



República de Colombia
Rama Judicial
Tribunal Administrativo del Tolima
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, nueve (9) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 00023-2022
Interno: 132-2022
Acción: INCIDENTE DE DESACATO TUTELA
(CONSULTA)
Demandante: JAIRO HERNEY PAZ ARIAS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
y CARCELARIO DE IBAGUÉ (COIBA)

I. ASUNTO

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, procede la Sala a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 2 de mayo próximo pasado, proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante la cual resolvió sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente al CP R MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ LONDOÑO, Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 15 de febrero de 2022 por la misma Agencia Jurisdiccional.

II. ANTECEDENTES

El señor JAIRO HERNEY PAZ ARIAS, formuló acción de tutela en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Complejo Carcelario Y Penitenciario de Ibagué (COIBA), impetrando la protección de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso presuntamente amenazados y/o vulnerados por la entidad accionada.

La sentencia de tutela, amparando los derechos fundamentales deprecados por la accionante fue concedida por el Juzgado de conocimiento mediante providencia del 15 de febrero de 2022, ordenándole al Director del Centro de Evaluación y Tratamiento del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué –COIBA, y al Director de dicha entidad, dar respuesta de fondo y congruente a la petición radicada por el accionante, efectuando el correspondiente análisis frente a la situación y fase en la que se encuentra actualmente.

- Trámite

Por estimar que no se ha dado cumplimiento de forma estricta a lo ordenado en el anterior fallo judicial por parte del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué - COIBA, el señor JAIRO HERNEY PAZ ARIAS, presentó ante el Juzgado de origen escrito de incidente de desacato, argumentado el incumplimiento de la entidad, pues a la fecha no ha obtenido respuesta sobre el cambio de fase de seguridad.

Es así que, el Juzgado Once Administrativo mediante proveído del 08 de abril del año que avanza, admitió el incidente de desacato en contra del C.T. R Miguel Ángel Rodríguez Londoño, en su calidad de Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué -COIBA, ordenando correr traslado del incidente propuesto por el señor JAIRO HERNEY PAZ ARIAS por el término de 2 días, para que lo

contestara, solicitara y allegara pruebas, e informara la razón por la cual no se había dado cumplimiento a la orden impartida en la sentencia de tutela expedida el 15 de febrero de 2022.

El día 02 de mayo de la discurriente anualidad, el Juzgado de conocimiento profirió decisión de fondo, resolviendo sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual al incidentado, el CP R MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ LONDOÑO, en su calidad de Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado de conocimiento.

Para llegar a la anterior decisión, consideró el *A quo* que, como quiera que ni el incidentado ni su superior dieron respuesta a los requerimientos efectuados por el Juzgado en el curso del presente trámite incidental, se debe presumir como cierto lo indicado por el incidentante de que no se le ha dado solución a su solicitud de cambio de fase, no obstante el tiempo que lleva descontando de la pena que le fue impuesta y a la fase de observación en la que se encuentra.

Rituado el presente incidente conforme a las solemnidades legales, y encontrándose el proceso al despacho, procede la Sala a decidir la consulta conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES

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 27 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 y 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 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 proferido 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”.

En múltiples decisiones 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 sentencia.¹

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.

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 del a 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 incumplida⁴

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:

“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

¹ Sentencia T-421 de 2003.

² Sentencia T-421 de 2003.

³ Sentencia T-171 de 2009.

⁴ Sentencia T-421 de 2003.

responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación 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.

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”.⁵

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.

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental 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

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-123 del veintidós (22) de febrero de dos mil diez (2010). Magistrado Ponente Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.

adoptar la decisión; notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, remitir el expediente en consulta ante el superior.”⁶

- **Fondo del asunto.**

En el caso puesto a consideración de la Sala, el juez *a-quo* impuso sanción por desacato consistente en multa equivalente a un (1) salario mensual vigente, al encontrar acreditado para la fecha en que inició el incidente que el CP R MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ LONDOÑO, Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué - COIBA, no había cumplido la orden impartida en la sentencia proferida 15 de febrero de 2022.

En el caso que nos ocupa, el día 8 de abril del año que discurre, una vez proferido el auto por medio del cual se aperturó el incidente de desacato en contra del señor CP R MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ LONDOÑO, Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA y mediante el cual se le solicitara rendir informe respecto del cumplimiento de fallo de tutela, este guardó silencio.

Ahora bien, sea lo primero advertir que el artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el juez de la acción requiere cierta información (art. 19 Decreto 2591 de 1991) y aquellos no las rinden dentro del plazo respectivo, logrando con ello que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.⁷

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta que el CP R MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ LONDOÑO, contra quien se dirigió la presente acción, no contestó el requerimiento elevado por el Juzgado de conocimiento, se debe dar aplicación a la presunción de veracidad. En consecuencia, los hechos expuestos por el accionante se deben presumir como ciertos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-391 de 1997, señaló que *“la presunción de veracidad consagrada en esta norma [Decreto 2591 de 1991, Art. 20] encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas.”⁸*

De manera que, la finalidad de esa presunción concuerda con el desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, con la cual se pretende lograr la eficacia de los derechos fundamentales y de los deberes asignados a las autoridades en la Constitución Política (Arts. 2º, 6º, 121 y 123, Inc. 2º).

Resulta entonces claro, que el Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA, no ha dado respuesta de fondo y congruente a la petición radicada por el accionante, ni se ha efectuado el correspondiente análisis frente a la situación y fase en la que se encuentra actualmente el peticionario.

Así las cosas, queda demostrado el incumplimiento de lo ordenado por el juez *a quo* por parte de la entidad incidentada, en consecuencia, esta Sala CONFIRMARÁ la sanción impuesta al CP R MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ LONDOÑO, en su calidad de Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA, de

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del diez (10) de diciembre de (2008). Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ Sentencias T-644 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño, T-911 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño y T-1074 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett, entre otras.

⁸ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por incumplimiento al fallo de tutela proferido 15 de febrero de 2022.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de decisión,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMASE la decisión proferida el 2 de mayo de 2022 por el Juzgado Once Administrativo de Ibagué, mediante el cual sanciono al CP R MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ LONDOÑO, Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 15 de febrero de 2022 por la misma Agencia Jurisdiccional.

SEGUNDO: De la anterior decisión, notificar a las partes de conformidad con artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA


BELISARIO BELTRAN BASTIDAS


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO