



Sincelejo, veintiséis (26) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Incidente de Desacato de Tutela

Expediente No. 70001.33.33.005.2018.00208.00. (2)

Incidentista: Manuel Mercado Palencia

Incidentado: Unidad Nacional de Protección

ASUNTO A DECIDIR

Se procede a decidir el incidente de desacato propuesto por el Sr. Manuel Mercado Palencia contra la Unidad Nacional de Protección, por el presunto incumplimiento a la sentencia de tutela proferida por este Despacho el 16 de julio de 2018.

I. ANTECEDENTES

Este Despacho profirió sentencia amparando los derechos fundamentales invocados por el Sr. Manuel Mercado Palencia, ordenando a la Unidad Nacional de Protección UNP, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la decisión, solicite al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, nuevo concepto o recomendación, en donde se indique si la medida de restringir el acompañamiento del hombre de protección a distancias menores a 100 km, según lo dispuesto en el instructivo para la solicitud de desplazamiento, es acertada para el Sr. Manuel Mercado Palencia, teniendo en cuenta las circunstancias de riesgos que lo rodean. Y de acuerdo a lo manifestado por CERREM, la UNP debía tomar las respectivas medidas.

Mediante memorial presentado por el Sr. Manuel Mercado Palencia, se indica que la Unidad Nacional de Protección no ha dado cumplimiento a la orden impartida, razón por la cual solicita se resuelva de fondo el incidente por desacato.

II. TRAMITE

Mediante auto de fecha 22 de septiembre de 2018¹, este Despacho atendiendo lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en sentencia C-367 de 2014, procedió a evaluar la realidad del incumplimiento del fallo de tutela, razón por la cual se ofició a la entidad incidentada para que informara si había dado cumplimiento al fallo de Tutela de fecha 16 de julio de 2018, requerimiento frente al cual guardó silencio la incidentada.

Posterior a la admisión del incidente la entidad procedió a dar respuesta al requerimiento realizado, indicando se había dado cumplimiento al fallo de tutela.

III. CONSIDERACIONES

Se decide en esta providencia, si el Director de la Unidad Nacional de Protección Dr. Pablo Elías González Mongui, incurrió en desacato a la orden de tutela contenida en la sentencia de fecha 16 de julio de 2018.

Para resolver lo antes planteado, el Despacho procederá a estudiar los siguientes aspectos: **a) Generalidades del Incidente de Desacato, b) De los elementos objetivo y subjetivo en el Incidente de Desacato, y c) El caso sub- examine.**

a.- Generalidades del Incidente de Desacato.

La herramienta jurídica del incidente de desacato, tiene su razón de ser en la aspiración válida del constituyente y por ende del legislador, de que la providencia judicial, mediante la cual se reconocen derechos inalienables de la persona humana, tenga adaptación de lo fáctico, al mundo del deber ser, esto es, que trascienda de lo teórico y se concrete en lo práctico, lo cual no sería posible si no existieran mecanismos ágiles, eficaces y oportunos al alcance del juez para coaccionar u obligar a la autoridad o persona natural, que violó o desconoció un derecho fundamental, al cumplimiento de lo dispuesto; así las cosas, el juez no puede ser indiferente o permanecer inerte ante el desacato a la orden impartida para el restablecimiento del derecho vulnerado, teniendo la obligación de agotar todas las herramientas creadas por el legislador para procurar su cumplimiento aun cuando sea forzado. Así, se ha pronunciado la H. Corte Constitucional en Sentencia T-188/02:

¹ Folio 0 del expediente.

“En caso de incumplimiento de una sentencia de tutela, el afectado tiene la posibilidad de lograr su cumplimiento mediante un incidente de desacato, dentro del cual el juez debe establecer objetivamente que el fallo o la sentencia de tutela no se ha cumplido, o se ha cumplido de manera meramente parcial, o se ha tergiversado, en consecuencia, debe proceder a imponer la sanción que corresponda, con el fin, como se ha dicho, de restaurar el orden constitucional quebrantado. Ese es el objeto del procedimiento incidental, por ello, no se puede volver sobre juicios o valoraciones hechas dentro del proceso de tutela, pues ello implicaría revivir un proceso concluido afectando de esa manera la institución de la cosa juzgada. ...

...La figura jurídica del desacato, se traduce en una medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo.”

En cuanto al trámite del incidente, debe asegurarse el derecho de defensa del Incidentado, y en todo caso que se encuentre probado la responsabilidad subjetiva del funcionario incumplido, a efectos de imponer las sanciones por desacato, así lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencia T- 171-09:

“29.- De acuerdo con las consideraciones que han sido expuestas hasta ahora, se encuentra que constituye un deber ineludible del juez constitucional verificar si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden proferida por la sentencia de tutela, con lo cual, una vez precisada la anterior situación tiene la obligación de indagar cuáles fueron las razones por las que el accionado no cumplió con la decisión tomada dentro del proceso; lo anterior a fin de establecer cuáles son las medidas necesarias para proteger efectivamente los derechos fundamentales invocados.

30.- Así mismo, el juez de tutela al tramitar el respectivo incidente tiene el deber constitucional de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, por tanto dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado cuál debe ser la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.

31.- De acuerdo con las anteriores consideraciones se tiene que, al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir

de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador. En este orden de ideas, siempre será necesario demostrar que el incumplimiento de la orden fue producto de la existencia de responsabilidad subjetiva por parte del accionado, es decir, debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, quedando eliminada la presunción de la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento.

32.- En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo. ...”
(Subrayado fuera de texto)

b).- De los elementos objetivo y subjetivo en el Incidente de Desacato.

Para la configuración del incidente de desacato es necesario precisar que se requiere dos elementos a saber, el objetivo que hace referencia al incumplimiento del fallo, esto es, a que se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada; y el subjetivo que en razón a la naturaleza disciplinaria de la sanción por desacato, exige establecer que el responsable de cumplir una orden, fue negligente en su obligación, ya la Corte Constitucional en sentencia T- 939 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, manifestó que:

“Es el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva.

Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.”²

Es importante destacar que estos elementos deben analizarse en torno a lo decidido en la acción de tutela, tal y como lo expresó nuestro Máximo Órgano Constitucional en esa misma providencia:

² Posición reiterada por esa Corporación en sentencia T- 512 de 2011, en donde se dijo: “Así las cosas, en el trámite del desacato siempre será necesario demostrar la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Así las cosas, el solo incumplimiento del fallo no da lugar a la imposición de la sanción, ya que es necesario que se pruebe la negligencia o el dolo de la persona que debe cumplir la sentencia de tutela.”

*“Los dos elementos del desacato, es decir, el objetivo (incumplimiento de la decisión) y el subjetivo (conducta desplegada por cada disciplinado tendiente a no cumplir) giran en torno a la orden que se haya consignado en la tutela. Ahora bien, esta solamente sería obligatoria, en principio, respecto de la parte resolutive del fallo e incluiría la ratio decidendi presente en el mismo. En todo caso, debemos señalar que en aplicación del principio de buena fe y conforme al artículo 6° de la Constitución, no es posible derivar obligación ni responsabilidad alguna respecto de órdenes que no han sido consignadas con claridad en la decisión. Esto porque tratándose de un proceso sancionatorio en donde se encuentra bajo debate la libertad, honra y bienes de un Asociado se hace necesaria la conformación de un parámetro objetivo y claro a partir del cual deducir el incumplimiento de la obligación.”*³ (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, esa Alta Corporación en sentencia C-367/14, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervos, en relación a la responsabilidad subjetiva indicó:

“4.3.4.5. Si se trata de hacer cumplir un fallo de tutela el instrumento principal es el del cumplimiento, que se funda en una situación objetiva y brinda medios adecuados al juez para hacer efectiva su decisión. El desacato es un instrumento accesorio para este propósito, que si bien puede propiciar que el fallo de tutela se cumpla, no garantiza de manera necesaria que ello ocurra y que, además, se funda en una responsabilidad subjetiva, pues para imponer la sanción se debe probar la culpabilidad (dolo o culpa) de la persona que debe cumplir la sentencia. (...) pues para que se configure el desacato se requiere, entre otras condiciones, demostrar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) de la persona incumplida y el vínculo de causalidad entre ésta y el incumplimiento.” (Subrayado fuera de texto).

c. – El caso concreto.

En el sub examine, atendiendo lo estudiado ut supra, se analizara si la persona encargada de darle cumplimiento a las órdenes impartidas, contenidas en la sentencia de fecha 16 de julio de 2018, incurrió en desacato o no, esto es, si se encuentra probada la ocurrencia de la responsabilidad objetiva y subjetiva en el actuar de ésta.

Mediante el fallo de tutela aludido se ordenó a la incidentada lo siguiente:

*“ **SEGUNDO:** En consecuencia, ordénese a la Unidad Nacional de Protección UNP, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, solicite al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM, nuevo concepto o*

³ Tesis acogida por el Consejo de Estado en sentencia de fecha veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Sección Segunda, Subsección B.

recomendación, en donde se indique si la medida de restringir el acompañamiento del hombre de protección a distancias menores a 100 km, según lo dispuesto en el instructivo para la solicitud de desplazamiento, es acertada para el Sr. Manuel Mercado Palencia, teniendo en cuenta las circunstancias de riesgos que lo rodean. De acuerdo a lo manifestado por CERREM, la UNP deberá tomar las respectivas medidas.”

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, una vez proferido el fallo, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora, y en caso de retardo, el juez que venía conociendo de la referida acción podrá sancionar al responsable mediante trámite incidental, hasta tanto no se verifique el cumplimiento de la sentencia, para lo cual podrá ordenar arresto hasta por seis (6) meses y multar hasta veinte (20) salarios mínimos mensuales a quien incumplió la orden proferida (Art. 52 ibídem), decisión que será consultada ante el superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres días siguientes.

Así las cosas, se procede a revisar si se dio o no cumplimiento al fallo de tutela, y si están dados los elementos de responsabilidad objetiva y subjetiva en el actuar de la persona titular de cumplir con la orden, es decir, si se encuentra probada la culpabilidad de éste, o por el contrario, existen razones que justifiquen el incumplimiento.

Posterior al requerimiento realizado a la incidentada para que informara si había dado cumplimiento al fallo de tutela de fecha 16 de julio de 2018; el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, informa que el fallo de tutela se encuentra cumplido, aportando con su respuesta la comunicación interna remitida por el Coordinador de la Secretaría Técnica del CERREM (folio 17 del expediente), en este se indica que en reunión realizada por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas CERREM, con el propósito de indicar si la medida de restringir el acompañamiento del hombre de protección a distancias menores a 100km, es acertada para el Sr. Palencia, se dispuso ratificar las medidas de protección, manifestando que ellos no tienen injerencia para establecer las distancias en los desplazamientos, y que la Unidad Nacional de Protección tiene sus protocolos, ya que es un tema administrativo, motivo por el cual no se pronunciaron al respecto.

Analizado lo que precede, y dando aplicación al principio de buena fe, no podría sancionarse al encargado de darle cumplimiento al fallo de tutela, por cuanto, la respuesta ofrecida atiende la orden dada por este Despacho, consistente en que la

Unidad Nacional de Protección solicitará al CERREM nuevo concepto o recomendación, lo cual efectivamente sucedió. Ahora, aun cuando se excedió en el tiempo el cumplimiento a la orden dada en sentencia de fecha 16 de julio de 2018, es menester aplicar lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual reza que la sanción se impondrá hasta que el responsable cumpla la sentencia de tutela, y en el caso concreto ya está probado que no se ha incumplido el fallo de tutela, por lo que no sería apropiado imponer sanción a la persona relacionada ut supra, aun mas, cuando dentro del expediente no existe prueba fehaciente que demuestre el actuar negligente de esta, es decir, no están dados los elementos de responsabilidad⁴.

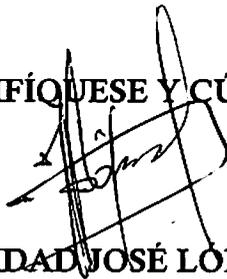
Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del circuito de Sincelejo- Sucre.

RESUELVE:

PRIMERO: Denegar la solicitud de imposición de sanciones, en el trámite de incidente de desacato iniciado por el Sr. Manuel Mercado Palencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



TRINIDAD JOSÉ LOPEZ PEÑA

Juez

REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. 72 de hoy 27 de septiembre -2018, a las 8:00 a.m.
ANGELICA MARÍA GUZMAN BADEL Secretaria

⁴ La H. Corte Constitucional en sentencia T- 271 DE 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, dejó sin efectos un auto interlocutorio por medio del cual se impuso una sanción por desacato a un fallo de tutela, considerando lo siguiente: "La simple constatación del incumplimiento sin haber escudriñado las razones y circunstancias que le propiciaron, no puede devenir en una sanción por desacato, debido a que ello constituiría una responsabilidad objetiva del sujeto obligado, concepto que está prohibido por el texto superior.", el juez de instancia en el aludido auto interlocutorio, resolvió imponer la sanción con solo verificar que la persona que debió cumplir la orden judicial la incumplió parcialmente.