



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, trece (13) de agosto de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

TEMAS: GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES DE TUTELA - RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA – DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA – ANÁLISIS CONCRETO DE LAS FUNCIONES DEL FUNCIONARIO QUE DEBE CUMPLIR LA ORDEN

INSTANCIA: GRADO DE CONSULTA

Decide la Sala, sobre el **GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA** frente al auto del 5 de agosto de 2015, proferido por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dentro del INCIDENTE DE DESACATO promovido por la accionante, en la acción de tutela instaurada por JOSÉ ANDRÉS DEL TORO BLANCO contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS.

1. ANTECEDENTES

JOSÉ ANDRÉS DEL TORO BLANCO, interpuso acción de tutela en contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental a la dignidad humana en calidad de desplazado, por no haber sido incluido en el RUPD hoy Registro Único de Víctimas.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Dicha acción fue conocida y tramitada por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, quien mediante sentencia de 5 de septiembre de 2014, dispuso:

“3.1. Tutelar al señor José Andrés Del Toro Blanco y a su núcleo familiar, los derechos fundamentales de la población víctima del desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno.

3.2. Deja sin efectos la Resolución No. 2014-500522 del 19 de junio de 2014, expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por conducto del Director Técnico de Registro y Gestión de la Información de la entidad.

3.3. Ordena a la Directora General y Director Técnico de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), que según sus competencias:

- *Dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, decidan nuevamente sobre la inclusión del señor José Andrés Del Toro Blanco y de su núcleo familiar en el RUV, para ello debe realizarse lo siguiente:*
 - *Se le dé (sic) a conocer el contenido de las dos declaraciones presentadas por él el 7 de junio de 2006 y el 26 de mayo de 2010, y se le dé (sic) la oportunidad de aclarar la inconsistencia presentada a través de un nuevo relato, que deberá ser valorado junto con las pruebas recaudadas, teniendo en cuenta las subreglas jurisprudenciales fijadas por la H. Corte Constitucional para la aplicación de las normas relativas al registro.*
 - *En todo caso, si en el curso del trámite anterior se obtienen pruebas de bases de datos oficiales y ellas son contradictorias a lo expresado por el demandante, se ordene que se le dé (sic) la oportunidad de conocerlas y controvertirlas antes de tomar la correspondiente decisión.*
- *Dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término anterior, le notifiquen en legal forma al demandante la decisión de fondo de su inclusión o no en el Registro Único de Víctimas.*
- *De incluirse al demandante y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas, se ordena que le suministren las ayudas humanitarias y las medidas de atención y asistencia a que tenga derecho, en el menor tiempo posible y razonable al objeto de dicha ayuda.”*



2. INCIDENTE DE DESACATO

2.1. SOLICITUD¹

El Defensor Regional del Pueblo, actuando en nombre del accionante, solicitó la apertura del incidente de desacato contra el Representante Legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS, ya que no había dado cumplimiento al citado fallo de tutela.

2.2. TRÁMITE INCIDENTAL DE DESACATO.

La Juez de conocimiento, previos requerimientos a la entidad sobre información sobre el cumplimiento de la orden impartida², mediante auto de 15 de julio de 2015, admitió el incidente de desacato y corrió traslado del mismo a la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, por un término de 3 días³, persona que, enterada por un medio expedito del anterior auto⁴, guardó silencio en el término concedido.

3. PROVIDENCIA CONSULTADA

Mediante auto de 5 de agosto de 2015⁵, el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO, decidió el presente incidente, en el cual sancionó a la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información

¹ Fol. 1 y 2, cuaderno de incidente.

² Ver. Fol. 12 a 51 *ibídem*.

³ Fol. 53 a 55 *idem*.

⁴ Se envió correo electrónico a la dirección reportada por la titular del cargo, GLADYS CALEIDE PRADO PARDO, en el SIGEP. Fol. 49 a 51, 56 y 57 *id*.

⁵ Fol. 60 a 65 *id*.



de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - GLADYS CELEIDE PRADO PARDO, con 1 días de arresto y multa equivalente a 1 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Como fundamento de esa decisión, la Juez de instancia, argumentó que se encuentra demostrado el incumplimiento objetivo de las órdenes impartidas por el vencimiento del plazo otorgado en la sentencia sin entregar al accionante la respuesta ordenada, y la responsabilidad subjetiva, la dedujo, de la inactividad de la entidad en justificar el cumplimiento o la inacción de la entidad. Resalta que, los documentos allegados el 10 de junio de 2015, son los mismos aducidos en el trámite de la acción de tutela, que dio lugar al amparo de los derechos fundamentales del accionante.

4. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA.

El inciso 2º del artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991, dispone que las sanciones impuestas por el juez de tutela mediante el trámite incidental de desacato, serán consultadas ante el superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres días siguientes, si aquella debe revocarse o, en su defecto, confirmarse.

De conformidad con lo señalado en la citada norma, esta Corporación resulta competente para conocer de la consulta de la sanción por desacato impuesta al Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS - GLADYS CELEIDE PRADO PARDO, por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO, de quien este Tribunal, es su superior funcional.



Decantado lo anterior, se entrará a estudiar si la sanción impuesta por el *A quo* fue ajustada a derecho, de no serla, se procederá a revocarla.

4.2. GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES DE TUTELA.

Consagra el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991:

“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.”

En cuanto a la interpretación del incidente de desacato, la Sección Quinta del H. CONSEJO DE ESTADO, se pronunció en los siguientes términos:

“Entonces, el incidente de desacato es el instrumento procesal creado por el legislador para que, de un lado, sea eficaz la orden impartida por el juez de tutela y, de otro, sean efectivos los derechos fundamentales que se protegen y garantizan en la Constitución”.

/.../ la Corte Constitucional ha dejado en claro que, en el incidente de desacato, el demandado goza de las garantías propias de los procesos sancionadores, por lo que sólo puede ser sancionado si se adelanta el trámite conforme al proceso debido, se reprochan conductas culpables y se impone el correctivo señalado en la ley (artículo 29 de la Constitución). Así, esa Corporación distingue dos tipos de responsabilidad: de un lado, la objetiva del incumplimiento y, de otro, la subjetiva del obligado a cumplir con la orden judicial, a quien sólo podrá reprochasele la negligencia, omisión injustificada e impericia en el cumplimiento del fallo. (...)

En este orden de ideas, el juez que conoce del incidente de desacato no puede agotar su análisis en el hecho objetivo del cumplimiento o incumplimiento, sino que, para imponer la correspondiente sanción, debe valorar los motivos y las circunstancias que precedieron al incumplimiento. De hecho, constituye un principio general del derecho el que nadie está obligado a lo imposible, por lo que no puede ser sancionado quien incumpliere una orden



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

de tutela por hechos totalmente ajenos a su voluntad.

Así las cosas, la Sala precisa dos aspectos:

El primero: que el incumplimiento del fallo no necesariamente implica la sanción por desacato, pues el incumplimiento consiste en una conducta que, desde el punto de vista objetivo, es diáfana en establecer que el fallo de tutela no ha sido cumplido. Y, desde el punto de vista subjetivo, el desacato se presenta cuando quien ha dado lugar a ese incumplimiento y a quien está dirigido el mandato judicial no ha sido diligente en el cumplimiento.

El segundo, que en el incidente de desacato no pueden resolverse nuevas situaciones jurídicas que no fueron planteadas en instancia, pues ese trámite se limita a definir si se cumplió o no con lo ordenado en el fallo de tutela. De igual modo, quién está obligado a cumplir con el fallo no puede aducir nuevos hechos para sustraerse de su cumplimiento, pues el momento procesal para hacerlo era el trámite de tutela. En consecuencia, el marco de competencia del juez que tramita el desacato está definido con la orden judicial que se produjo para amparar los derechos fundamentales de la demandante.”⁶

En virtud de lo anotado, se precisa, que no puede el juez constitucional que vigila el cumplimiento de su fallo, desbordar, en ejercicio de la potestad sancionatoria, el marco trazado en la providencia transcrita.

4.3. CASO CONCRETO

Lo primero que debe entrar a verificar la Sala, es el contenido de la orden impartida en el fallo de tutela, y comprobar si a la sancionada le correspondía dar cumplimiento a la misma, desde luego, teniendo presente que para poder sancionar por desacato se requiere acreditar el aspecto objetivo y subjetivo del comportamiento.

Una vez analizado el sub examine, observa esta Sala de Decisión, lo siguiente:

El accionante afirma que el ente accionado no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, hecho este que es una negación indefinida no susceptible de prueba y por

⁶ Auto de 25 de marzo de 2004, Rad. No. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC) C.P. Darío Quiñones Pinilla.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

ello, posee la carga de demostrar lo contrario quien posee la obligación de cumplir.

Así las cosas, es claro que en el presente caso, se puede inferir de manera razonable que a la fecha la entidad accionada no ha dado cumplimiento a las órdenes impartidas por el fallo que se dice desacatado, pues en la respuesta dada por la entidad al despacho de instancia, se observa como justifican su actuar en la Resolución No. 2014-500522 del 19 de junio de 2014, expedida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por conducto del Director Técnico de Registro y Gestión de la Información, la que fue declarada sin efectos por el fallo en mención, y se ordenó rehacer la actuación administrativa tendiente a definir la situación del actor y su grupo familiar frente al Registro Único de Víctimas, actuación esta que aún no se ha desplegado, lo que se infiere claramente de dicha situación, lo que por demás se encuentra de plazo vencido, pues la notificación del fallo data del 8 de septiembre de 2014 (fol. 43 cuaderno de la tutela) y el plazo para iniciar nuevamente la actuación de 20 días, se encuentra superado con creces, por lo que el incumplimiento desde el punto de vista objetivo, se encuentra superado.

Por otro lado, la responsabilidad subjetiva, para la Sala, igualmente se encuentra demostrada, dado que es claro que la responsabilidad del cumplimiento de los fallos de tutela referentes con la inclusión en el Registro Único de Víctimas, se encuentra radicada en la sancionada, como se explica a continuación.

Tal como consta en la Resolución 187 del 11 de marzo de 2013⁷ de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, el cumplimiento de las órdenes de tutela emanadas en contra de la Unidad, se encuentra delegada por la Directora,

⁷ La mencionada resolución, puede ser consultada en la página web de la entidad accionada, en el siguiente hipervínculo
http://escuela.unidadvictimas.gov.co/normatividad/resoluciones/RESOLUCION_0187_DE_11_DE_MARZO_DE_2013.pdf recuperado el 26-02-2015



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

atendiendo las funciones asignadas de los diferentes directores que hacen parte de la entidad, conforme lo consagra el Decreto 4802 de 2011.

En el referido acto administrativo de delegación se deja consignado en su artículo segundo, de lo siguiente:

“ARTÍCULO SEGUNDO: DELEGAR en los directores de la Dirección de Gestión Interinstitucional, la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, la Dirección de Reparación, la Dirección de Registro y Gestión de la información, la Dirección de Asuntos Étnicos, las Direcciones Territoriales y en la Secretaría General, la gestión, atención y cumplimiento de las órdenes y/o requerimientos proferidos por los despachos judiciales que deban ser resueltos por la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, en los asuntos de su competencia y en razón a las funciones establecidas por el Decreto 4802 de 2011 a cada una de las diferentes dependencias.”

Por su parte, el artículo 24 del Decreto 4802 de 2011 consagra las funciones asignadas al Director de Técnico de Registro y Gestión de la Información⁸, entre

⁸ Son funciones asignadas a este cargo, conforme el decreto ya citado: “ARTÍCULO 24. DIRECCIÓN DE REGISTRO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN. Son funciones de la Dirección de Registro y Gestión de la Información las siguientes:

1. Proponer a la Dirección General los lineamientos para la administración, operación y funcionamiento del Registro Único de Víctimas, y los criterios de valoración para decidir las solicitudes de inclusión, en coordinación con la Oficina de Tecnologías de la Información.
2. Diseñar los procedimientos requeridos para analizar, valorar y decidir sobre las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas, teniendo en cuenta los principios y requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011.
3. Diseñar los mecanismos y procedimientos necesarios para la toma de la declaración de las víctimas y coordinar su implementación con las entidades que conforman el Ministerio Público.
4. Propender por la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
5. Desarrollar el procedimiento para la notificación o comunicación de las decisiones de inclusión o no inclusión en el Registro Único de Víctimas.
6. Decidir la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y resolver los recursos de la vía gubernativa de su competencia, atendiendo lo establecido en los artículos 157 y 158 de la Ley 1448 de 2011 y las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten, en coordinación con la Oficina Asesora Jurídica.
7. Establecer los protocolos de seguridad, integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información suministrada por las víctimas, así como los demás lineamientos necesarios para la administración y actualización del Registro Único de Víctimas.
8. Suscribir acuerdos de confidencialidad respecto del uso y manejo de la información del Registro Único de Víctimas con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas.
9. Coordinar el procedimiento de exclusión de las presuntas víctimas que haya ingresado al Registro Único de Víctimas, en los términos señalados en los artículos 198 y 199 de la Ley 1448 de 2011 y las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.
10. Coordinar la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de las Víctimas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1448 de 2011 y las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten y dar las directrices para la operación de la misma.
11. Coordinar, con las autoridades competentes, los sistemas de información que permitan al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, contar con información nacional, regional y local, para la identificación y el diagnóstico de



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

otras, la decisión de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas (numeral 6), cargo en cabeza de GLADYS CELEIDE PRADO PARDO, tal como consta a fol. 51 y 51 del Cuaderno de Desacato.

Así pues, quien ostenta dicho cargo, claramente omite el cumplimiento de su función asignada por la entidad accionada, sin dar explicaciones de las que se deduzcan justificaciones de tipo logístico, técnico, económico, que imposibilitaran la materialización de la orden dada, de donde se infiere su actuar negligente, displicente e insidioso frente al cumplimiento de la decisión judicial de tutela emanada de la providencia que da origen al presente trámite, poniendo en entredicho no solo la institucionalidad del Estado colombiano, sino los derechos de las víctimas del desplazamiento interno.

Por último, la sanción impuesta por la Juez de instancia, este Tribunal la considera proporcional y adecuada, pues se impone dentro de los límites legales y atendiendo la gravedad de la vulneración del derecho en discusión, que se trata del cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales en firme que definen el derecho de una persona al parecer víctima del conflicto armado interno.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**:

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE la providencia consultada, esto es, el auto del auto del 5 de agosto de 2015, proferido por el JUZGADO SEXTO

los hechos victimizantes y las características de las víctimas de la violencia.

12. Definir los procedimientos que permitan identificar las necesidades técnicas en los sistemas de información para la ayuda, atención, asistencia y reparación, y coordinar las soluciones con las dependencias relacionadas.

13. Proponer, a las autoridades competentes, modificaciones a los sistemas de información para garantizar la interoperabilidad de la información de registro, atención y reparación a víctimas.

14. Analizar la información que maneja la Red Nacional y generar reportes al Director General y proponer ajustes en la implementación de la política de asistencia, atención y reparación integral a víctimas.

15. Promover y desarrollar la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia.

16. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la Dependencia.”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, por medio de la cual se sancionó a la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS, señora GLADYS CELEIDE PRADO PARDO, con 1 día de arresto y multa equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 117.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Ausente con permiso

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ