuso acción de tutela contra la Unidad para la

Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la protección de su derecho fundamental de petición referente a la entrega del acto administrativo mediante el cual resuelve sobre su inclusión o no en el registro único de víctimas tras la solicitud de reparación por vía administrativa que hiciera la accionante con ocasión del deceso de su hija.

La tutela fue concedida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 24 de mayo de 2013, en la que se ordenó:

“1.TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN, invocado por la señora LIDA CAMPAÑA AGUILAR...

2.En consecuencia, SE ORDENA a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS adscrita al Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social, que en un término que no puede exceder de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS HÁBILES, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, por intermedio de la dependencia que corresponda, RESUELVA DE FONDO la solicitud presentada desde el día 05 de abril de 2013 radicada bajo consecutivo 2013-5-1.034388, por la señora LIDA CAMPAÑA AGUILAR orientada a que le sea entregado el acto administrativo mediante el cual resuelvan sobre su inclusión o no en el registro único de víctimas tras la solicitud de reparación por vía administrativa que en otrora hiciera la actora con ocasión del deceso funesto de su hija, además de indicarle los motivos de la decisión.

Copia de la respuesta que se profieran en relación con la solicitud aludida, deberá ser enviada a este Despacho, en el mismo término concedido con la constancia de notificación o comunicación al interesado...”¹

Mediante escrito presentado el 7 de junio de 2013, la señora **Lida Campaña Aguilar**, instauró incidente de desacato en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y solicita que se garantice el cumplimiento de la sentencia proferida por el despacho, cumpliendo con los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folios 1)

ACTUACIÓN PROCESAL

¹ Folio 2

Previo al inicio del incidente de desacato, mediante auto del 11 de junio de 2013², el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, con el fin de que resolviera de fondo la solicitud de la accionante, relativa a que se le entregue el acto administrativo mediante el cual resolvió sobre la inclusión o no en el registro único de víctimas tras la solicitud de reparación por vía administrativa que hiciera la accionante con ocasión del deceso funesto de su hija e indicarle los motivos de la decisión, sin que la entidad accionada realizara pronunciamiento alguno.

Mediante auto del 24 de junio de 2013³, se dio apertura al incidente de desacato, al considerar que la parte accionada no había dado cumplimiento a la orden proferida por el despacho el 24 de mayo de 2013, por lo cual se corrió traslado a la entidad demandada por el término de tres (3) días, con el fin de que se pronunciara y en la contestación solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer, requerimiento ante el cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas mediante escrito del 25 de junio de 2013 indicó que mediante comunicación N° 20137207607981 del 13 de junio de 2013 enviada por correo certificado a la dirección aportada por la señora Lida Campaña Aguilar⁴, por lo que aduce que es evidente la configuración del hecho superado pues brindo una respuesta oportuna y de fondo a la solicitud presentada por la accionante. Aporta además copia del a respuesta enviada a la accionante por correo certificado, en la cual le informa que las recomendaciones del estudio técnico sobre el caso particular al Comité de Reparaciones Administrativas, cuya decisión del mencionado Comité fue "**NO RECONOCER** la calidad de víctima a: SARLY LEYDIS CAMPAÑA AGUILAR, mediante el acta No. 002 extraordinaria."⁵, sin embargo con dicha respuesta no da cumplimiento a la orden emitida en la sentencia del juez de instancia.

² Folio 2

³ Folio 5 y 6

⁴ Folio 6 a 7

⁵ Folio 11 cuya respuesta reitera a folios 32 a 42 del expediente.

Posteriormente, mediante auto del 09 de julio de 2013⁶, se abrió a pruebas el trámite incidental, requerimiento ante el cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no emitió respuesta alguna.

Finalmente, mediante providencia del 22 de julio de 2013⁷, el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar a la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Doctora Paula Gaviria Betancur, con multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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*”, dispone 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 debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior de aquél y lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en esa forma también se inicie el proceso contra dicho superior.

Además, la citada disposición establece que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta cuando cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta cuando quede restablecido el derecho o se eliminen las causas de la amenaza.

Por su parte, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, prescribe lo siguiente en relación con el trámite del incidente de desacato:

“Artículo 52.- Desacato.- *La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en*

⁶ Folio 13.

⁷ Folios 26 a 29.

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)”.

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene fundamento en el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela, así que inobservada la orden, el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

En el asunto sub - examine la accionante promovió el mencionado incidente, pues manifestó que la entidad no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín.

La Corte Constitucional al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente⁸:

“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.

“[...]. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia” (subrayas ajenas al texto).

“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 los resultados 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

⁸ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

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.” (Negrilla intencional de la Sala) Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008 ha reiterado:

“El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”, reiterándose en la misma providencia que “el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante”. (Subrayas fuera de texto).

La Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la Corporación:

“Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones judiciales que ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado,

pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la prevalencia del orden Constitucional (ii) involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la confianza legítima y (iii) su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez esta convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente".

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín tuteló los Derechos Fundamentales de la señora **Lida Campaña Aguilar**, a través de sentencia proferida el 24 de mayo de 2013.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el proceso de tutela debe ser acatada de inmediato y por su destinatario, pues de lo contrario no se cumplirá con el objeto de la acción, que no es otro que la efectiva protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por el Juez, de las garantías fundamentales que se avalan en la sentencia proferida el 24 de mayo de 2013, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida, desconoce la autoridad judicial que la profiere, de las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales.

En tal sentido, se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

"comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los

mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades"

Recuérdese que el legislador sanciona a quien "por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial" elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P, fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y el artículo 53 replica:

*"Artículo 53 **SANCIONES PENALES.** El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá según el caso, en fraude en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar".*

Conforme se expuso anteriormente, a la señora **Lidia Campaña Aguilar** no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

"1.TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN, invocado por la señora LIDA CAMPAÑA AGUILAR...

*2.En consecuencia, **SE ORDENA** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS adscrita al Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social**, que en un término que no puede exceder de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS HÁBILES, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, por intermedio de la dependencia que corresponda, **RESUELVA DE FONDO** la solicitud presentada desde el día 05 de abril de 2013 radicada bajo consecutivo 2013-5-1.034388, por la señora LIDA CAMPAÑA AGUILAR orientada a que le sea entregado el acto administrativo mediante el cual resuelvan sobre su inclusión o no en el registro único de víctimas tras la solicitud de reparación por vía administrativa que en otrora hiciera la actora con ocasión del deceso funesto de su hija, además de indicarle los motivos de la decisión.*

Copia de la respuesta que se profieran en relación con la solicitud aludida, deberá ser enviada a este Despacho, en el mismo término

concedido con la constancia de notificación o comunicación al interesado...⁹

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas allegó escrito con el cual trata de justificar su actuación omisiva, en el que indicó que mediante comunicación N° 20137207607981 del 13 de junio de 2013 enviada por correo certificado a la dirección aportada por la señora Lida Campaña Aguilar¹⁰, por lo que aduce que es evidente la configuración del hecho superado pues brindo una respuesta oportuna y de fondo a la solicitud presentada por la accionante. Aporta además copia de la respuesta enviada a la accionante por correo certificado, en la cual le informa que las recomendaciones del estudio técnico sobre el caso particular al Comité de Reparaciones Administrativas, cuya decisión del mencionado Comité fue **"NO RECONOCER la calidad de víctima a: SARLY LEYDIS CAMPAÑA AGUILAR, mediante el acta No. 002 extraordinaria."**¹¹, sin embargo con dicha respuesta no da cumplimiento a la orden emitida en la sentencia del juez de instancia.

Es evidente que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no dio cumplimiento a la orden dada en la sentencia de tutela, a través de la cual se le ordenó que dentro de 48 horas hábiles contados a partir de la notificación del fallo, por medio de la dependencia que corresponda, "**RESUELVA DE FONDO la solicitud presentada desde el día 05 de abril de 2013 radicada bajo consecutivo 2013-5-1.034388, por la señora LIDA CAMPAÑA AGUILAR orientada a que le sea entregado el acto administrativo mediante el cual resuelvan sobre su inclusión o no en el registro único de víctimas tras la solicitud de reparación por vía administrativa que en otrora hiciera la actora con ocasión del deceso funesto de su hija, además de indicarle los motivos de la decisión.**

Copia de la respuesta que se profieran en relación con la solicitud aludida, deberá ser enviada a este Despacho, en el mismo término concedido con la constancia de notificación o comunicación al interesado...¹²

Por lo anterior, es claro que se violaron todos los principios y órdenes de carácter constitucional y fundamental, ya que el

⁹ Folio 2

¹⁰ Folio 6 a 7

¹¹ Folio 11

¹² Folio 2

fallo de tutela en el cual se protegen los derechos fundamentales de la accionante se profirió desde el 24 de mayo de 2013 por Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pese a varios requerimientos efectuados por el Juzgado de Instancia, hizo caso omiso a las solicitudes de cumplimiento, además no emitió alguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento y a la mora en que incurrieron para responder de forma clara, concreta y de fondo la solicitud presentada por la señora **Lida Campaña Aguilar**, referente a la entrega del acto administrativo mediante el cual resuelve sobre su inclusión o no en el registro único de víctimas tras la solicitud de reparación por vía administrativa que hiciera la accionante con ocasión del deceso de su hija.

Forzoso es entonces, concluir que se presentó un cumplimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pues es obvio que la persona en cuyo favor se decreta la protección, tiene el derecho a que mientras no se modifiquen de manera sustancial las circunstancias que el Juez ponderó, el amparo que se le concede tenga vocación de ser obligatorio y a que no se desvirtúe su sentido sin un fundamento serio y razonable.

Así es claro, que la sanción impuesta por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín el día 22 de julio de 2013, contra la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Doctora Paula Gaviria Betancur es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desacató la orden proferida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral de Medellín el 24 de mayo de 2013.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR 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

CE