



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA TERCERA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete**

Sincelejo, veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019)

**Grado:** Consulta

**Trámite:** Incidente de Desacato

**Proceso:** 70-001-33-33-007-2018-00265-01

**Incidentista:** José Miguel Tamara Mena

**Incidentado:** Directora de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV-

### **OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide el despacho sobre el **GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA** frente al auto del 13 de diciembre de 2018, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, por el cual se sanciona por desacato a la señora Claudia Juliana Melo Romero, en su condición de Directora de Atención y Reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- por el incumplimiento al fallo de tutela de fecha 30 de agosto de 2018.

### **1. ANTECEDENTES**

El señor José Miguel Tamara Mena, interpuso acción de tutela contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para la protección de su derecho fundamental de petición y debido proceso.

La acción de tutela fue conocida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, el cual mediante sentencia proferida el 30 de agosto de 2018, decidió:

*"PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición, invocado por el señor JOSÉ MIGUEL TAMARA MENA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 910.572, de Córdoba, Bolívar, de acuerdo a las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: ORDENAR a la Doctora YOLANDA PINTO AFANADOR, en su calidad de Directora y io Representante Legal de LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV, para que por intermedio de la Doctora CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO, en su calidad de DIRECTOR TÉCNICO DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS; que dentro el término de cinco (5i días hábiles, inicie el trámite para la indemnización administrativa y profiera respuesta de fondo a lo solicitado por el señor JOSÉ MIGUEL TAMARA MENA, indicándole con claridad los requisitos y las diferentes etapas que se deben agotar para acceder a la indemnización administrativa y el orden de prioridad de pago que tiene en consideración a su edad, y la fecha en que se hará su respectivo pago, advirtiéndole a la accionada que debe cumplir con la orden de prioridad que adopte la. Unidad, y los criterios fijados por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017".*

## **2. INCIDENTE DE DESACATO**

### **2.1. Solicitud.-**

Mediante escrito presentado el 14 de septiembre de 2018, el accionante solicitó la apertura de incidente de desacato, en contra de la Directora Técnica de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la "UARIV", para que se le garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida por el despacho el 30 de agosto de 2018 (fl. 1).

### **2.2. Trámite incidental.-**

Previo a dar apertura formal al incidente de desacato, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, requirió a la entidad accionada por auto de fecha 20 de septiembre de 2018, para que informara el cumplimiento efectivo de lo ordenado en sentencia de fecha 30 de agosto de 2018 y a su vez, para que informara cual era el funcionario encargado de cumplir la orden (fls. 4-5).

Posteriormente, ante el silencio guardado frente al requerimiento hecho por el despacho judicial, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, por Auto del 4 de octubre de 2018, resuelve admitir el incidente de desacato ordenando notificar personalmente al Representante legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, señor Ramón Alberto Rodríguez y a la señora Claudia Juliana Melo Romero, en su calidad de Directora Técnica de Atención y Reparación de la "UARIV", otorgándoles tres (3) días para rendir sus descargos, solicitar o aportar pruebas (fls. 11-12).

La Directora de Atención y Reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas "UARIV", Dra. Claudia Juliana Melo Romero, presentó informe al Juzgado en el que expuso, que se dio respuesta a la petición del señor José Miguel Tamara Mena, mediante Oficio No. 201872017596781 del 10 de octubre de 2018, razón por la cual se debe tener como cumplido el fallo de tutela (fls. 23-28).

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, por Auto de fecha 13 de diciembre de 2018, decide imponer sanción por desacato a la Dra. Claudia Juliana Melo Romero, en su condición de Directora de Atención y Reparación de la "UARIV", por el incumplimiento al fallo de tutela de fecha 30 de agosto del año 2018 (fls. 39-43).

### **3. Providencia consultada.-**

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante auto de fecha 13 de diciembre de 2018, resuelve imponer sanción consistente en dos (2) días de arresto domiciliario y un (1) salario mínimo legal mensual vigente, a Claudia Juliana Melo Romero,

en su condición de Directora de Atención y Reparación de la "UARIV", (fls. 39-43).

Como sustento de la anterior decisión, argumentó el *a quo*, que se encontró demostrado el incumplimiento y por ende, la responsabilidad objetiva y subjetiva, pues si bien la doctora Claudia Juliana Melo Romero, en su informe dijo que dio respuesta a la petición del señor José Miguel Tamara Mena, mediante Oficio No. 201872017596781, el cual se envió mediante la guía No. RA024579125CC, de la empresa 4-72, se tiene que la misma, nunca se entregó al Incidentista, sino que se devolvió a su remitente, es decir, se regresó sin entrega a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas "UARIV", por tanto, no se ha dado cumplimiento a la sentencia del 30 de agosto de 2018.

#### **4. CONSIDERACIONES**

Analizado el asunto materia de consulta, advierte el despacho que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato, se traduce en el incumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, que tuteló el derecho fundamental de petición y debido proceso de la parte actora, razón por la cual, se debe analizar su responsabilidad al interior del trámite y si ésta amerita la imposición de las sanciones respectivas.

##### **I. 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."*

Como se advierte, la norma citada consagra un trámite incidental especial que concluye con un auto, el que de ser sancionatorio, debe ser objeto de consulta, con el fin que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción; ello, por cuanto el trámite de la acción de tutela es de carácter especial, preferente y sumario, pues persigue la protección inmediata de los derechos fundamentales, lo que implica además, una especial atención al principio de celeridad en este trámite accesorio.

La H. Corte Constitucional, frente al desacato ha señalado que:

*"no es otra cosa que el incumplimiento de una orden impartida por un juez y contenida ya sea en una sentencia o en cualquier providencia dictada en ejercicio de sus funciones y con ocasión de trámite de una acción de tutela y que dicha figura jurídica se traduce en una "medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de conocimiento de la tutela para sancionar a quien desatienda sus órdenes expedidos para proteger de manera efectiva derechos fundamentales"*<sup>1</sup>

De conformidad con lo anterior, el Juez encargado de hacer cumplir el fallo de tutela, también tiene la facultad de sancionar por el desacato del mismo, sin que sea dable confundir una actuación (cumplimiento del fallo) con la otra (el trámite de desacato); en efecto, el desacato implica que el fallo de tutela no ha sido cumplido y por tanto, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión, desde el punto de vista subjetivo, por lo que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento; en síntesis, la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el

---

<sup>1</sup> Sentencia T – 188 de 2002.

artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, requiere que se compruebe que efectivamente y sin justificación válida hubo algún tipo de 'rebeldía' contra el fallo de tutela.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-271 de 2015, señaló:

*"(E)l 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".*

En ese orden de ideas, para determinar si hay lugar a confirmar la sanción impuesta por el *A-quo*, es preciso un análisis de las actuaciones surtidas en el trámite de incidente de desacato adelantado por el Juzgado dentro del asunto de la referencia, advirtiéndose en tal sentido, que las actuaciones desplegadas por el Juez de instancia, tuvieron su génesis en la aplicación del Decreto 2591 de 1991, tanto para el trámite de cumplimiento consagrado en el artículo 27 de la mencionada norma, como para el trámite incidental por desacato establecido en el artículo 52 de la misma disposición.

Se itera, que el trámite de cumplimiento, así como del incidente de desacato consagrados en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, tienen como finalidad, concretar de manera efectiva el cumplimiento del fallo de tutela, en aras de garantizar y salvaguardar los derechos fundamentales amparados con la decisión, siendo así, el incidente de desacato, el último recurso con el que cuenta el Juez constitucional para obligar al cumplimiento del fallo, máxime cuando la renuencia es persistente.

Al constituirse en mecanismo idóneo por el cual es posible exigir el acatamiento pleno de la sentencia de tutela, su trámite debe garantizar los derechos fundamentales procesales de contradicción, defensa y debido proceso para ambas partes, siendo el trámite consagrado en el artículo 27, como lo indicó la Corte Constitucional, la herramienta con que cuenta el Juez de tutela, por excelencia, para lograr los fines previstos de cumplimiento del fallo<sup>2</sup>; postura que también fue adoptada por el Consejo de Estado<sup>3</sup>, al expresar que el objeto del incidente de desacato, es el de verificar el cumplimiento del fallo de tutela, y en caso contrario, sancionar al funcionario que ha hecho caso omiso a la orden perentoria contenida en la parte resolutive de la sentencia de tutela.

El trámite a seguir previa imposición de las sanciones a que haya lugar por el presunto incumplimiento del fallo de tutela, fue delimitado recientemente por La Corte Constitucional en la sentencia C-367 del 11 de junio de 2014, al indicar que:

*"4.3.4.8. El trámite de cumplimiento sigue el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que otorga amplios poderes al juez de tutela para hacer cumplir la sentencia, valga decir, para garantizar el cumplimiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos amparados. Hay tres etapas posibles en el procedimiento para cumplir con el fallo de tutela: (i) una vez dictado, el fallo debe cumplirse sin demora por la persona a la que le corresponda; (ii) si esta persona no lo cumpliere dentro de las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior de esta persona para que haga cumplir el fallo y abra un proceso disciplinario contra ella; (iii) si no se cumpliere el fallo dentro de las 48 horas siguientes, el juez "ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiera procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo".*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 367 de 2014. "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". Al respecto igualmente consultar, Corte Constitucional, sentencias T-763 de 1998 y T- 421 de 2003

<sup>3</sup> Providencia del 27 de septiembre de 2012, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

*4.3.4.9. De no cumplirse el fallo, entre otras consecuencias, la persona puede ser objeto del poder jurisdiccional disciplinario, que se concreta en el incidente de desacato. Este incidente sigue un procedimiento de cuatro etapas, a saber: (i) comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior. Para imponer la sanción se debe demostrar la responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento del fallo, valga decir, que éste es atribuible, en virtud de un vínculo de causalidad, a su culpa o dolo”.*

Por su parte y en cuanto a la interpretación del incidente de desacato, el H. Consejo de Estado - Sección Quinta, se ha pronunciado así:

*"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 reprochársele 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 incumpliera una orden 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.<sup>4</sup>*

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, no obstante como también se señaló, 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.

## **II. Solución al asunto.-**

La parte actora afirma, que la Directora Técnica de Atención y Reparación Integral de la UARIV, no ha dado cumplimiento al fallo de tutela de fecha 30 de agosto de 2018, razón por la cual, presentó solicitud de trámite incidental en su contra el 14 de septiembre de 2018.

A su turno, la Directora Técnica de Atención y Reparación Integral de la UARIV, durante el trámite incidental, sostuvo que ya había resuelto la solicitud del accionante, razón por la que operaba la carencia actual de objeto por hecho superado y en consecuencia, debía darse por cumplido el fallo de tutela.

En ese orden, la reconstrucción de las actuaciones realizadas en precedencia, dan a conocer, que fueron varias las actuaciones realizadas por la Jueza de tutela, tendientes al cumplimiento de la sentencia

---

<sup>4</sup> Auto de 25 de marzo de 2004, Rad. No. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC) C.P. Darío Quiñones Pinilla.

proferida el 30 de agosto de 2018, sin que se logrará por parte de la funcionaria encargada, que se diera observancia a lo dispuesto en la decisión judicial de amparo, lo que motivó la decisión de imponer las sanciones correspondientes de conformidad con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Ahora, el análisis del expediente, conlleva a señalar de manera razonable, que a la fecha no se ha dado cumplimiento efectivo a las órdenes impartidas en el fallo que se dice desacatado, pues si bien en el expediente reposa copia del Oficio No. 201872017596781 fechado 10 de octubre de 2018, con constancia de envío (*guía No. RA024579125CC-Red 472-, empresa postal*) lo cierto es, que no existe constancia de entrega al accionante (peticionario) es más, la empresa de mensajería hace constar que, el Oficio no fue entregado, fue devuelto al remitente.<sup>5</sup>

En ese orden, es claro que el núcleo esencial del derecho de petición no ha sido cumplido, pues recordemos, que para que éste se encuentre cumplido, la respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y **tener notificación efectiva**, lo cual no ocurrió en el *sub examine*, pues al petionario (incidentista) nunca le fue entregado el Oficio No.201872017596781 fechado 10 de octubre de 2018, con el cual presuntamente le es resuelta su solicitud.

Así las cosas, el plazo para dar cumplimiento a la orden de tutela se encuentra superado con creces, por lo que el incumplimiento desde el punto de vista objetivo, se ha configurado.

Ahora, amén del demostrado incumplimiento objetivo, el obligado no demuestra o allega explicación alguna sobre la existencia de una circunstancia que le impidiera cumplir en debida forma y que lo

---

<sup>5</sup> [www.4-72.com.co](http://www.4-72.com.co)

exonerara de responsabilidad subjetiva, de modo que no se hiciera merecedor de la sanción impuesta, pues pese a que al informe que le rinde al despacho de conocimiento, aportó copia del Oficio No.201872017596781 fechado 10 de octubre de 2018, no aportó copia de la constancia de entrega al accionante, y tampoco se le informa al juez del desacato, si tuvo percances en el trámite de la entrega, pues una vez consultada la página web de la empresa Red-472, se puede verificar que la entrega no fue posible, apareciendo como novedad, "devolución al remitente por dirección errada".

Así las cosas, puede observar la Sala, que ni siquiera ante el requerimiento previo hecho por el Juzgado, a través de Auto del 20 de septiembre de 2018 *–con el cual la funcionaria quedó enterada del inconformismo del accionante, ante la falta de resolución a su derecho de petición, y la solicitud de apertura del incidente de desacato–* ni ante la posterior apertura del trámite incidental, se preocupó la funcionaria, en verificar la efectiva entrega del Oficio No.201872017596781, y en consecuencia, de encontrarse alguna novedad en su recepción, proceder a agotar todas las formas de notificación que contempla el ordenamiento jurídico. Razón por la cual, han de tenerse como ciertas las afirmaciones del Incidentista, relacionadas con el incumplimiento del fallo de tutela, de fecha 30 de agosto de 2018.

En ese sentido, se puede concluir que efectivamente la funcionaria sancionada desacata la orden impuesta, pues ante la falta de explicaciones de las que se deduzcan justificaciones objetivas y razonables frente a su conducta, es de donde se infiere su actuar negligente frente al cumplimiento cabal de la orden judicial de tutela, que da origen al presente trámite, pues como se dijo con antelación, no basta con que se aportara al expediente copia de las actuaciones

responsarias, sino también es necesario, que junto con éstas, se aporte la constancia de entrega, o en su defecto se informe las razones que imposibilitaron hacerla, en todo caso, deberá igualmente hacer constar que se agotaron todas las opciones de notificación existentes en el marco normativo interno, pues así lo establece la jurisprudencia constitucional<sup>6</sup>, lo cual no ocurrió, poniendo en entredicho no solo la institucionalidad del Estado, al desconocer las claras decisiones judiciales previamente notificadas, sino los derechos fundamentales de sus afiliados.

Por último, la Sala considera que la sanción de multa resulta proporcional en razón de que se adelantaron algunas actuaciones tendientes al cumplimiento del fallo, no obstante, se modificará la decisión consultada, en el sentido de prescindir de la sanción de *-privación de la libertad-*, pues para el caso de marras, la multa aparece como necesaria y pertinente, más que la privación de la libertad, pues, surge como mejor medida coercitiva que no impide que, eventualmente, el sancionado, pueda cumplir con lo ordenado, lo que no podría ocurrir de ser privado de su libertad, privilegiándose incluso, tan caro derecho.

En mérito de lo expuesto, la Sala,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral segundo de la providencia del 13 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo, en los siguientes términos:

**"SEGUNDO: IMPÓNGASE** a la Doctora CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO, una multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, que debe consignar de su patrimonio a favor del Consejo Superior de la Judicatura Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en la cuenta del BANCO AGRARIO CUENTA DTN MULTAS Y CAUCIONES EFECTIVAS No. 3-0820-000640-8, dentro de los

---

<sup>6</sup> Véase, Sentencia T-051 de 2016.

*cinco (5j días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, término dentro del cual deberá acreditar el pago de la misma”.*

En lo demás se confirma la providencia consultada.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **CANCELAR** su radicación, **ENVIAR** 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 extraordinaria del día de hoy, según Acta No. 04

### **NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
**(Ausente con permiso)**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**