

II. EXPEDIENTE T-6017539 - SENTENCIA SU-034/18 (Mayo 3)
M.P. Alberto Rojas Ríos

La ciudadana Paula Gaviria Betancur promovió acción de tutela invocando el amparo de los derechos fundamentales a la libertad, al debido proceso y al patrimonio, en razón a que, según adujo el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta –Sala Civil– negaron el levantamiento de las sanciones de arresto y multa que le fueron impuestas por conductas derivadas de sus funciones como Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en el marco de los incidentes de desacato promovidos por ciudadanos a quienes, en virtud de sendos fallos de tutela, se les asignaron turnos para el pago de la indemnización administrativa, pero no se les efectuó de conformidad con los estrictos plazos fijados por las respectivas sentencias en que se ordenó el pago de la misma por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Mediante sentencia del 19 de octubre de 2016, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, negó la protección constitucional solicitada por la actora, al considerar que las decisiones sancionatorias proferidas en el trámite de los desacatos con radicados Nos. 2014-261, 2014-282 y 2015-78 no fueron infundadas o caprichosas. No obstante, decidió dejar sin efecto la sanción impuesta a la señora Paula Gaviria Betancur “*en el auto del 4 de agosto de 2015, dictado dentro del radicado No. 2014-0078 (sic)*”, con fundamento en que para ese momento se había acreditado el pago de la indemnización a su beneficiario. En segunda instancia, por sentencia del 6 de diciembre de 2016, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia.

En el trámite de revisión de las sentencias de tutela pronunciadas en instancia, la Corte Constitucional dispuso la vinculación a las resultas de la actuación a las ciudadanas María Eugenia Morales Castro, Alicia Rueda Rojas y Carolina Albornoz Herrán, a la sazón funcionarias de la UARIV igualmente afectadas por las decisiones impugnadas. En la misma providencia que dispuso la vinculación se ordenó la suspensión provisional de las sanciones de arresto y multa impuestas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y confirmadas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, en el marco de los incidentes de desacato a que se alude, hasta que la Corte Constitucional adoptara una decisión de fondo.

Previamente al estudio de fondo de la controversia, la Sala Plena estimó necesario reiterar la doctrina constitucional en torno a la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y, específicamente, los requisitos para enervar providencias que ponen fin a incidentes de desacato mediante esta vía excepcional de protección.

² El recurso extraordinario de anulación fue decidido por la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado el 3 de mayo de 2013.

Tras verificar que se encontraban debidamente reunidos los requisitos generales de procedencia fijados en la sentencia C-590 de 2005 y aquellos que habilitan la impugnación mediante recurso de amparo de las decisiones dictadas al interior del trámite de desacato, la Sala Plena evidenció que las providencias acusadas incurrieron en un *defecto sustantivo por desconocimiento del precedente*, en la medida en que hicieron caso omiso de que, a raíz de la complejidad que implicaba la ejecución inmediata de las órdenes de tutela –por estar relacionadas con un asunto sobre el que se declaró un estado de cosas inconstitucional–, era preciso atender la jurisprudencia conforme a la cual en el incidente de desacato el juez está revestido de singulares atribuciones para modular las órdenes impartidas en la sentencia – en este caso, de las órdenes de pago de la indemnización administrativa–, considerando los elementos del contexto y los informes allegados por la entidad obligada.

Específicamente, se advirtió que en el marco de lo que esta Corte ha denominado *órdenes complejas*, el precedente habilitaba al juez para que modulara la orden de pago en uno de sus aspectos accidentales (*tiempo*, modo y lugar) con el propósito de hacer posible el cumplimiento, dado el allanamiento a los fallos por parte de la obligada, contrastado con los problemas estructurales asociados al estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas de desplazamiento forzado.

Así mismo, la Corte constató que la pretermisión del estudio sobre la responsabilidad subjetiva de la accionante al resolver el incidente de desacato, el cual es imprescindible en la evaluación del cumplimiento de órdenes de tutela, implicó un desconocimiento del precedente jurisprudencial sobre la finalidad del mismo. Se pasó por alto que el no pago inmediato de las medidas de reparación reconocidas a los solicitantes no era imputable a la negligencia de las funcionarias sino a la situación coyuntural ocasionada por la violación masiva de derechos en el marco del conflicto, y dicha omisión condujo a una desnaturalización de las sanciones de arresto y multa como mecanismos para propiciar la efectividad de la salvaguarda dispensada en los fallos de tutela.

En ese orden, se estableció que al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración si concurren *factores objetivos y/o subjetivos* determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario. Entre los **factores objetivos**, pueden tomarse en cuenta variables como: (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento. Por otro lado, entre los **factores subjetivos** el juez debe verificar circunstancias como: (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela.

Así, la Sala Plena precisó que la alternativa de acción adoptada por la UARIV -consistente en la asignación de un turno para la entrega efectiva de la indemnización- está inserta en una estructura general de cumplimiento, por tratarse de un excepcional estado de cosas inconstitucional. No obstante lo anterior, esta corporación subrayó que no puede promoverse ni aceptarse el uso estratégico del incidente de desacato, al punto que se convierta en un mecanismo que le permita a los accionados dilatar el cumplimiento de las órdenes de tutela. A partir de los anteriores hallazgos, se concluyó que deben tutelarse los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso invocados por la ciudadana Paula Gaviria Betancur y, como consecuencia de ello, dejar sin efectos aquellas providencias que negaron el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas a las funcionarias de la UARIV, para proceder a levantarlas, de conformidad con el precedente fijado en la materia.

De la misma manera, la decisión adoptada por la Corte implicó el levantamiento de las sanciones impuestas a María Eugenia Morales Castro y Carolina Albornoz Herrán, por hallarse en idénticas circunstancias de hecho y de derecho, como se desprende de las providencias del 11 de marzo, 21 de abril y 7 de junio de 2016, proferidas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios. Respecto de Alicia Rueda Rojas obró la carencia actual de objeto por hecho superado, en virtud de que mediante el auto del 10 de febrero de 2017, dictado por el mismo juzgado, se levantaron las sanciones impuestas a todas las funcionarias de la UARIV aquí vinculadas, pero solo en relación con el desacato promovido por Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78).

El Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

LA INDEBIDA VALORACIÓN PROBATORIA AFECTÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE DOS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO, QUE CONDUJO A NEGARLES LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA. POR ESTA RAZÓN Y EL DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR HECHOS CAUSADOS CON ARMAS DE FUEGO DE DOTACIÓN OFICIAL, LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCEDIÓ EL AMPARO SOLICITADO