



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, ocho (08) de Septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-33-33-004-2016-00058-01
ACCIONANTE:	MARILIS TARRAZ VILLALBA y OTROS
ACCIONADO:	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN ÍNTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV
NATURALEZA:	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO - TUTELA

Se procede a resolver, el **grado jurisdiccional de consulta**, frente al proveído de 5 de septiembre de 2016, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, dentro del incidente de desacato promovido por la señora **MARILIS TARRAZ VILLALBA** contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS “UARIV”**, con ocasión al incumplimiento de la orden de tutela, dispuesta en el fallo del 12 de abril de 2016, expedido por ese mismo Despacho.

1.- ANTECEDENTES

La señora **MARILIS TARRAZ VILLALBA** y **OTROS**, interpusieron acción de tutela contra la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, para que se les tutelara su derecho fundamental de petición.

Dicha acción, fue conocida y tramitada por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, quien mediante sentencia del

12 de abril de 2016¹, ordenó la protección del derecho invocado y en consecuencia, dispuso lo siguiente:

“Primero: Tutélense los derechos conculcados a los accionantes.

Segundo: Ordénese a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (...) deberá, dentro de los diez (10) días contados a partir de notificada la sentencia dar respuesta de fondo, clara, concreta a la solicitud presentada por los accionantes MARILIS TARRAZ VILLALBA (...), los días trece (13) de enero de 2016, dieciocho (18) de noviembre del año 2015 y quince (15) de diciembre de 2015, informándoles, previo a la realización un procedimiento de identificación de carencias al núcleo familiar de cada uno de los accionantes: (i) si son beneficiarios de ayuda humanitaria, (ii) en caso de ser así determinar la fecha probable de entrega de dicha ayuda, así como (iii) el inicio de ayudas encaminadas a iniciar la consolidación y estabilización socio económica...”

II.- INCIDENTE DE DESACATO

2.1.- Solicitud²

La señora **MARILIS TARRAZ VILLALBA**, solicitó la apertura del incidente de desacato, habida cuenta que la **UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, no había dado cumplimiento al citado fallo de tutela.

2.2.- Trámite Incidental de desacato.

1.- El Juez de conocimiento, mediante auto de 16 de agosto de 2016³, obedeciendo lo dispuesto por este Tribunal en providencia de fecha 27 de julio de 2016, que había declarado la nulidad del trámite incidental, dispuso abrir formalmente incidente de desacato en contra del Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, en su calidad de Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Dicha decisión se notificó vía correo electrónico, a la dirección que

¹ Folios 3 - 17, cuaderno 1 del incidente.

² Folios 1 – 2, cuaderno 1 del incidente.

³ Folio 40 - 41, cuaderno 1 del incidente.

aparece registrada en el curriculum vitae del mencionado profesional, página del SIGEP, que aparece a dirección electrónica <http://www.sigep.gov.co/hdv/-/directorio/M19755-8041-4/view>, como lo pudo constatar la Sala, al verificar tal página⁴ y los folios 42 43 del expediente.

2.- Posteriormente, a través de auto de 5 de septiembre de 2016, ante la falta de respuesta de la entidad demandada, particularmente, del Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, el a quo, declaró que el mencionado, había incurrido en desacato frente al fallo de tutela de fecha 12 de abril de 2016, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Sincelejo, por lo que se hacía merecedor a la sanción consistente en un (1) día de arresto domiciliario y multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

III.- PROVIDENCIA CONSULTADA

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo, entró a resolver la solicitud de desacato, mediante providencia de 5 de septiembre de 2016, imponiendo sanción consiste en un (1) día de arresto domiciliario y multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al Dr. Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por ser responsable del incumplimiento de la orden de tutela, estipulada en el fallo del 12 de abril de 2016.

La decisión es adoptada, considerando que el mencionado funcionario público, *“no desplegó ninguna actividad, tendiente a dar respuesta suficiente y clara que de cumplimiento al fallo de tutela, ni se han ofrecido las razones por las cuales no se ha hecho, a pesar que se le concedió la oportunidad para ello”*.

⁴ El correo a que se hace referencia, corresponde a “blanca.jimenez@unidadvictimas.gov.co”

IV.- 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 de tres días siguientes, si aquella debe revocarse o en su defecto, confirmarse.

De conformidad con lo señalado en la citada norma, este Tribunal, resulta competente, para conocer de la consulta de la sanción por desacato, impuesta al Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, de quien este Tribunal, es su superior funcional.

4.2.- Problema jurídico

Teniendo en cuenta los supuestos narrados por la incidentista y la postura del juez de primera instancia, para esta Sala, el problema jurídico, se centra en determinar:

¿La sanción impuesta al Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, se ajusta a derecho?

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) Caso concreto.

4.2.1.- 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 Honorable 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 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”⁵.

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.

4.2.2.- Caso concreto

El incidente de desacato, fue promovido el día 28 de abril de 2016, relacionándose en el escrito contentivo del mismo, los hechos, fundamentos de derecho y lo que se pretende con ocasión de dicho incidente; aportándose, sólo copia simple del fallo de tutela, adiado 12 de abril de 2016⁶.

El A quo, en la providencia consultada⁷, resolvió sancionar al Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, con un día de arresto y multa de dos salarios mínimos legales mensuales, ya que a la fecha de resolverse el incidente de desacato, no se había ejecutado, la decisión impartida en el fallo de tutela datado 12 de abril de 2016.

⁵ Auto de 25 de marzo de 2004, Rad. No. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC) C. P. Darío Quiñones Pinilla.

⁶ Folios 3 – 17, cuaderno 1 del incidente.

⁷ Folios 44 - 47, cuaderno 1 del incidente.

Una vez analizado el sub examine, la Sala **confirmará** la decisión del A-quo, por las razones que se exponen a continuación.

El fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, de fecha 12 de abril de 2016, resolvió conceder el amparo invocado, por existir violación al derecho fundamental de petición, como consecuencia de ello, ordenó a la UARIV, que dentro de los diez (10) siguientes a la notificación de dicha providencia, *“diera respuesta de fondo, clara y concreta a la solicitud presentada por los accionantes MARILIS TARRAZ VILLALBA (...), los días trece (13) de enero de 2016, dieciocho (18) de noviembre del año 2015 y quince (15) de diciembre de 2015, informándoles, previo a la realización un procedimiento de identificación de carencias al núcleo familiar de cada uno de los accionantes: (i) si son beneficiarios de ayuda humanitaria, (ii) en caso de ser así determinar la fecha probable de entrega de dicha ayuda, así como (iii) el inicio de ayudas encaminadas a iniciar la consolidación y estabilización socio económica...”*

Ahora bien, en el presente caso, se encuentran acreditados, tanto el elemento objetivo, como el subjetivo, presupuestos que efectivamente configuran el desacato constitucional, en el caso de estudio.

En relación al **elemento objetivo**, la Sala considera que la entidad demandada, ha asumido una actitud clara y ostensivamente omisiva, frente a lo ordenado en el fallo de tutela, puesto que, estando vencido el término estipulado en la sentencia de tutela, para cumplir la orden, no se acredita ninguna actuación o trámite administrativo desplegado por la entidad, en cabeza del funcionario sancionada, a fin de resolver la petición elevada por los accionantes en tutela, como tampoco existe evidencia, de que la misma haya sido resuelta de fondo.

Se suma a lo anterior, el silencio que guardó en el trámite del incidente de desacato, para desvirtuar la acusación de incumplimiento del fallo de tutela, circunstancias más que suficientes, para colegir que el elemento objetivo, al cual se ha hecho referencia, está debidamente acreditado.

En lo que al **elemento subjetivo** respecta, se estima que efectivamente, el Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es el servidor pública encargado, funcionalmente, de cumplir la orden impartida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo, en el fallo de tutela, proferido el día 12 de abril de 2016, pues, es a él, a quien legalmente, según las funciones asignadas previstas en el artículo 18 del Decreto 4802 de 2011, le compete dar respuesta a lo ordenado, de modo que las competencias que se le atribuyen, concuerdan con la solicitud elevada por los accionantes y que a la fecha, no ha sido completamente resuelta.

De donde su omisión, afecta la denominada relación de sujeción, que se extiende *“a la imposición de prestaciones forzosas de carácter personal, que incluyen deberes y obligaciones de hacer y no hacer”*⁸, que solo pueden ser cumplidas por quien tiene la investidura para ello, esto es, un servidor público, que por virtud de la ley, debe cumplir determinadas funciones, de donde no cumplirlas, conlleva responsabilidad personal, que leída en clave de lo aquí analizado, corresponde, igualmente, a la consideración del aspecto subjetivo.

Para aclarar más lo dicho, ha de afirmarse, que el mentado artículo que le imponía el deber personal a la sancionada, dice:

“Artículo 18. Dirección de Gestión Social y Humanitaria. Son funciones de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria las siguientes:

1. Proponer a la Dirección General lineamientos e indicadores de efectividad de la política de atención y asistencia a las víctimas que permita el goce efectivo de los derechos de las mismas.
2. Asesorar y acompañar a las autoridades territoriales en la elaboración y puesta en marcha de planes de contingencia para

⁸ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo, Edit Civitas, Madrid. Reimpresión 2001. Tomo II, pág. 107.

atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno.

3. Coordinar la entrega de la asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas en los términos de los artículos 47, 64 Y 65 de la Ley 1448 de 2011 y en las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

4. Coordinar las acciones para brindar la atención oportuna y realizar seguimiento a las emergencias humanitarias, desplazamientos masivos y atentados terroristas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

5. Dirigir los estudios e investigaciones que le permitan a la Unidad proponer al Gobierno Nacional los criterios de valoración de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta para la población desplazada en coordinación con las entidades competentes y verificar su aplicación de manera gradual y progresiva a nivel territorial.

6. Dirigir las estrategias de prevención de las situaciones de riesgo para la población civil, con el fin de activar una respuesta integral, coordinada y eficaz, en el marco de sus competencias.

7. Participar en las instancias de coordinación interinstitucional orientadas a la prevención de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

8. Coordinar la implementación de los planes, programas y proyectos que en materia de ayuda, atención y asistencia humanitaria se adopten en la Unidad a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

9. Coordinar la atención de las víctimas conforme a las etapas y condiciones señaladas en la Ley 1448 de 2011.

10. Articular las acciones, con las entidades competentes, para generar condiciones adecuadas de habitabilidad en caso de atentados terroristas donde las viviendas han sido afectadas, en el marco de las competencias señaladas en la Ley 1448 de 2011.

11. Resolver los recursos de la vía gubernativa de su competencia, en coordinación con la Oficina Asesora Jurídica.

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

13. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la Dependencia".⁹

⁹ Norma que a su vez debe ser acompañada con la Resolución No. 00100 de febrero 5 de 2016, que guarda la misma directriz funcional en torno al cargo de Dirección de Gestión Social y Humanitaria.

En ese orden, dando respuesta al problema jurídico propuesto, se señala, que estando acreditados los elementos objetivos y subjetivos necesarios, para sancionar al Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Dr. RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, por incurrir en desacato frente a la sentencia que tuteló el derecho de petición de los accionantes, se tiene que la sanción impuesta, se encuentra ajustada a derecho, amén de responder a los criterios de legalidad y razonabilidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en su integridad el auto de fecha 5 de septiembre de 2016, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo anotado.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en Sala, según acta No. 00148/2016

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA