



SALA UNITARIA DE DECISIÓN N° 005 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Agosto treinta (30) de dos mil dieciséis (2016)

Acción	CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-001-2016-00068-01
Accionante	ROMÁN GONZÁLEZ PÉREZ
Accionada	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	REVOCATORIA DE LA SANCIÓN POR NO CONFIGURARSE EL ELEMENTO SUBJETIVO y sancionar al funcionario que por ley no está obligado a cumplir el fallo de tutela

I. ASUNTO

Se procede a revisar en Grado Jurisdiccional de Consulta el auto de fecha primero (01) de agosto de dos mil dieciséis (2016), proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, referente al incidente de desacato iniciado por el incumplimiento de la sentencia de tutela de fecha cinco (05) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

II. ANTECEDENTES

1. Mediante fallo de tutela de 5 de mayo del dos mil dieciséis (2016)¹, el Juzgado Primero 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: CONCEDER el amparo constitucional del derecho fundamental de petición, vida digna, debido proceso vulnerado por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS al señor ROMÁN GONZÁLEZ PÉREZ.

SEGUNDO: Ordenar a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, resuelva de fondo a la

¹ Folio 3 - 4



petición formulada el 9 de marzo de 2016, por el señor ROMÁN GONZÁLEZ PÉREZ

TERCERO: *“Si esta providencia no es impugnada, envíese a la Corte Constitucional para su revisión, archívese el expediente, previa cancelación de su radicación”.*

2. Por memorial de fecha 13 de julio del 2016², 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 cinco (05) de mayo del 2016.

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, mediante auto de 18 de julio de 2016³, comunicado a los funcionarios responsables mediante correo electrónico⁴.

4. Mediante providencia de 25 de julio de 2016⁵, se admitió y se dio traslado a la accionada para que contestara y pidiera las pruebas que pretendiera hacer valer, providencia comunicada el 26 de julio de 2016⁶, vencido el término de traslado la entidad accionada no se pronunció.

2.1. Contestación

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

A pesar de haberseles 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 los funcionarios requeridos no rindieron informe solicitado⁷.

III. PROVIDENCIA CONSULTADA

El A-quo decidió el presente incidente a través de la providencia del primero (01) de agosto del 2016⁸, sancionando al Dr. Arturo Zea Solano, director territorial Bolívar de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y al Dr. Alan de Jesús Edmundo Jara Urzola, director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, imponiendo a ambos funcionarios al pago de

² Folio 1 - 2

³ Folio 6

⁴ Folio 7

⁵ Folio 9

⁶ Folio 10

⁷ Folio 5

⁸ Folio 12 - 13



dos (02) salarios mínimos mensuales vigentes, en razón al incumplimiento de la orden dada en la sentencia de tutela de fecha cinco (05) de mayo del 2016.

En ese sentido, se declaró en desacato atendiendo la desatención a la orden judicial impartida, toda vez que la entidad accionada no presentó prueba 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 05 de mayo de 2016.

Advirtió, que es evidente el incumplimiento de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que no satisface de ninguna manera el objeto de la acción de tutela en protección del derecho fundamental de petición, vida digna, debido proceso, amparados al señor Román González Pérez.

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 Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, queda resuelto el tema de la competencia, cuestión por la cual, procede esta Sala de decisión 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:

¿Los señores Arturo Zea Solano, en su calidad de director territorial de Bolívar y Alan de Jesús Edmundo Jara Urzola, como director Nacional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, son los obligados a ordenar la entrega de la ayuda humanitaria al señor Ramón González Pérez?



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) Caso concreto; (iv) Conclusión.

4.3. Tesis de la Sala

La Sala REVOCARÁ la providencia del primero (1) de agosto de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se decidió sancionar a los señores Arturo Zea Solano, en su calidad de director territorial de Bolívar y Alan de Jesús Edmundo Jara Urzola, como director Nacional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, toda vez, que no son los funcionarios a quien le correspondía dar cumplimiento al fallo de tutela.

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 Constitucional⁹, 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

⁹Corte Constitucional, Sentencia T- 271 de 2015, M.P.: Jorge Ivan Palacio Palacio.



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 Constitucional¹⁰;

“... 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”.

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

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-367 de 2014, Mauricio Gonzales Cuervo.



de que la sanción a imponer no resulte desproporcional al funcionario incumplido.

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 Constitucional¹¹, señalo:

“... 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) 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. Caso Concreto

La Sala procede a verificar la existencia de los elementos objetivo y subjetivo en el *sub lite*, tal como quedaron señalado en el marco normativo y jurisprudencial de la presente providencia, lo cuales servirán como base para definir la presente providencia.

En efecto, el A quo en la providencia consultada, resolvió sancionar al Dr. Arturo Zea Solano, director territorial Bolívar de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y al Dr. Alan de Jesús 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 05 de mayo de 2016, ya que a la fecha de resolverse el incidente de desacato no habían ejecutado la decisión impartida en la citada providencia.

Lo primero que debe entrar a verificar la Sala, es el contenido de la orden impartida en el fallo de tutela, y comprobar si los sancionados le correspondía dar cumplimiento a la misma, desde luego, teniendo presente que para poder

¹¹Corte Constitucional, Sentencia T-482 de 2013, M.P: Alberto Rojas Ríos.



sancionar por desacato se requiere acreditar el aspecto objetivo y subjetivo del comportamiento.

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

El incidente de desacato fue promovido el día 13 de julio de 2016, relacionándose en el escrito contentivo del mismo los motivos que dieron lugar al incumplimiento por parte de la persona incidentada.

En el fallo de tutela proferido el 05 de mayo de 2016, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió conceder el amparo invocado por el accionante, por existir violación del derecho fundamental de petición, vida digna y debido proceso, al no recibir respuesta a la solicitud radicada ante la entidad el día 9 de marzo de 2016; 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 de la 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.

En lo que al elemento subjetivo respecta, se entrara a analizar, si efectivamente, como lo sostuvo la señora Juez de primer grado, el señor Arturo Zea Solano, director territorial Bolívar de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el señor Alan de Jesús Edmundo Jara Urzola, son los servidores públicos encargados, funcionalmente, de cumplir la orden impartida por el Juzgado Primero Administrativo de Cartagena, en el fallo de tutela, proferido el día 5 de mayo de 2016, atendiendo que según las funciones asignadas previstas en el artículo 18 del Decreto 4802 de 2011, es el Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el servidor público encargado, funcionalmente de coordinar la entrega de la asistencia y ayuda humanitaria, coordinar las acciones para brindar la atención oportuna, de modo que las competencias que se atribuyen, concuerdan con la solicitud elevada por el accionante y que a la fecha, no ha sido completamente resuelta.



El artículo 18 mencionado impone el deber personal del Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en los siguientes términos:

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 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.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 110 /2016

- 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*

De igual forma, la Resolución 00100 de 2016¹² le asigna al director de Gestión Social y Humanitaria, el cual pertenece a un nivel directivo las funciones, entre las cuales se encuentra en el artículo 3º numeral tercero de la misma *“Dirigir y controlar 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.”*; luego funcionalmente no solo está asignada por Ley dicha competencia a este director, sino que el manual de funciones la ratifica.

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”*¹³, 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, que de no cumplirlas, conllevaría una responsabilidad personal, que leída en contexto de lo analizado, corresponde, igualmente, a la consideración del aspecto subjetivo.

De conformidad con lo anterior, esta Sala arriba a la conclusión que, la sanción impuesta al Dr. Arturo Zea Solano, director territorial Bolívar de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y al Dr. Alan de Jesús 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 calendarado 05 de mayo de 2016, acorde con las funciones asignadas a su cargo.

En efecto, tal y como se dejó señalado, artículo 18 del Decreto 4802 de 2011, es el Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el servidor público encargado, funcionalmente de coordinar la entrega de la asistencia y ayuda humanitaria, coordinar las acciones para brindar la atención oportuna, de modo, que los sancionados no eran los obligados a cumplir con el fallo de tutela.

En este punto, se pone de presente que el incumplimiento de una orden de tutela, por una parte, hace que la vulneración del derecho fundamental protegido por la sentencia no se haga efectivo y se perpetúe en el tiempo, pero,

¹²“Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

¹³FI. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo, Edit. Civitas, Madrid. Reimpresión 2001, Tomo II, Pág. 107.



por otro lado, por este solo hecho no puede pasarse por alto la imputación subjetiva de la falta, por lo que en cada caso es menester que la misma se realice de forma concreta **en el funcionario que tiene a su cargo la función de cumplir el fallo, así como la orden dada, pues su responsabilidad debe encontrarse comprometida subjetivamente hablando, dado que no es posible realizar imputaciones objetivas**, pues a través de este trámite se compromete la libertad de una persona, razón por la que debe encontrarse prueba de su incidencia dolosa o culposa en el incumplimiento del fallo, **lo que solo se logra demostrar analizando sus funciones concretas.**

4.7. Conclusión

Por todo lo expuesto, la Sala concluye que, la respuesta al problema jurídico planteado, es negativa, toda vez que, no se encuentra configurado el elemento subjetivo, necesario para la imposición de la sanción por desacato, motivo por el cual no es procedente sancionar al señor Arturo Zea Solano, director territorial de la sede Bolívar y al señor Alan de Jesús Edmundo Jara Urzola en su calidad de director nacional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, , por no ser los funcionarios encargados de cumplir el fallo de tutela.

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.

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVÓQUESE la providencia del 1 de agosto del 2016, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se sancionó al señor Arturo Zea Solano, director territorial de la sede Bolívar y al señor Alan de Jesús Edmundo Jara Urzola en su calidad de director nacional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por no ser los funcionarios encargados de cumplir el fallo de tutela.

SEGUNDO: En su lugar, **NOTIFÍQUESE** por el medio más expedido la apertura del presente incidente al Director de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas



TERCERO: 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 RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado