



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, once (11) de marzo de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**TEMAS:** GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE  
DESACATO EN ACCIONES DE TUTELA  
- RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y  
SUBJETIVA

**INSTANCIA:** GRADO DE CONSULTA

Decide la Sala Unitaria de Decisión<sup>1</sup> sobre el **GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA** frente al auto del 22 de febrero de 2013, proferido por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dentro del INCIDENTE DE DESACATO promovido por la accionante, en la acción de tutela instaurada por **ENELBI ISABEL TORRES ÁVILA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**.

### **1. ANTECEDENTES**

**ENELBI ISABEL TORRES ÁVILA**, interpuso acción de tutela contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida, vida digna, derecho

---

<sup>1</sup> Artículo 4 del Decreto 306 de 1992, en concordancia con el artículo 29 del C.P.C.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

de petición, a la ayuda humanitaria de emergencia, a la salud y la seguridad social, pues, en su sentir, fueron violados por dicha entidad.

Dicha acción fue conocida y tramitada por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, quien mediante sentencia de tres (03) de diciembre de 2012, ordenó la protección de los derechos invocados y, consecuentemente, dispuso lo siguiente:

*“(...) SEGUNDO: En consecuencia ordenase a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que:*

*a). Realizar proceso de caracterización de la señora ENELBI ISABEL TORRES ÁVILA, identificada con la CC No. 22.978.766 de Majagual-Sucre y de su grupo familiar que permita determinar la necesidad o no de otorgar la ayuda humanitaria o la prórroga de la misma. Lo cual deberá realizar en un término máximo de 30 días, contados a partir de la notificación del presente fallo. Para lo cual se le advierte que no puede constituir negativa de otorgar dicha ayuda o la prórroga de la misma el hecho de que la señora en mención aparezca inscrita en el régimen contributivo de salud como beneficiaria.*

*b) Determinar la viabilidad de otorgar la ayuda humanitaria o prórroga de la misma conforme el literal anterior, dentro de las 48 horas siguientes, deberá notificarle a la accionante además del turno asignado, la fecha probable en que se realizará su pago. La anterior información deberá enviarse a la dirección de la accionante registrada en los archivos, que sobre población desplazada llega a esa entidad”.*

## **2. INCIDENTE DE DESACATO**

### **2.1. SOLICITUD<sup>2</sup>**

La accionante en nombre propio, solicitó la apertura del incidente de desacato contra el Director y/o quien haga sus veces, de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ya que no había dado cumplimiento al citado fallo de tutela.

---

<sup>2</sup> Fol. 1 y 2, cuaderno de incidente.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

## **2.2. TRÁMITE INCIDENTAL DE DESACATO.**

La juez de conocimiento mediante auto de 25 de enero de 2013, admitió el incidente de desacato y corrió traslado del mismo al Director de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, por un término de 3 días<sup>3</sup>. Igualmente fue realizada la correspondiente citación de notificación personal<sup>4</sup>.

Posteriormente, mediante oficio recibido el 4 de febrero de 2013<sup>5</sup>, la entidad accionada respondió a la solicitud indicando que al momento de hacer la caracterización el día 29 de agosto de 2013, fue encontrada una afiliación en el régimen contributivo por parte de la accionante, por lo cual no es viable su trámite de prórroga por superación del estado de vulnerabilidad.

Mediante auto del 8 de febrero de 2013<sup>6</sup>, la juez ordenó requerir a la Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, con el fin de que sirviera dar una respuesta en forma clara y adecuada al incidente de la referencia. El anterior requerimiento fue notificado a través de oficio y enviado por fax.

El día 15 de febrero de 2013<sup>7</sup> es recibida comunicación por parte de la entidad accionada en la cual informa que se realizará el proceso de caracterización previa valoración del estado de vulnerabilidad, y de ser favorable se procederá a la correspondiente asignación de turno y giro.

---

<sup>3</sup> Folio 11 ibídem.

<sup>4</sup> Folio 12 ibídem.

<sup>5</sup> Folio 14 al 19 ibídem.

<sup>6</sup> Folio 21 ibídem.

<sup>7</sup> Folio 24 al 29 ibídem.



### **3. PROVIDENCIA CONSULTADA**

Mediante auto de 22 de febrero de 2013<sup>8</sup>, el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO, decidió el presente incidente, en el cual sancionó a la Directora de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- PAULA GAVIRIA BETANCUR, con 4 días de arresto y multa equivalente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, dinero que debía ser consignado en la Cuenta de Ahorro - Multas y Cauciones Efectivas No. 3-0070-000030-4 del Banco Agrario.

Como fundamento de esa decisión, la Juez de instancia, argumentó que a la fecha la entidad accionada no ha realizado el proceso de caracterización ordenado a favor de la accionante. Adicionalmente, no se ha efectuado la valoración necesaria para determinar el estado de vulnerabilidad, con miras a definir si la accionante y su grupo familiar son o no titulares de la entrega o prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, dando cumplimiento a la orden judicial contenida en el fallo de 03 de diciembre de 2012, expedido por ese mismo despacho judicial.

Así mismo, indicó que a la fecha de resolverse la solicitud de incidente de desacato, la referida entidad no había ejecutado la decisión impartida en la citada providencia, y por tanto, procedía imponerle sanción según lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

---

<sup>8</sup> Folios 31 -33 íbidem.



## **4. 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, esta Corporación resulta competente para conocer de la consulta de la sanción por desacato impuesta a la Directora de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO, de quien este Tribunal, es su superior funcional.

Decantado lo anterior, se entrará a estudiar si la sanción impuesta por el A quo fue ajustada a derecho, de no serla, se procederá a revocarla.

### **4.2. 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.”*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

En cuanto a la interpretación del incidente de desacato, la Sección Quinta del H. 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*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*produjo para amparar los derechos fundamentales de la demandante.”<sup>9</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.

#### **4.3. CASO CONCRETO**

El *A quo*, en la providencia consultada, resolvió sancionar a la Directora de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, con 4 días de arresto y multa equivalente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en atención, a que era esa entidad la que debía cumplir la orden judicial contenida en el fallo de 3 de diciembre de 2012, conforme lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 2013 de 2012, ya que a la fecha de resolverse el incidente de desacato, no había 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 el sancionado le correspondía dar cumplimiento a la misma, desde luego, teniendo presente que para poder sancionar por desacato se requiere acreditar el aspecto objetivo y subjetivo del comportamiento.

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

El incidente de desacato fue promovido el día 21 de enero de 2013, sin que en dicho escrito se relacionaran los motivos que dieron lugar al incumplimiento por

---

<sup>9</sup> Auto de 25 de marzo de 2004, Rad. No. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC) C.P. Darío Quiñones Pinilla.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

parte de la persona incidentada, sin que se aportaran mayores pruebas que corroboraran lo manifestado, pues, solo fue anexada copia simple del fallo de tutela de 3 de diciembre de 2012.

El fallo de tutela proferido, el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, resolvió conceder el amparo invocado por **ENELBI ISABEL TORRES ÁVILA**, por existir violación de los derechos fundamentales a la vida, vida digna, derecho de petición, a la ayuda humanitaria de emergencia, a la salud y a la seguridad social, y en consecuencia de ello, dispuso:

*“(...) SEGUNDO: En consecuencia ordenase a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que:*

*a). Realizar proceso de caracterización de la señora ENELBI ISABEL TORRES ÁVILA, identificada con la CC No. 22.978.766 de Majagual-Sucre y de su grupo familiar que permita determinar la necesidad o no de otorgar la ayuda humanitaria o la prórroga de la misma. Lo cual deberá realizar en un término máximo de 30 días, contados a partir de la notificación del presente fallo. Para lo cual se le advierte que no puede constituir negativa de otorgar dicha ayuda o la prórroga de la misma el hecho de que la señora en mención aparezca inscrita en el régimen contributivo de salud como beneficiaria.*

*b) Determinar la viabilidad de otorgar la ayuda humanitaria o prórroga de la misma conforme el literal anterior, dentro de las 48 horas siguientes, deberá notificarle a la accionante además del turno asignado, la fecha probable en que se realizará su pago. La anterior información deberá enviarse a la dirección de la accionante registrada en los archivos, que sobre población desplazada llega a esa entidad”.*

De lo anotado, se desprende que es la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, 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.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Del trámite adelantado dentro del respectivo incidente de desacato, se anota que la citación para diligencia de notificación personal de PAULA GAVIRIA BETANCUR como Directora de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, fue enviada mediante correo 4-72<sup>10</sup>, de lo cual no hay constancia de recibido por parte de la incidentada. Adicionalmente, no fue realizada la correspondiente diligencia de notificación por aviso, como lo manda el artículo 320 del C.P.C., para completar la notificación personal del auto que dio apertura al incidente de desacato. Por su parte, el requerimiento realizado por parte del juez de instancia, fue enviado mediante oficio remitido a través de fax.

Igualmente, se advierte que en el trámite agotado en primera instancia se omitió abrir a pruebas el **INCIDENTE DE DESACATO**, cercenándole a las partes el derecho a pedir la práctica de pruebas<sup>11</sup>.

Se observa que la juez decidió el desacato, solo por considerar la existencia de un incumplimiento de la orden, sin verificar la existencia o no de responsabilidad subjetiva de la sancionada, dado que por la falta de acervo probatorio en el expediente, es imposible deducir y establecer la responsabilidad que le asistía al incidentado, lo que debió verificar antes de decidir si tomaba las medidas sancionatorias respectivas.

En ese orden de ideas, se concluye que del expediente de desacato, no existen

---

<sup>10</sup> Fol. 13 *ibidem*.

<sup>11</sup> El debido proceso, entendido en su doble concepción como derecho fundamental y la garantía judicial (Derecho fundamental y garantía procesal consagrado en el artículo 29 de la C.P. y los artículos 8 párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en referencia al sistema Americano de derechos humanos, y 14 párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), con relación al sistema Universal de derechos humanos, normas estas últimas que hacen parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, a la luz del artículo 93 superior.)<sup>11</sup>, dentro de su contenido esencial se encuentra el derecho a presentar pruebas. Sobre el tema, ha dicho la doctrina internacional más connotada: “... *Ciertamente, el derecho a la prueba se encuentra íntimamente ligado a la defensa, en la medida que éste último no es posible si se impide a alguna de las partes el derecho a traer al proceso los medios justificativos o demostrativos de las propias alegaciones o los que desvirtúen los de la parte contraria.*” (PICÓ I JUNOY, Joan. Las Garantías Constitucionales del Proceso. Barcelona: Bosch, 1997. p. 145.).



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

elementos de juicio que permitan corroborar que la sanción impuesta a la Directora de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, se encuentra ajustada a derecho, razones suficientes para revocar la decisión de instancia.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVÓQUESE** la providencia del 22 de febrero de 2013, proferido por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, por medio de la cual se sancionó impuesta a la Directora de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, PAULA GAVIRIA BETANCUR, con 4 días de arresto y multa equivalente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**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 Y CÚMPLASE**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**  
Magistrado