



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

AUTO INTERLOCUTORIO No. 34/2017

fol 24-27
c(2).
SGC
DICTADO
S.E. 17/03/17

Cartagena de Indias D.T. y C., Marzo quince (15) de dos mil diecisiete (2017)

Acción	CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-013-2017-00001-01
Accionante	ÁNGEL MARÍA PITO VARGAS
Accionada	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Revocatoria de la sanción por encontrarse carencia actual del objeto por hecho superado

I. ASUNTO

Se procede a revisar en Grado Jurisdiccional de Consulta el auto de fecha tres (03) de marzo de dos mil dieciséis (2017), proferido por el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, referente al incidente de desacato iniciado por el incumplimiento de la sentencia de tutela de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil dieciséis (2017).

II. ANTECEDENTES

1. Mediante fallo de tutela de 24 de enero del dos mil diecisiete (2017)¹, el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, amparó el derecho fundamental de petición, vulnerado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En el fallo aludió, se ordenó a la entidad accionada lo siguiente:

"PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición del señor Ángel María Pito Vargas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 76.006.423, respecto de la solicitud elevada ante la Unidad para la Atención y Reparación integral de las Víctimas radicados el 4 de noviembre de 2015, por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO: ORDENAR al señor Alan Edmundo Jara Urzola, Director de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, o quien haga sus veces que en un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia le dé respuesta de fondo y notifique debidamente a el señor Ángel María Pito Vargas, frente a la petición elevada el 4 de noviembre de 2015.

¹ Folio 2 – 6 Cdno 1

AUTO INTERLOCUTORIO No. 34 /2017

TERCERO: NOTIFICAR la decisión aquí adoptada a los interesados en forma oportuna y eficaz.

CUARTO: Si esta providencia no fuere impugnada, enviar el expediente dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 a la Corte Constitucional para su eventual revisión."

2. Por memorial de fecha 13 de febrero del 2017², el accionante presentó incidente de desacato contra la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, bajo el argumento que no se le había dado cumplimiento al fallo de tutela de fecha veinticuatro (24) de enero del 2017.

3. Dicha solicitud de desacato, se inició con el trámite que establece el artículo 27 del decreto 2591 de 1991, requiriendo el cumplimiento del fallo que se reclama en este incidente y se dio traslado a la accionada para que en el término de 5 días indicara si dio cumplimiento al fallo de tutela de 24 de enero de 2017, mediante auto de 14 de febrero de 2017³, comunicado a los funcionarios responsables mediante correo electrónico.⁴

2. Contestación

2.1. Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

A pesar de habérseles notificado el auto que da apertura al incidente de desacato, a través de mensaje enviado al correo electrónico notificaciones.juridicaUARIV@unidadvictimas.gov.co, notificacioneslex1@unidadvictimas.gov.co, luis.reyes@unidadvictimas.gov.co los funcionarios requeridos no rindieron informe solicitado.

III. PROVIDENCIA CONSULTADA

El A-quo decidió el presente incidente a través de la providencia del tres (03) de marzo del 2017⁵, sancionando al Dr. Alan Edmundo Jara Urzola, director de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, imponiendo al funcionario al pago de tres (03) salarios mínimos legales mensuales para cada una, vigentes a la fecha de la sanción y un (1) día de arresto, en razón al incumplimiento de la orden dada en la sentencia de tutela de fecha veinticuatro (24) de enero de 2017.

En ese sentido, se declaró en desacato en razón a la desatención a la orden judicial impartida, toda vez que la entidad accionada no presentó prueba

² Folio 1 Cdno 1

³ Folio 8 - 9 Cdno 1

⁴ Folio 10 Cdno 1

⁵ Folio 12 - 16 Cdno 1

alguna que demuestre que dio cumplimiento a la orden de tutela objeto de este incidente, por lo que no acreditó ninguna circunstancia que explique su conducta omisiva, en ese sentido, no se satisface la orden contenida en el fallo de fecha 24 de enero de 2017.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

El presente proceso ha llegado a esta Corporación para surtir el Grado Jurisdiccional de Consulta, en virtud de lo establecido en el inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que a su tenor dispone:

"Artículo 52. DESACATO

(...)

"la sanción será impuesta por el mismo Juez, mediante tramite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguiente, si debe revocarse la sanción."

Así las cosas, y siendo esta Corporación el superior jerárquico del Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, queda resuelto el tema de la competencia, cuestión por la cual, procede este tribunal a realizar el estudio de fondo.

4.2. Problema Jurídico

Teniendo en cuenta los supuestos narrados en el asunto *sub examine*, para esta Sala, el problema jurídico, se centra en determinar:

¿Se configura el hecho superado, cuando se encuentra que con posterioridad al fallo que impone la sanción por desacato al fallo de tutela, la entidad accionada le da respuesta de fondo y concreta a la petición incoada por el actor?

Para llegar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor:

i) Generalidades del incidente de desacato en acciones de tutela (ii) Requisitos para la procedencia de la sanción por desacato; (iii) Carencia actual de objeto por hecho superado; (iv) Caso concreto

4.3. Tesis de la Sala

En ese orden de ideas, se declarará la existencia del hecho superado, porque en el curso le dieron respuesta de fondo y congruente a lo solicitado por el accionante; razón por la cual, se REVOCARÁ la providencia del tres (3) de marzo de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual se decidió sancionar al señor Alan

Edmundo Jara Urzola, como Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

4.4. Generalidades del incidente por desacato en acciones de tutela

Con el objeto de hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales a favor de quien ha solicitado su amparo, el legislador dispuso en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que el incumplimiento de una sentencia de tutela, traerá como consecuencia para el obligado por haber incurrido en desacato, sanción de arresto hasta por seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En cuanto a la interpretación del incidente de desacato, la Corte Constitucional⁶, se pronunció en los siguientes términos:

"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.), puesto que éste 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 constitucional".

Ahora bien, para la aplicación de las consecuencias previstas en la norma citada, no es suficiente adelantar una comparación objetiva entre la orden impartida en la sentencia y la conducta asumida por los funcionarios cuestionados, sino que es necesario observar, además, si ese incumplimiento obedeció a una actitud de rebeldía que merezca ser sancionada con multa y arresto, teniendo en cuenta que el objeto del instrumento constitucional no es la multa en sí misma, sino que se impone con el fin de obtener el cumplimiento del fallo de tutela, con relación a lo anterior, señalo la H. Corte Constitucional⁷;

"... A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia".

⁶Corte Constitucional, Sentencia T- 271 de 2015, M.P.: Jorge Ivan Palacio Palacio.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-367 de 2014, Mauricio Gonzales Cuervo.

4.5. Requisitos para la procedencia de la sanción por desacato

La procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, exige al juez comprobar que efectivamente y sin justa causa, se incurrió en rebeldía respecto al cumplimiento de la orden impartida en un fallo de tutela.

Al juez constitucional como protector de los derechos fundamentales, le es obligación verificar la existencia de dos elementos importantes; el objetivo, referente al incumplimiento del fallo, y el subjetivo, relacionado con la persona responsable de dar cumplimiento al fallo.

El elemento objetivo, corresponde al incumplimiento del fallo en sí, es decir que se debe hacer una análisis de los elementos probatorios obrantes en el expediente para determinar que la orden ha sido desatendida, ya sea por su desconocimiento total que conlleve a la falta de pronunciamiento por parte de la entidad encargada de proferir la orden, o por su desconocimiento parcial, cuando la entidad se pronuncia pero desconoce las instrucciones impartidas por el juez de tutela.

Por su parte, el elemento subjetivo hace referencia a la actitud negligente y desatendida del funcionario encargado de dar cumplimiento a la orden impartida en sede de tutela, una vez identificado se debe analizar cuál ha sido su actitud funcional respecto al fallo, si actuó de manera diligentemente, con el fin de garantizar los derechos del accionante conforme a las estipulaciones hechas por el juez de tutela.

Una vez analizados los elementos para que proceda la sanción por desacato, el juez competente debe tasar dicha sanción atendiendo al juicio de razonabilidad al respecto y aplicando las reglas de la experiencia, esto con el fin de que la sanción a imponer al funcionario incumplido no resulte desproporcionada.

La imposición de sanciones en el caso de incumplimiento de órdenes judiciales debe hacerse respetando el debido proceso, es decir realizando todas las etapas del trámite incidental, esto es, que se deben realizar los requerimientos a las autoridades competentes para que demuestren su observancia al fallo de tutela.

Respecto a lo aludido, la Corte Constitucional⁸, señaló:

"... La labor del juez constitucional y su margen de acción en el trámite de un incidente de desacato estará siempre delimitada por lo dispuesto en la parte resolutive del fallo correspondiente. Por esta razón, se encuentra obligado a verificar en el incidente de desacato "(1) a quién estaba dirigida la orden; (2)

⁸Corte Constitucional, Sentencia T-482 de 2013, M.P: Alberto Rojas Ríos.

cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma". Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa. Así, de existir un incumplimiento "deberá identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada" hipótesis en la cual procederá la imposición del arresto y la multa."

4.6. Carencia actual de objeto por hecho superado

El objetivo de la acción de tutela, como antes se dijo, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley. En ese sentido, cuando en el curso de la acción de tutela la vulneración a las garantías o derechos constitucionales cesa, pierde fuerza el pronunciamiento de fondo que pueda proferir el juez de tutela, toda vez que está imposibilitado de emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado, por existir "hecho superado"⁹ y, por tanto, carencia actual del objeto.

Así mismo, existe abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰, en donde ha señalado que la carencia actual de objeto por hecho superado, se origina cuando desaparece la afectación al derecho fundamental invocado. Tal es el caso, de la providencia de antes mencionada corporación en donde pone de presente que

"La carencia actual de objeto por hecho superado, según el cual, como quiera que la finalidad de la acción de tutela es garantizar la protección del derecho fundamental de quien acude al amparo constitucional, entonces dicha finalidad se extingue al momento en que la vulneración o amenaza cesa, porque ha ocurrido el evento que configura tanto la reparación del derecho, como la solicitud al juez de amparo". (t-612-09)

⁹Cfr. Sentencia T- 597 de 2008 M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Que sobre el tema dijo: "El hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-082 de 2006(5), en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto. Así mismo, en la Sentencia T-630 de 2005(5), en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que "si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar".

¹⁰Al respecto se pueden consultar entre otras: T-722/03, T-523/06, T-856/07, T-267/08, T-576/08, T-091/09.

AUTO INTERLOCUTORIO No. 34 /2017

Ahora bien, tratándose de la imposición de una sanción por desacato al fallo de tutela proferido por el juez, cuando se encuentra que los elementos facticos bajo los cuales se da la sanción han sido superados, o cuando la orden dada en el fallo de tutela ha sido cumplida por quien funge como parte accionada, colige luego entonces la existencia de hecho superado.

Dado lo anterior, es importante traer a colación lo siguiente, contenido en providencia del Tribunal Administrativo del Cauca, M.P Naun Mirawal Muñoz Muñoz:

*"Al respecto el H. Consejo de Estado ha manifestado que "no hay lugar a Imponer sanción por desacato [cuando] (...) se encuentra demostrado [que] (...) el hecho que dio lugar a iniciar el incidente de desacato se encuentra actualmente superado", pues el desacato busca, más que imponer una sanción, proteger los derechos fundamentales amenazados o vulnerados cuyo amparo constitucional se ha solicitado."*¹¹

4.7 Caso Concreto

En el fallo de tutela proferido el 24 de enero de 2017, el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió conceder el amparo invocado por el accionante, por existir violación del derecho fundamental de petición, al no recibir respuesta a la solicitud radicada ante la entidad el día 4 de noviembre de 2015; por lo que ordenó que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, se le diera respuesta de fondo a la mencionada solicitud.

De lo anotado, se desprende que es la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-UARIV, la entidad en primer lugar con responsabilidad objetiva en el cumplimiento del fallo dentro del término establecido; por consiguiente, del trámite dentro del incidente de desacato se observa que dicha entidad no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, pues la afirmación del accionante constituye una negación indefinida que traslada la carga de probar, y como la entidad accionada no ha demostrado lo contrario, se entiende por superada la responsabilidad objetiva frente al incumplimiento de la orden judicial.

Sin embargo, se procede a verificar la carencia actual del objeto por hecho superado, dado que de una revisión al expediente de referencia se encuentra que mediante comunicado de fecha 21 de mayo de 2015¹² la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dio respuesta al señor Ángel María

¹¹Tribunal Administrativo del Cauca. Popayán, Trece (13) de Agosto de Dos Mil Doce (2012) M.P Naun Mirawal Muñoz Muñoz, Expediente: 19001-33-31-007-2010-00100-01

¹² Fols 11 -13 Cdno 2

Pito Vargas en la que le comunica el acceso y la operatividad de ruta de retorno o reubicación familiar o individual, a la dirección Calle 31 A #8 A – 23 Barrio el Recreo Cartagena – Bolívar; así mismo, la entidad antes mencionada elevó comunicado de fecha 08 de marzo de 2017¹³ recalcándole al accionante que no inició solicitud de proceso de retorno y reubicación, el que fue enviado mediante correo certificado de la empresa 4-72¹⁴ a la dirección CL 13 BARRIO NUEVO PARAÍSO de la Ciudad de Cartagena - Bolívar, sin embargo, este tribunal procedió a verificar los datos en la página web de la mencionada empresa, encontrándose que efectivamente reposa la orden de servicio No. 7303782 por parte de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las víctimas.¹⁵

Adicional a lo anterior, este tribunal hace la observación respecto al componente subjetivo, en el que el A quo en la providencia consultada, resolvió sancionar al Dr. Alan Edmundo Jara Urzola, Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en atención a que era esa entidad la que debía cumplir la orden judicial contenida en el fallo del 24 de enero de 2017, ya que a la fecha de resolverse el incidente de desacato no había ejecutado la decisión impartida en la citada providencia, encontrándose que al sancionado no le correspondía dar cumplimiento a la misma, atendiendo a lo consagrado en el Decreto 4802 de 2011, desde luego, teniendo presente que para poder sancionar por desacato se requiere acreditar el aspecto objetivo y subjetivo del comportamiento.

De conformidad con lo anterior, esta Sala unitaria de decisión arriba a la conclusión que, en dentro del proceso de referencia se acredita la existencia del hecho superado por parte de la entidad accionada, como quiera que más allá de la sanción que versa sobre aquel que incumple el fallo de tutela, se busca la protección del derecho fundamental invocado; y que además, la sanción impuesta al Dr. Alan Edmundo Jara Urzola, director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no era procedente, por cuanto el referido servidor público no era el llamado a responder por el incumplimiento al fallo de tutela calendado 24 de enero de 2017, acorde con las funciones asignadas a su cargo.

4.8. Conclusión

Por todo lo expuesto, la Sala concluye que, la respuesta al problema jurídico planteado, es positiva, toda vez que, se encuentra acreditada la respuesta en razón a la petición hecha por el actor ante la entidad accionada por lo que hay una carencia actual del objeto pro hecho superado.

¹³ Fols. 14 – 15 Cdno 2

¹⁴ Fol. 20 Cdno 2

¹⁵<http://svc1.sipost.co/trazaweb/sip2/default.aspx?Buscar=7303782>

V. DECISIÓN

Por lo expuesto, el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓQUESE la providencia del tres (3) de marzo de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Tercero Oral Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se sancionó al señor Alan Edmundo Jara Urzola en su calidad de director nacional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MOISÉS RODRIGUEZ PÉREZ
Magistrado