Cartagena de Indias D.T. y C., veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Acción	CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-006-2017-00187-01
Accionante	SHIRLEY NOGUERA CARRIAZO
Accionada	UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Confirma sanción</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Se procede a revisar en grado jurisdiccional de consulta el auto de fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil diecisiete 2018¹, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, referente al incidente de desacato iniciado por el incumplimiento de la sentencia de tutela de fecha diez (10) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

II.- ANTECEDENTES

Mediante fallo de tutela de fecha diez (10) de agosto de 2017, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, concedió el amparo de los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la señora Shirley Noguera Carriazo, vulnerados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas – UARIV.

En el fallo aludido, se resolvió:

***PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia de la acción de tutela incoada por la señora Shirley Noguera Carriazo contra la Unidad Administrativa Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV, en lo atinente a la solicitud de protección de sus derechos a la vida digna y mínimo vital, con el alcance de obtener el pago por la vía del amparo, de la indemnización administrativa que reclama. Lo anterior, por las razones expuestas.*

***SEGUNDO: TUTELAR** los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la señora Shirley Noguera Carriazo, c.c. 33'336.174, vulnerados por la Unidad para la*

¹ Fols. 28 – 30 Cdno 1

Atención y Reparación Integral para las Víctimas – UARIV, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo- Como medida de protección, ORDENAR a la Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV, Dra. Claudia Juliana Melo Romero, o quien haga sus veces, que responda a la actora de manera seria, congruente con lo pedido y de fondo, su reclamación de pago del 50% de la indemnización por vía administrativa, para lo cual tendrá en cuenta lo normado en cuanto a la distribución de la indemnización, en el Decreto 4800 de 2011, artículo 150, que dispone sobre el reparto en caso de concurrir varias personas con derecho a dicha indemnización por la muerte o desaparición de la víctima. Plazo máximo para responder y notificar la respuesta a la accionante: 31 de diciembre del 2017, con sujeción a lo ordenado en auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional. Todo lo anterior, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este fallo.

TERCERO: *Para efectos de la verificación del cumplimiento del presente fallo, se ordena igualmente a la funcionaria antes identificada, que a más tardar dentro del día siguiente al vencimiento del plazo que se le concede para ejecutar la medida de protección, acredite ante este Juzgado, por escrito, el efectivo cumplimiento de esta.*

CUARTO: *Por Secretaría, de ser impugnado este fallo repórtese inmediatamente al Despacho. De no ser impugnado, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del día siguiente al vencimiento del plazo para dicha impugnación. De igual modo, se verificará que todas las actuaciones surtidas estén radicadas en Justicia Siglo XXI, desde su inicio hasta su definitivo archivo al que deberá procederse en su oportunidad legal y se anotará salida en inventario proceso."*

Sin embargo, por memorial de fecha 03 de mayo de 2017², la accionante presentó incidente de desacato contra Yolanda Pinto de Gaviria representante legal de la UNIDAD ADMINISTRATIVA 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 10 de agosto de 2017.

Posteriormente, mediante auto de fecha 04 de mayo de 2017³, el Juzgado de origen dio apertura al incidente de desacato en contra de la señora CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO en su calidad de Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV.

En el referido auto, se le ordenó a la citada funcionaria que, se pronunciara en torno a la solicitud de incidente y aporte o pida las pruebas que pretenda hacer valer para demostrar el cabal cumplimiento del mencionado fallo de

² Fols. 1 – 2 Cdno 1

³ Fol. 10 Cdno 1

tutela y de no ser la encargada suministrara los datos del funcionario respectivo.

2.1.- Contestación de la UARIV.⁴

En el informe rendido, la UARIV a través de la Directora de Dirección de Reparación de la Unidad para las Víctimas Claudia Juliana Melo Romero, indica que la petición radicada por la accionante fue contestada de fondo por la entidad a través de comunicación No. 20187207778551 adiada 08 de mayo de 2018, indicándole a la hoy incidentante que debe acudir al punto de atención o centro regional más cercano para informarle qué documentación debe suministrar para cumplir el procedimiento administrativo, esto, determinar si aplica o no a un criterio de priorización y acreditar los destinatarios de la indemnización administrativa correspondiente.

III.- PROVIDENCIA CONSULTADA

El A-quo decidió el incidente a través de la providencia del diecisiete (17) de mayo de 2018⁵, sancionando a la señora Claudia Juliana Melo Romero en su calidad de directora Técnica de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, con una multa equivalente a dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Vigentes y arresto por el término de un (1) día.

Todo ello, en razón a que la Juez de primera instancia, consideró que siendo obligación de la directora Técnica de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV dar respuesta completa, congruente y de fondo a la petición elevada por la señora Shirley Noguera Carriazo, la entidad no lo hizo, aun cuando media orden judicial para ello.

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:

⁴ Fols. 13 – 16 Cdno 1

⁵ Fols. 28 – 31 Cdno 1

"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 doce 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:

¿La sanción impuesta por el *A-quo* a la Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, Dra. CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO, se ajusta a derecho, esto es, cumple con los elementos objetivos y subjetivos para que proceda la sanción?

Para llegar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: i) Generalidades del incidente de desacato en acciones de tutela; Requisitos para la procedencia de la sanción por desacato (ii) Caso concreto; (iii) Conclusión.

4.3.- Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARÁ la providencia de fecha 18 de Mayo de 2018, mediante la cual se decidió sancionar a la Dra. Claudia Juliana Melo Romero en calidad de Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, toda vez, que dentro del expediente se encuentran demostrados los componentes objetivos y subjetivos para que proceda sanción en contra del incidentado, como quiera que no atendió a cabalidad las ordenes contenidas en el fallo de tutela de fecha 10 de agosto de 2017.

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 Constitucional⁶, 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 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 Constitucional⁷:

"... 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".

⁶Corte Constitucional, Sentencia T- 271 de 2015, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-367 de 2014, Mauricio Gonzales Cuervo.

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 un 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 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 Constitucional⁸, 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 *sub lite*, tal como quedaron señalado en el marco normativo y jurisprudencial de la presente providencia, lo cuales servirán como base para definir la misma.

La parte incidentante, por escrito de fecha 03 de mayo de 2018, presentó incidente de Desacato en contra de la UARIV, por no haberle dado cumplimiento a la sentencia de tutela del 10 de agosto de 2017, dentro del plazo establecido en ella.

En el escrito de contestación de incidente, la incidentada solicitó que fuese denegado el incidente de desacato interpuesto por Shirley Noguera Carriazo, y en consecuencia dar por cumplida la orden judicial, como quiera que, respetó el núcleo esencial del derecho fundamental de petición de la accionante.

Lo anterior, bajo el sustento que la aquí incidentada generó comunicación No. 20187207778551 remitida mediante planilla 4/72 a la dirección física suministrada en el derecho de petición elevado ante la entidad, indicándosele que debe acudir al punto atención o centro regional más cercano para informarle la documentación que debe suministrar para determinar si aplica o no a un criterio de priorización; verificar la existencia o no de otros beneficiarios con mejor o igual derecho y de este modo determinar el reconocimiento o no de la medida de indemnización administrativa.

⁸Corte Constitucional, Sentencia T-482 de 2013, M.P: Alberto Rojas Ríos.

Al respecto, la Juez A quo en la providencia consultada del 17 de mayo de 2018, resolvió sancionar a la Dra. Claudia Juliana Melo Romero en su calidad de Directora Técnica de reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, en atención a que era la persona que debía cumplir la orden judicial contenida en el fallo del 10 de agosto de 2017, esto es, darle contestación de fondo y congruente a lo solicitado en el derecho de petición elevado por la accionante ante la entidad.

Teniendo en cuenta lo expuesto, debe entrar la Sala a verificar 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, lo siguiente:

Con sentencia de fecha 10 de agosto de 2017, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió conceder el amparo de los derechos fundamentales de petición y debido proceso invocado por el accionante, por existir violación de los mismos, teniendo de esta manera que la accionada no dio cumplimiento al fallo de tutela referenciado, por lo que mediante auto del diecisiete (17) de mayo de 2018 se profirió decisión de fondo en el incidente de desacato consultado, en la cual se sancionó a la Dra. Claudia Juliana Melo Romero.

Encuentra esta judicatura que, la Dra. Claudia Juliana Melo Romero, en su calidad de Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, es quien tiene la responsabilidad objetiva de dar cumplimiento al fallo de tutela precitado, dentro del término establecido; sin embargo, de las pruebas allegadas al expediente, se observa que a dicha funcionaria la Juez Sexto Administrativa del Circuito de Cartagena le dio plazo hasta el 31 de diciembre del año 2017, para que procediera a dar respuesta a la actora de manera seria, congruente y de fondo a lo solicitado, esto es, su reclamación de pago del 50% de la indemnización administrativa, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 150.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, debe esta judicatura tener en cuenta que si bien, la Dra. Claudia Juliana Melo Romero, mediante escrito de fecha 18 de mayo de 2018 y recibido por esta Corporación el 21 de mayo de la misma anualidad⁹, informó que con el fin de dar cumplimiento a la orden judicial, esto es, responder de fondo la reclamación del 50% como compañera permanente de la víctima directa de la indemnización administrativa, explica que el caso se encuentra con documentación pendiente, razón por la cual, fue hecha llamada telefónica el 18 de mayo del año que cursa, al número de contacto 3155927775, para asignar agenda para proceso de documentación pendiente, los cuales son el certificado de Registraduría del estado de la cedula de la víctima directa, pues aparece vigente y cambiar la afirmación juramentada con el estado civil de la víctima directa, la cual quedó consignada para el 22 de mayo de 2018 a las 8:00 am en el punto de atención de Cartagena Bolívar barrio Chipre, ubicado en la calle 30 D -65 – 45 Piso 3, con la señora Karen Margarita Martínez Martínez. Adicionalmente en la fecha y hora señalada, manifiesta la incidentada que se le será indicado el trámite que debe surtir y principalmente la importancia de los documentos para determinar si aplica o no a un criterio de priorización y la existencia de otros beneficiarios, entre otros aspectos.

Lo anterior, resulta constatable a folio 9 del cuaderno 2 del expediente de la referencia, a partir de la respuesta otorgada y enviada mediante la empresa de correo 472 bajo la orden de servicio No. 9816561¹⁰. Sin embargo, de una llamada telefónica al número 6476272 aportado en el incidente de desacato de la referencia, se logró por parte de este Tribunal, establecer comunicación con la Sra. Shirley Noguera Carriazo donde informó que cumplió la cita dada por la Unidad Administrativa Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV, sin que en la misma se haya otorgado respuesta a los requerimientos hechos por la incidentante en el derecho de petición objeto de tutela y eventual pronunciamiento en sentencia del 10 de agosto de 2017 por parte del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, como quiera que, los documentos pedidos por parte de la entidad los ha presentado ante ésta en otras oportunidades, tal es el caso que a su hija Sandra Dayana Campo Noguera le fue reconocido el 50% de indemnización administrativa, pues logró acreditar los presupuestos necesarios para que ello se diera.

⁹ Fols. 3 – 8 Cdno 2

¹⁰ Fol. 11 Cdno 2

Si bien, como lo arguye la Dra. Claudia Juliana Melo Romero en el informe dado, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 29, establece el principio de participación conjunta, no es menos cierto que el fallo de tutela de primera instancia se encuentre fechado 10 de agosto con un plazo máximo de respuesta señalado, esto es, hasta el 31 de diciembre del año 2017, a la fecha la señora Shirley Noguera Carriazo no tenga una respuesta veraz, de fondo, congruente y seria a la petición elevada ante la entidad hoy incidentada.

Por lo anterior, no es de recibo por esta Corporación que solo hasta el 22 de mayo del año en curso, se le haya otorgado cita para que aportara documentos y mucho menos que a la fecha no se evidencia el actuar diligente por parte de la UARIV para dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela cuyo cumplimiento se pretende, toda vez que, han pasado más de 7 meses desde que la Juez Sexta Administrativa del Circuito de Cartagena profirió sentencia y tuteló los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la señora Shirley Noguera Carriazo.

Ante lo anterior, se hace necesario traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia de revisión T-149/13, con ponencia del Magistrado Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, cuyo tenor literal refiere:

"4.5.1. En relación con los tres elementos iniciales¹¹ resolución de fondo, clara y congruente-, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada." (Subrayado fuera del texto original)

En ese orden de ideas, encuentra este Despacho, que se ha desatendido lo señalado por la Juez de primera instancia, como quiera que a la orden contenida en el fallo de tutela de fecha 10 de agosto de 2017, no se le ha dado total cumplimiento por parte de la incidentada.

¹¹En la sentencia T-1160A de 2011, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señala que la efectividad del derecho de petición consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada.

En ese sentido, se observa, que la Dra. Claudia Juliana Melo Romero, en calidad de Directora de la Dirección de Reparación de la Unidad para las víctimas, no ha dado cumplimiento a las órdenes impartidas en el proveído de tutela antes mencionado, pues en primer lugar desatendió el plazo de respuesta señalado por la A Quo y en segundo lugar sus respuestas denotan evasivas para que se entienda satisfizo el derecho fundamental de petición y debido proceso de la incidentante dispuestas por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena.

En ese orden de ideas, al encontrarse configurado el elemento objetivo y subjetivo en la conducta asumida por la Dra. Claudia Juliana Melo Romero en su calidad de Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, debe confirmarse la sanción impuesta por la juez a quo, por parte de este Tribunal.

4.7.- Conclusión

Por todo lo expuesto, la Sala concluye que, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, toda vez que, se encuentra acreditado el elemento subjetivo y objetivo necesario, para sancionar a la Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, esto es, la Dra. Claudia Juliana Melo Romero, por desacato frente a la sentencia que tuteló los derechos invocados por la accionante, por lo cual se impone la obligación a esta Corporación de CONFIRMAR la sanción impuesta.

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.

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMESE la providencia del 17 de mayo de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se sancionó al señora Claudia Juliana Melo Romero, en su calidad Directora Técnica de Reparaciones de la Unidad Administrativa Especial para la

Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, a una multa equivalente a dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Vigentes y arresto por el término de (1) día.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 046 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ