



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 33 31 010 2019 00188 01
Accionante: ÁNGEL IVAN SALINAS CARDONA
Accionado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y
REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
Acción: TUTELA-CONSULTA

Auto Interlocutorio N° 243

Procede la Sala a decir en Grado Jurisdiccional de consulta, sobre la providencia de treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Décimo Administrativo de Popayán, que impuso al señor Héctor Gabriel Camelo Ramírez en calidad de Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, sanción consistente en multa de tres (3) SMLMV, por incurrir en desacato a lo ordenado en el fallo de tutela de 26 de septiembre de 2019.

I.- Antecedentes

2.1. Fundamentos fácticos¹

El señor Ángel Iván Salinas Cardona presentó incidente de desacato contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pues a la fecha no se ha realizado la entrevista de caracterización de la situación de su hogar, tal y como se había ordenado en la Sentencia J10A -139 del 26 de septiembre de 2019. Señala que aún se encuentran por fuera todos los miembros de su núcleo familiar.

1.2.- Recuento procesal

Mediante Auto Interlocutorio N° 282 del 5 de febrero de 2020², el Juzgado Décimo Administrativo de Popayán, adelantó el trámite previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y requirió a la entidad.

Al contestar dicho requerimiento, la UARIV³ señaló que mediante Resolución 0600120192248944 de 2019 se ordenó la suspensión de la entrega de los componentes de atención humanitaria al accionante; decisión que se notificó el 11 de septiembre de ese año y contra la cual no se interpuso los recursos. Pidió se declarare el cumplimiento de la sentencia y se ordenara el archivo de las

¹ Folios 1-2

² Folios 11-12

³ Folios 16-19

Expediente: 19001 33 33 010 2019 00188 01
Accionante: ANGEL IVAN SALINAS CARDONA
Accionado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
A LAS VÍCTIMAS
Acción: TUTELA-CONSULTA

diligencias porque estaba pendiente de la decisión de la impugnación que emita el Tribunal Administrativo del Cauca.

Ante la renuencia de la entidad, mediante Auto 543 del 4 de marzo de 2020, se dio apertura del incidente de desacato contra el señor Héctor Gabriel Camelo Ramírez, Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, para que ejerciera su derecho de defensa.

Mediante memorial del 11 de marzo de 2020⁴, se insiste en que está pendiente de la decisión que debía emitir el tribunal y que frente a la situación puntual del señor Salinas Cardona, ya fue objeto del proceso de identificación de carencias y que la decisión fue motivada en la resolución arriba reseñada.

1.3. La providencia objeto de consulta

Por Auto Interlocutorio N° 606 del 30 de marzo de 2020, el Juzgado Décimo Administrativo de Popayán, decidió sancionar al Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, por incumplimiento a la Sentencia J10A/139 del 26 de septiembre de 2019, con multa de tres (3) SMLMV.

Argumentó que, pese a que la orden judicial fue confirmada por este Tribunal mediante sentencia del 29 de octubre de 2019, no se adelantó ningún tipo de acción administrativa para efectuar la caracterización del hogar del señor Ángel Iván Salinas y su núcleo familiar y con ello se está afectando gravemente los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, debido proceso, defensa y contradicción del actor.

II.- CONSIDERACIONES

En el presente asunto se pretende determinar si el señor Héctor Gabriel Camelo Ramírez, Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, incurrió o no en desacato de lo dispuesto por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán dentro del fallo de tutela del asunto *sub judice*.

2.1. Del cumplimiento de los fallos de tutela

El H. Consejo de Estado en providencia del 25 de febrero de 2016, con ponencia del doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez, frente al objeto del incidente de desacato y atendiendo las directrices fijadas por la Corte Constitucional respecto de este tema, señaló:

*“la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política se reglamenta mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1º establece: **“Toda Persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos en que señala este decreto”.***

⁴ Folio 32 y ss

Expediente: 19001 33 33 010 2019 00188 01
Accionante: ANGEL IVAN SALINAS CARDONA
Accionado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
A LAS VÍCTIMAS
Acción: TUTELA-CONSULTA

Una vez protegido un derecho fundamental que resulte vulnerado, el juez constitucional debe velar por cumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela, según lo disponen los artículos 27 y 52 del decreto mencionado; para lo cual debe hacer uso de todas las medidas necesarias para obtener el cumplimiento del fallo, bajo el entendido de que con ello se busca el restablecimiento del derecho fundamental violado.

En reiteradas oportunidades la jurisprudencia constitucional ha expresado que el desacato a las órdenes proferidas dentro del trámite de una solicitud de tutela, debe ser atribuible a una conducta subjetiva dirigida a incumplir la orden judicial, de tal manera que si el incumplimiento obedece a ciertas situaciones no atribuibles de manera subjetiva a aquél que debe cumplir la orden, no será posible sancionarlo por desacato.

*Por lo anterior, la Corte Constitucional⁵ ha señalado que el objeto del incidente de desacato no es la imposición de la sanción sino lograr el cumplimiento de la **sentencia de tutela**, de tal manera que de verificarse el cumplimiento durante el trámite del incidente no habrá lugar a la imposición de la sanción pues, se repite, el fin no es la sanción sino el cumplimiento de la decisión judicial.”*

Ahora bien, la sanción por desacato, si bien no tiene la naturaleza de reproche penal, si tiene un carácter correccional que se impone en el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, circunstancia que hace que el demandado goce de garantías propias de los procesos sancionadores, por lo cual sólo puede ser sancionado si se adelanta el trámite conforme al debido proceso (artículo 29 Constitución Política), se reprochan conductas culpables y se impone el correctivo señalado en la ley. Dentro de dicho trámite ha manifestado el Consejo de Estado en Sentencia del 25 de marzo de 2004 que:

“El juez que conoce del incidente de desacato no puede agotar su análisis en el hecho objetivo de 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”⁶

Habida consideración de lo anterior, es menester precisar que para que proceda la sanción mediante incidente de desacato, debe verificarse el cumplimiento de los requisitos objetivo y subjetivo, consistentes respectivamente, en el incumplimiento total o parcial del fallo; y la persona responsable del acatamiento al mismo. Frente a estos requisitos, el Consejo de Estado ha dicho 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”⁷.

Adicionalmente, el Juez del desacato debe verificar si efectivamente “se incumplió la orden impartida a través de la sentencia de tutela y, de existir el incumplimiento, debe identificar si fue integral o parcial. Una vez verificado el incumplimiento debe

⁵ Corte Constitucional Sentencias T-1113 de 28 de octubre de 2005 y T-171 de 18 de marzo de 2009

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 25 de marzo de 2004, C.P. Darío Quiñónez Pinilla

⁷ ibidem

Expediente: 19001 33 33 010 2019 00188 01
Accionante: ANGEL IVAN SALINAS CARDONA
Accionado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
A LAS VÍCTIMAS
Acción: TUTELA-CONSULTA

identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho (...)⁸

2.2. Caso concreto

Conforme al recuento procesal hecho y a las consideraciones presentadas, esta Corporación procede a analizar la providencia objeto de consulta, la cual, dada su naturaleza sancionatoria, debe ser estudiada bajo los parámetros jurisprudenciales anotados, siendo obligatorio considerar los aspectos objetivo y subjetivo, de tal manera que no solo se debe determinar si el funcionario sancionado incumplió el orden de tutela, sino además verificar la responsabilidad subjetiva. Por lo tanto, se procederá a analizar los mencionados requisitos de la siguiente manera:

2.2.1.- Aspecto objetivo del desacato

Para efectuar el análisis de este elemento, es pertinente remitirse a la orden de tutela impartida por la juez de tutela, mediante Sentencia J10A-139 del 26 de septiembre de 2019:

“PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, ayuda humanitaria, debido proceso, derecho de defensa, derecho de defensa y contradicción del señor Ángel Iván Salinas Cardona identificada (sic) con cédula de ciudadanía N° 10.297.230, vulnerados por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, según las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS La (sic) Resolución N° 0600120192248944 del 11 de septiembre de 2019, por medio de la cual se suspende de manera definitiva la entrega de componentes de la atención humanitaria al hogar del señor Ángel Iván Salinas Cardona, dejando incólume la atención humanitaria para el actor y su núcleo familiar.

TERCERO. - ORDENAR al Director General de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que a través del funcionario competente, dentro del mes siguiente a la notificación del fallo de tutela, efectúe (sic) nuevamente la caracterización de la situación del hogar del señor Ángel Iván Salinas Cardona en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.Ó (sic).5.4.3. del Decreto 1084 de 2015.

*Posteriormente a ello, deberá expedir un nuevo acto administrativo que tendrá que ser notificado al actor y en él se deberán **exponer los motivos** que sustenten la decisión adoptada y debe contener como mínimo la información de sus miembros, su situación actual frente al goce efectivo de sus derechos y la identificación puntual y objetiva de los ingresos y capacidades adquiridas que les permitan cubrir, cuando menos, los componentes básicos de la subsistencia mínima, en los términos expuestos por el Decreto 1084 de 2015 y la jurisprudencia constitucional.*

(...)”

De conformidad con lo manifestado en instancia, al dejar sin efectos el acto administrativo que suspendió la entrega de los componentes de ayuda humanitaria al actor, debiendo realizar nuevamente tales giros y adicionalmente, la UARIV tenía el plazo máximo de un mes para expedir una nueva decisión motivada con el

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T- 512 del 30 de junio de 2011 MP. Jorge Iván Palacio Palacio, expediente T-2836952

Expediente: 19001 33 33 010 2019 00188 01
Accionante: ANGEL IVAN SALINAS CARDONA
Accionado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
A LAS VÍCTIMAS
Acción: TUTELA-CONSULTA

cumplimiento de ciertos requisitos, en el caso de que la misma pretendiera nuevamente suspender las ayudas.

Con fundamento en los medios de prueba obrantes en el proceso, esta Colegiatura al igual que el Juzgado de Conocimiento encuentra que la orden judicial no ha sido atendida.

El señor Camelo Ramírez, vía correo electrónico, allegó el Oficio N° 202007206175831 del 2 de abril de 2020 dirigido al señor Ángel Iván Salinas Cardona en el cual se le indica que, al no tener información actualizada del actor, se realizará el proceso de caracterización. Esta decisión fue remitida a la Personería Municipal de Popayán para efectos de que le sea notificada.

Bajo ese entendido, se avizora que la entidad no ha cumplido el mandato de tutela impartido por el Juez Constitucional, luego de seis (6) meses de haber sido proferida la orden judicial. Por lo tanto, se cumple con el requisito objetivo respecto del incumplimiento de la orden judicial impartida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán.

A continuación, la Sala analizará si se encuentra acreditado el aspecto subjetivo.

2.2.2- Aspecto subjetivo

Analicemos entonces si la sanción estuvo bien dirigida a la persona encargada del cumplimiento de la orden judicial. Se destaca que, en los procesos de responsabilidad subjetiva, como es el caso del desacato, ha de hacerse la individualización del investigado para poder ser sancionado. En sentencia T-343 de 2011, dijo el Órgano de Cierre Constitucional:

“El ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga 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 (conducta esperada)”

En el *sub judice*, se trata del señor HÉCTOR GABRIEL CAMELO RAMÍREZ, Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad de Víctimas⁹.

Ahora, frente a la conducta esperada por parte del señor **Camelo Ramírez**, este no demuestra acciones tendientes a la protección de los derechos fundamentales tutelados del accionante; escudándose en la presunta falta de pronunciamiento de este Tribunal¹⁰ para dar cumplimiento de la orden judicial emanada de un juez de la república; cuando es claro que las órdenes en el caso de la acción tuitiva son de **inmediato** obediencia.

Considera la Sala que el funcionario sancionado debió poner toda su capacidad administrativa de gestión para que al señor Salinas Cardona se le restablecieran los componentes de la ayuda humanitaria que arbitrariamente le fueron suspendidos, realizar la caracterización del actor y su núcleo familiar de manera

⁹ <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/quienes-somos/equipo-directivo/154>

¹⁰ Cuando la providencia de segunda instancia había sido proferida el 29 de octubre de 2019, conforme se obtiene del portal de la Rama Judicial, en el link consulta de procesos.

Expediente: 19001 33 33 010 2019 00188 01
Accionante: ANGEL IVAN SALINAS CARDONA
Accionado: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN
A LAS VÍCTIMAS
Acción: TUTELA-CONSULTA

directa, pues en esa oportunidad la Corporación solicitó el apoyo de la Personería Municipal de Popayán y se corroboró, de primera mano, las precarias condiciones en las que vive el señor Salinas Cardona.

En el *sub judice*, se pone en evidencia la desidia de la UARIV y en especial del funcionario sancionado, pues impuso trabas al cumplimiento de la Sentencia J10A/139 del 26 de septiembre de 2019, que fuera confirmada por este Tribunal.

Por tanto, se encuentra acreditado el elemento subjetivo, pues no existen elementos de prueba que le permitan a esta Corporación determinar que a la fecha, el señor Salinas Cardona nuevamente es beneficiario de los componentes de ayuda humanitaria ni mucho menos que se haya realizado una caracterización a él y a su grupo familiar en las condiciones que fueran dispuestas en la sentencia y por ello hay lugar a confirmar la sanción.

Por último, respecto de la proporcionalidad de la sanción impuesta, encuentra la Sala de Decisión que está ajustada, teniendo en cuenta que dentro de las funciones del Juez de Tutela se encuentra asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales protegidos a través de la sentencia y que en este caso, el señor Héctor Gabriel Camelo Ramírez continúa sin acatar la orden judicial, cuando estas son de cumplimiento irrestricto y no son alternativas o sometidas a plazos o condiciones.

Por lo anterior, se DISPONE:

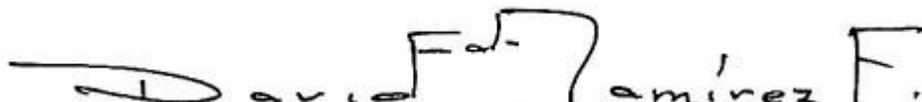
PRIMERO. CONFIRMAR el Auto N° 606 del 30 de marzo de 2020 proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, según lo expuesto.

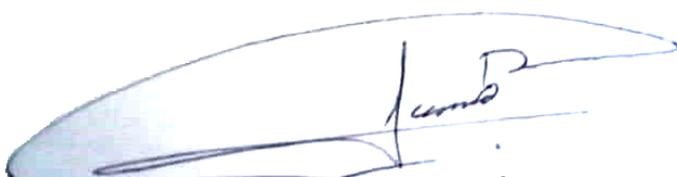
SEGUNDO. NOTIFICAR a los interesados en los términos establecidos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y efectuado lo anterior, devuélvase de manera inmediata el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el presente proyecto fue aprobado en Sala virtual realizada en la fecha.

Los Magistrados,


DAVID FERNANDO RÁMIREZ FAJARDO


JAIRO RESTREPO CÁ CERES


CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ