

Bogotá, D.C., agosto de 2020

Honorables Consejeros
CONSEJO DE ESTADO

-Reparto-

E. S. D.

Referencia: DEMANDA DE TUTELA

Accionantes: CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO

Autoridades Accionadas: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO –SALA DE DECISIÓN “A” Y CONSEJO DE ESTADO –SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION QUINTA.

Honorables Magistrados,

CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO, mayor de edad, ciudadana en ejercicio, en mi calidad de Ex Directora de la Dirección de Reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, domiciliada en esta ciudad e identificada como aparece al pie de mi respectiva firma, con el acostumbrado respeto, mediante este escrito solicito se amparen mis derechos fundamentales a la libertad, debido proceso, a la tutela judicial efectiva, buen nombre y patrimonio, **derechos que resultaron vulnerados por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO –SALA DE DECISIÓN “A” Y CONSEJO DE ESTADO –SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION QUINTA., con ocasión a los argumentos expuestos en auto de fecha 29 de enero de 2019 y demás antecedentes dentro del proceso de tutela No. 2009 – 00878**, de conformidad, con las actuaciones presentadas a continuación:

No obstante, de manera preliminar, solicito se concedan las siguientes:

1. MEDIDAS PROVISIONALES

De conformidad con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, artículo 7, solicitamos respetuosamente al Consejo de Estado suspender provisionalmente la orden de multa y compulsas de copias, que impuso el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO – SALA DE DECISIÓN “A” Y QUE CONFIRMÓ EL CONSEJO DE ESTADO –SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION QUINTA**, en providencia de fecha 29 de enero de 2019, hasta tanto se resuelva de fondo este asunto, por encontrarse en inminente riesgo los derechos fundamentales invocados, según se acredita y demuestra en el presente escrito de tutela.

Dicho esto, procedo a narrar los hechos que dieron lugar a la vulneración de mis derechos fundamentales:

2. HECHOS

2.1. Acción de tutela e incidente de desacato que originaron la sanción

- 2.1.1. Sea lo primero señalar, que la presente acción de tutela se inició tres (3) años antes a la creación de la Unidad para las Víctimas.
- 2.1.2. Que las actuaciones desplegadas en materia de defensa, exactamente, en la contestación de la acción de tutela, escrito de impugnación, fallo de primera instancia, fallo de segunda instancia y demás, no estuvieron a cargo de la Unidad para las Víctimas, por cuanto, la representación legal y judicial fue constituida a partir del año 2011 y legalmente en operación en el año 2012.
- 2.1.3. Ahora bien, en el marco de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, referentes a las medidas de prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada; ACCIÓN SOCIAL era la entidad responsable de atender a la población víctima del conflicto armado, en cuanto a ayuda humanitaria, reparación por vía administrativa y registro.
- 2.1.4. La Ley 1448 de 2011, denominada corrientemente Ley de Víctimas transformó la Agencia presidencial para la acción social, en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, cuya función principal es la formulación de Políticas, planes, programas y estrategias para el Sector de Inclusión Social y la reconciliación.
- 2.1.5. Con la expedición del Decreto 4155 de 2011 y por disposición expresa del artículo 35 señaló:

“Artículo 35. Derechos y obligaciones litigiosas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social seguirá con el trámite de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos, en los que sea parte la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) hasta su culminación y archivo. Si llegaren a proferirse fallos en las acciones de tutela relacionadas con asuntos de competencia de las nuevas entidades creadas o escindidas, estos serán asumidos oportunamente con cargo al presupuesto de dichas entidades.

Parágrafo 1°. A partir del 1° de enero de 2012, cada una de las nuevas entidades del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, creadas o escindidas, asumirá la representación judicial de todas las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos que le sean notificados relacionados con los temas de su competencia.

Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo contará con la asignación presupuestal para el trámite y atención de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios y administrativos, y para el pago de las condenas que se impongan dentro de dichos procesos, cuando en ellos sean parte la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, hasta el 31 de diciembre de 2011.”

- 2.1.6. Con la expedición del Decreto 2599 de 2015 se derogó el Decreto 4155 de 2011 y demás normas concordantes.
- 2.1.7. Que en razón a ello, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tuvo a cargo la administración, cargue, firma, defensa, proyección de memoriales de

aquellas acciones de tutela anteriores al año 2012, para ello, contaban con la herramienta administrativa <https://astrea.prosperidadsocial.gov.co/Login.aspx?ReturnUrl=%2f>, donde actualmente, reposa el caso que hoy nos ocupa.

- 2.1.8. Con posterioridad a las normas y al antecedente ya indicado, se expidió la Ley 1448 de 2011 la cual creó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en concordancia con ello, tuvo a cargo asumir no solo la implementación de la política pública en materia de atención, asistencia y reparación, sino también, la adecuada aplicación de la misma, bajo la correcta identificación del marco normativo aplicar, frente a cada solicitud.
- 2.1.9. Así las cosas, en el caso que hoy nos ocupa, resulta claro mencionar que, si bien la Unidad para las Víctimas, asumió la defensa en una instancia procesal ya avanzada y con emisión de fallos judiciales, fue necesario, hacer uso de una defensa adecuada conforme a la ley y a la jurisprudencia, la cual no puede ser desvirtuada y sus actuaciones no deben ir en contra de la ley.

3. FRENTE AL CASO EN CONCRETO.

En ese escenario, se presentará una relación de las actuaciones desplegadas en el marco del proceso con Rad 2009-878, accionante Aida Maria Navarro de Barbosa y otros:

- 3.1.1. En auto de fecha 29 de Abril de 2010, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta resolvió la impugnación elevada por la parte actora contra la sentencia de fecha 10 de noviembre de 2009 dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en mérito de lo expuesto, la orden judicial señaló:

ORDENAR. Al Subdirector de Atención a Víctimas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación del presente fallo, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1290 de 2008 y con lo explicado en la parte motiva de esta providencia, elabore y envíe al Comité de Reparaciones Administrativas los respectivos informes técnicos en relación con las solicitudes de reparación administrativa planteadas por los accionantes.

ORDENAR. Se ordena al Comité de Reparaciones Administrativas, representado por su presidente, el ministro del Interior y de Justicia, que, en el término de treinta (30) días, contados desde el momento en que reciba los respectivos informes técnicos por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, resuelva de fondo lo concerniente a las solicitudes de reparación representados por los accionantes.

- 3.1.2. Como se indicó anteriormente, la defensa de esta tutela del año 2009 fue realizada por la extinta acción social, entidad que antes de la creación de la Unidad para las Víctimas era representada por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.
- 3.1.3. Como respuesta del fallo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y/o Extinta Acción Social se pronunció en memorial de fecha 9 de marzo de 2011 informó el cumplimiento al fallo de tutela, precisando que de acuerdo con la solicitud presentada por la parte accionante, el pago de la indemnización administrativa fue cobrada de conformidad al marco normativo.

3.1.4. En consecuencia, el 1° de abril de 2011 el Tribunal Administrativo del Atlántico indicó que:

“Como viene de verse, en el presente caso se encuentra acreditado fehacientemente el acatamiento, por parte de las accionadas, el cumplimiento de las ordenaciones judiciales impartidas por parte del Consejo de Estado, razón por la cual es menester declarar que los funcionarios accionados no se encuentran en desacato de la sentencia 29 de abril de 2010 proferida por la Sala Quinta de esa alta Corporación judicial, razón por la cual no hay lugar a imponerles sanción alguna”.

3.1.5. Verificada la actuación tomada por la anterior entidad, se encuentra que Comunicación fechada en octubre de 2010 indicándole a la parte actora la improcedencia en generar un doble pago por concepto de la indemnización por vía administrativa que pretenden.

3.1.6. Posteriormente, se evidencia en el expediente que el Tribunal Administrativo del Atlántico por medio del oficio de octubre de 2015 solicita informe de cumplimiento, atendiendo que la parte accionante en escrito de septiembre de 2015 afirma la no acreditación de la orden judicial, se extrae algunos de los argumentos:

*“...A la accionada se le envió la reclamación de los daños causados para su estudio y aprobación y lo desconocieron en su totalidad.
Las pretensiones por el daño causado superan los mil millones de pesos...”*

3.1.7. Nótese su señoría, que el fallo de tutela, ya había sido sometida a vigilancia del despacho de conocimiento, el cual, al evidenciar las acciones desplegadas, había ordenado el archivo por evidenciar cumplimiento de la orden tutelar.

3.1.8. Que la parte actora solicitó el pago de la indemnización por hechos ocasionados en el marco del conflicto armado interno del cual se vieron atropellados la parte accionante y familiares.

3.1.9. Que en comunicación de fecha 20 de octubre de 2010, se informó que el hecho victimizante relacionado por la parte actora ya había sido objeto de indemnización y por ende, no puede generar un doble pago por vía administrativa por el mismo hecho.

3.1.10. Adicional, las sumas pretendidas por la parte actora, desbordan los montos que establecen los 3 marcos normativos (Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2004 y Ley 1448 de 2011), en materia de indemnización por vía administrativa y lo ordenado por la sentencia del Consejo de Estado.

3.1.11. Con posterioridad a similares requerimientos y aperturas de trámite incidental iniciados en este proceso, en la actualidad, el Tribunal Administrativo del Atlántico me sancionó en calidad de Ex Directora Técnica de Reparación de la Unidad para las Víctimas, aduciendo un incumplimiento al fallo de tutela acogiendo tácitamente los argumentos de la parte actora, la cual pretende, que la Unidad para las Víctimas en sede de tutela pague una suma aproximada de MIL NOVENICENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.900.000.000) por los perjuicios ocasionados en el marco del conflicto armado interno del cual fueron víctimas, lo cual no fue objeto de lo que analizó y tuteló la sentencia.

3.1.12. En el último memorial radicado el 18 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Atlántico niega valorar los argumentos de la entidad accionada, por considerar que la decisión se encuentra ejecutoriada, no

obstante, nótese que estos argumentos son los mismos que se vienen presentado desde el año 2011 en el primer memorial que elevó la Extinta Acción Social.

3.1.13. En consecuencia, permítame abordar los siguientes puntos, que dan cuenta la necesidad de inejecutar e inaplicar la medida sancionatoria impuesta por el Tribunal Administrativo del Atlántico y confirmada por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta de Bogotá, por cuanto, existe una vulneración flagrante a mis derechos fundamentales como, al buen nombre, al patrimonio, debido proceso y a la libertad, en el siguiente orden:

4. RESPECTO A LAS GESTIONES REALIZADAS FRENTE AL RECONOCIMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN, CONFORME AL CUMPLIMIENTO DEL FALLO JUDICIAL

Frente a las gestiones realizadas puedo indicar lo siguiente:

Según lo establece la Ley 1448 de 2011 en el CAPÍTULO. VII - Indemnización por vía administrativa – Artículo 132. Reglamentación. “Parágrafo 4º. **El monto de los 40 salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho, que hayan sido otorgados en virtud del artículo 15 de la Ley 418 de 1997 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con motivo de hechos victimizantes que causan muerte o desaparición forzada, o el monto de hasta 40 salarios mínimos legales vigentes otorgados por la incapacidad permanente al afectado por la violencia, constituyen indemnización por vía administrativa.**” cursiva y negrilla fuera del texto original.

De acuerdo con el reporte entregado por la entidad financiera, el giro de los 40 salarios se cobraron exitosamente por los accionantes y demás destinatarios con derecho a esta como se puede observar a continuación:

Favor tener en cuenta la casilla tutor:

Número de Caso: 6112 Vigencia: 2001	Fecha Hecho :20/12/2001	Lugar Hecho: Algarrobo, Magdalena	Fecha Radicación: 20/11/2002
Tipo de Hecho: INDIVIDUAL	Motivo Reclamación: 40 SMVL	Número Salarios por Vigencia: 42,29	
Victima: BARBOSA BAYONA RAFAEL	Estado: APROBADO	Número Hijos: 9	
Número Iden: C.C. - 1759062	Siniestro: Muerte	Estado Civil: Casado	

Listado Beneficiarios

Nombre	Nombre Tutor	Identificación	Lugar Exp.	Parentesco	Dirección	Municipio	Estado	Estado Víctima	Turno	Fecha Turno
NAVARRO DE BARBOSA		C.C. 30061200	Valledupar Cesar	Esposo(a)	CARRERA 11 NO 15 - 324 LA PIÑUELA	Ocaña Norte De Santander	PAGADO	APROBADO	-1	

AIDA MARIA										
BARBOSA NAVARRO RAFAEL MIRO		C.C. 88138702	Ocaña Norte De Santander	Hijo(a)	CARRERA 34B1 NO. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA NAVARRO SENELIA		C.C. 37322150	Ocaña Norte De Santander	Hijo(a)	Carrera 34B1 No. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA NAVARRO BREHINER JAVINN		C.C. 13176290	Ocaña Norte De Santander	Hijo(a)	Carrera 34B1 No. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA NAVARRO ALVARO ANTONIO		C.C. 88138623	Ocaña Norte De Santander	Hijo(a)	Carrera 34B1 No. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA NAVARRO DINIVETH		C.C. 37327014	Ocaña Norte De Santander	Hijo(a)	Carrera 34B1 No. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA NAVARRO LUZ MARINA		C.C. 37317226	Ocaña Norte De Santander	Hijo(a)	Carrera 34B1 No. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA PALLARES DIOSELINA		C.C. 42496282	Valledupar Cesar	Hijo(a)	Unidad Territorial	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA NAVARRO MAYLIN YANINE	NAVARRO DE BARBOSA AIDA MARIA	Menor 60166	Nivel Nacional Nivel Nacional	Hijo(a)	Carrera 34B1 No. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	
BARBOSA NAVARRO JOSE GREGORIO		C.C. 88279273	Ocaña Norte De Santander	Hijo(a)	Carrera 34B1 No. 18B-40	Valledupar Cesar	PAGADO	APROBADO	-1	

Cconre		LOMBIA DE CONVENIO		PAGINA: 1					
CUENTAS C TES				FEC. PROCESO:		11/22/2005			
				FEC. EJECUCIO		N: 11/23/2005			
CONVENIO: 9112 RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL									
CUENTA No ESTADO: 700063514									
O: PAGADOS									

OFICINA	OFICINA DESTINO	FECHA GIRO	FORMA PAGO	FECHA PAG	DEN.BENEFICIARIO	NOM.BENEFICIARIO	VALOR	CODIGO	ESTADO
70	2403	10/04/2005	GIRO	Oct 11 2005	13176290	BREHINER JAVINN RS BARBOSA NAV	671.941,11	SIN CODIGO	PAGOS
70	2403	10/04/2005	GIRO	Oct 11 2005	30061200	AIDA MARIA RS NAVARRO DE BARBO	6.719.411,12	SIN CODIGO	PAGOS
70	2403	10/04/2005	GIRO	Oct 11 2005	37317226	LUZ MARINA RS BARBOSA NAVARRO	671.941,11	SIN CODIGO	PAGOS
70	2403	10/04/2005	GIRO	Oct 25 2005	37322150	SENELIA RS BARBOSA NAVARRO	671.941,11	SIN CODIGO	PAGOS

70	2403	10/04/20 05	GIRO	Oct 11 2005	37327014	DINIVETH RS BARBOSA NAVARRO	671.941, 11	SIN CODIG O	PAG OS
70	2403	10/04/20 05	GIRO	Oct 21 2005	42496282	DIOSELINA RS BARBOSA PALLARES	671.941, 11	SIN CODIG O	PAG OS
70	2403	10/04/20 05	GIRO	Oct 11 2005	88138623	ALVARO ANTONIO RS BARBOSA NAVA	671.941, 11	SIN CODIG O	PAG OS
70	2403	10/04/20 05	GIRO	Oct 11 2005	88138702	RAFAEL EMIRO RS BARBOSA NAVARR	671.941, 11	SIN CODIG O	PAG OS
70	2403	10/04/20 05	GIRO	Nov 02 2005	88279273	JOSE GREGORIO RS BARBOSA NAVAR	671.941, 11	SIN CODIG O	PAG OS
							12.094.9		
							40,00		

De igual forma, la Unidad no se puede sustraer a lo establecido en la Ley y reconocer nuevamente indemnización por vía administrativa por un hecho que ya fue indemnizado a pesar de que se hubiese presentado nuevamente solicitudes bajo marcos normativos posteriores que guardan la misma esencia. En tal razón, al tener que el cobro si fue realizado por los accionantes, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 20, estableció que:

ARTÍCULO 20. PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE DOBLE REPARACIÓN Y DE COMPENSACIÓN. *La indemnización recibida por vía administrativa se descontará a la reparación que se defina por vía judicial. Nadie podrá recibir doble reparación por el mismo concepto.*

MOTIVACIONES ADICIONALES

Atendiendo el cumplimiento al fallo judicial emitido en el año 2010, el cual dispuso lo siguiente:

B) SE ORDENA al Comité de Reparaciones Administrativas, representado por su Presidente, el Ministro del Interior y de Justicia, que, en el término de treinta (30) días, contados desde el momento en que reciba los respectivos informes técnicos por parte la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, resuelva de fondo lo concerniente a las solicitudes de reparación presentadas por los accionantes

En consideración de lo anterior, la Unidad para las Víctimas dio respuesta al derecho de petición de fondo conforme a las solicitudes de reparación presentadas por los accionantes, relacionadas con la acreditación del pago de la indemnización que se llevó a cabo fue por la vía administrativa, tal y como se refleja en el contenido de las respuestas que reposan en el expediente y que se adjuntan en el acápite probatorio de la presente solicitud.

No obstante, permítame informar a su señoría que al dar lectura de las pretensiones de la acción de tutela, la parte accionante hace una estimación de los valores y conceptos a reconocer producto de los hechos manifestados y acaecidos en el marco del conflicto

armado, valga precisar, que al valorar el monto de las sumas ascienden a un aproximado de 1.900.000.000, como se extrae a continuación del cuerpo de la tutela:

RESUMEN DE PERJUICIOS	
Materiales..	\$400.000.000.
Morales	\$675.000.000.
Indemnización futura	\$400.000.000.
Daño emergente	\$400.000.000.
Indemnización total pretendida \$1.900.000.000. de los cuales un 50% pertenece a la esposa y el otro 50% en Partes iguales para los hermanos.	

Por ende, es importante precisar que por vía de tutela, no es el mecanismo jurídico establecido por el marco normativo para perseguir indemnizaciones de perjuicios por responsabilidad del Estado, en la medida que el constituyente y el legislador previeron como mecanismo legal la acción de reparación directa prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de CPACA.

Por tanto, estos valores no son objeto de valoración, y si bien la orden judicial no ordena en ningún momento una suma específica de dinero por concepto de la solicitud de indemnización de la parte actora, se configura en esta medida que el Tribunal Administrativo del Atlántico y en coadyuvancia el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta de Bogotá condenar en abstracto al continuar impulsando este proceso basado en los argumentos de la parte actora, que pretende el reconocimiento de una suma exagerada y que no corresponde con la realidad del marco normativo por vía administrativa.

5. UTILIZACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA SOLICITAR LA INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS CON EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La Corte Constitucional ha indicado la improcedencia de solicitar indemnizaciones mediante la interposición de acciones de tutela, debido a la función preventiva y no indemnizatoria que la misma comporta. Sin embargo, en casos absolutamente excepcionales, en los que dentro del trámite de la acción de tutela se reconoce una vulneración a un derecho fundamental y no es posible proferir una orden de restablecimiento del derecho, porque fáctica o jurídicamente existe un impedimento para ello, el Juez de tutela puede disponer que se indemnice a la persona. En tales eventos, según la **Sentencia T-299 del 27 de abril de 2009**, M.P. Mauricio González Cuervo (posterior a la T-085 de 2009), es obligatorio verificar la concurrencia de estrictos requisitos, previo a la aplicación a la figura prevista en el Artículo 25 del Decreto 2591 de 1991:

“(…)

3.6. La condena en abstracto en tutela. 3.6.1. Respecto del alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 la jurisprudencia de la Corte¹ ha entendido que **(i) la acción de tutela tiene como finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos y**

*no tiene una naturaleza fundamentalmente indemnizatoria; (ii) es excepcional pues si bien para concederla se requiere que se haya concedido la tutela no siempre que esto ocurre es procedente la indemnización; (iii) **solo procede cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio, por lo cual, en todo caso, no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio**; (iv) no es suficiente la violación o amenaza del derecho sino que es necesario que esta **sea evidente y consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria del accionado**; (v) debe ser necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho del tutelante; (vi) se debe garantizar el debido proceso al accionado; y (vii) sólo cubre el daño emergente, esto es, el perjuicio y no la ganancia o provecho que deja de reportarse; (viii) si el juez de tutela, fundado en la viabilidad de la condena 'in genere' accede a decretarla, **"debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio"**; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación"2 (..)"*

En consecuencia, se concluye de manera incuestionable que la acción de tutela no tiene – prima facie- una naturaleza indemnizatoria, de tal manera que la posibilidad de ordenar el pago de perjuicios es eminentemente excepcional, lo cual en aplicación de los principios de hermenéutica jurídica, exige que la interpretación realizada por el operador judicial sea de carácter restrictivo, generando *per se* que su procedencia queda sujeta a la verificación de todos y cada uno de los presupuestos señalados no solamente por el texto de la norma, sino también por los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

Esta conclusión se apoya, adicionalmente, en el hecho de que existen mecanismos judiciales alternativos en los que se pueden plantear las pretensiones indemnizatorias determinando, para el efecto, el título de imputación procedente y el particular u órgano estatal responsable de los daños que se derivan del hecho mismo del desplazamiento. Tomar en consideración esta circunstancia resulta de la mayor importancia dado que la misma toma nota de las dificultades probatorias para determinar durante el trámite breve y sumario de una acción de tutela el título de imputación, el daño y el nexo causal.

Es importante destacar, igualmente, que al amparo de las responsabilidades específicas de la Unidad para las Víctimas materia de desplazamiento forzado no puede definirse un título de imputación genérico en su contra que haga posible hacer responsable a tal entidad por los daños materiales y morales, entre otros. Ello comporta, sin duda alguna, un desconocimiento del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente el Consejo de Estado en su condición de máximo tribunal de la jurisdicción contencioso – administrativa estableció unos límites sobre la indemnización de perjuicios a través de la Acción de Tutela en los siguientes términos:

"(...) IV. La Sala no comparte la asimilación que la jurisprudencia hace del daño emergente y el daño moral. En efecto, la naturaleza de los perjuicios morales y materiales es diferente; en el derecho colombiano los perjuicios materiales o patrimoniales se clasifican en daño emergente y lucro cesante (arts. 1613 y 1614 del Código Civil). En estas circunstancias, le asiste razón al apoderado de la entidad

*accionada, razón por la cual la Sala modificará la providencia recurrida. Lo anterior sin dejar de advertir que en el escrito presentado por el apoderado de la parte actora no se solicitó expresamente condena por perjuicios morales, sino, sólo el pago del daño emergente, dentro del cual, se reitera, no se incluye el perjuicio moral. **En consecuencia, de conformidad con el artículo 25 del decreto 2591 de 1991, en el incidente de liquidación de perjuicios de la acción de tutela no es procedente la condena al pago de perjuicios morales, toda vez que dentro del llamado daño emergente no se encuentra el perjuicio moral, el cual por demás, no era necesario para el goce efectivo del derecho amparado (...)**" (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

De lo anterior, se evidencia que para la acción de tutela permita implementarse para obtener la indemnización de perjuicios, debe el fallo en su contenido debe cumplir una serie de presupuestos y en caso de no agotarse, carece de fundamentación jurídica coaccionar a la Unidad para las Víctimas, con este mecanismo para obtener un resultado que no fue objeto de controversia en el proceso de tutela y se busca construir en el incidente de desacato, el cual no tiene esa vocación, pues el mismo tiene como finalidad hacer cumplir la orden del fallo en estricto sentido, pero no darle alcances que se encuentran en la sentencia ni el proceso.

6. FALTA DE COMPETENCIA E ILEGALIDAD DE LA DECISIÓN

Al comparar el artículo 25 del decreto 2591 de 1991 con el caso en particular se observa lo siguiente:

1. En este momento el afectado dispone de otros medios judiciales para proteger las presuntas violaciones de sus derechos, es decir, acciones contenciosas administrativas para efecto de reclamar los citados perjuicios. Las dos (2) condiciones establecidas en el citado artículo se refieren a: **(i)** que no tenga otro medio de defensa y, **(ii)** que la violación de derecho sea arbitraria y manifiesta.
2. Por otra parte, según el mismo artículo el juez...*"tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente..."*, es decir, que este tipo de incidentes sólo pueden versar sobre este tipo de **Perjuicio Material, únicamente el daño emergente, y no, sobre daños de tipo moral y/o alteraciones de las condiciones de existencia**, que según la doctrina estos últimos hacen parte a otro tipo de perjuicios.
3. Por ello, no se podría concluir que sea procedente fijar **daños morales**, cuando el mismo artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, no los contempla como susceptibles de indemnizar para este tipo de acciones incidentales, ya que únicamente habla, **DE DAÑO EMERGENTE**, exigiendo al juez establecer con toda precisión **a)** En qué consistió el perjuicio, **b)** Cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental amparado, **c)** Cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio, **d)** Cuál es la relación de causalidad entre la acción del accionado y el daño causado y **e)** Cuáles son las bases que ha de tener en cuenta el Juez contencioso administrativo para llevar a cabo la correspondiente liquidación; que para el caso bajo estudio, se evidencia que existe una ausencia de análisis de la presunta responsabilidad de la Unidad para las Víctimas, en especial, de la conducta que por acción u omisión dio lugar a los perjuicios causados, así como el nexo de causalidad correspondiente.

Así las cosas, la decisión del Juez desbordo el ámbito de sus consecuencias por lo que estaríamos ante una decisión judicial viciada de **Nulidad**, en la cual valga la pena señalar, el Juez no señaló expresamente que inaplicaba los requisitos y presupuestos del artículo 25 del decreto 2591 de 1991, por lo cual estaba obligado a observar irrestrictamente las condiciones señaladas en dicha disposición.

Nótese, que en la sentencia de tutela no hay un solo aparte que refiera, que se encuentren probados los anteriores presupuestos, y adicional, no ordena el pago de los perjuicios aducidos por la parte accionante. Dicha orden va enfocada a emitir una respuesta de fondo frente a las solicitudes radicadas, y en ese sentido, se han realizado las acciones para el cumplimiento.

7. PERDIDA DE COMPETENCIA POR CUMPLIMIENTO DEL FALLO.

Su señoría en presente caso, como se anunció en auto del 1 de abril de 2011 el Tribunal Administrativo del Atlántico decidió cerrar el incidente de desacato y archivar al determinar que se cumplió con la orden del fallo. Sobre el particular indicó:

“Como viene de verse, en el presente caso se encuentra acreditado fehacientemente el acatamiento, por parte de las accionadas, el cumplimiento de las ordenaciones judiciales impartidas por parte del Consejo de Estado, razón por la cual es menester declarar que los funcionarios accionados no se encuentran en desacato de la sentencia 29 de abril de 2010 proferida por la Sala Quinta de esa alta Corporación judicial, razón por la cual no hay lugar a imponerles sanción alguna”

En esos términos, la Unidad para las Víctimas cumplió el fallo de tutela. Por lo cual, es improcedente que el Tribunal Administrativo del Atlántico al transcurrir 4 años de no interponer sanción por desacato, proceda a reabrir nuevamente el incidente de desacato cuando esa misma corporación decidió que las ordenes se cumplieron.

Por tanto, el despacho perdió competencia para pronunciarse, pues como lo ha dicho la Corte Constitucional, la competencia se mantiene siempre y cuando no se cumpla con el fallo de tutela. Al respecto la Sentencia T- 458 de 2003 señala:

“El juez analizará, en el caso concreto, si la orden de tutela se cumplió o no.

Si no se ha cumplido, no pierde la competencia hasta su cabal cumplimiento.

Si considera que la orden ya se cumplió, cesa en su competencia y por consiguiente también finaliza el incidente de desacato que estuviere en trámite.”

En esas condiciones, **no se configura las causales de desacato**, por cuanto se cumplió el fallo y estamos frente a una actuación diferente al objeto del fallo del 29 abril de 2010.

Por lo cual, la actuación judicial del Tribunal Administrativo del Atlántico, configura una vía de hecho por vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad jurídica, desconocimiento del precedente jurisprudencial y las normas que regulan la acción de tutela.

8. RESPONSABILIDAD OBJETIVA NO SE CUMPLE EN LOS TÉRMINOS DE LA SU-034 DE 2018

La Sentencia SU- 034 de 2018 de la Corte Constitucional, señala expresamente las reglas jurisprudenciales, para que los jueces de tutela de primera instancia, module el cumplimiento del fallo, en especial los que se relacionan con el pago de indemnización administrativa. Sobre el particular el citado fallo señala:

*“La Sala evidenció que las providencias acusadas incurrieron en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, en la medida en que hicieron caso omiso de que, a raíz de la complejidad que implicaba la ejecución inmediata de las órdenes de tutela –por estar inmersas en un estado de cosas inconstitucional–, era preciso atender la jurisprudencia conforme a la cual el juez está revestido de singulares atribuciones **para modular las órdenes impartidas en sentencia –en este caso, las órdenes de pago de la indemnización administrativa–, considerando los elementos del contexto y los informes allegados por la entidad obligada.** Específicamente, se advirtió que en el marco de lo que esta Corte ha denominado órdenes complejas, el precedente habilitaba al juez para que modulara la orden de pago en uno de sus aspectos accidentales (tiempo, modo y lugar) con el propósito de hacer posible el cumplimiento, dado el allanamiento a los fallos por parte de la obligada, contrastado con la problemática estructural asociada al estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, se constató que la pretermisión del estudio sobre la responsabilidad subjetiva conllevó un desconocimiento del precedente jurisprudencial sobre la finalidad del incidente de desacato. Se pasó por alto que el no pago inmediato de las medidas de reparación reconocidas a los solicitantes no era imputable a la negligencia de las funcionarias sino a la situación coyuntural ocasionada por la violación masiva de derechos en el marco del conflicto, y dicha omisión condujo a una desnaturalización de las sanciones de arresto y multa como mecanismos para propiciar la efectividad de la salvaguarda dispensada en los fallos de tutela. Ello, por cuanto se estableció que, al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración si concurren factores objetivos y/o subjetivos determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario. Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento. Por otro lado, entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) **si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela.** No obstante lo anterior, se precisó que la alternativa de acción adoptada por la UARIV (consistente en la asignación de un turno para la entrega efectiva de la*

indemnización) está inserta en una estructura general de cumplimiento, por tratarse de un estado de cosas inconstitucional, en este caso, en materia de atención a víctimas de desplazamiento forzado. Se subrayó que la Corte Constitucional no puede promover ni aceptar el uso estratégico del incidente de desacato, de modo que se convierta en un mecanismo que les permita a los accionados dilatar el cumplimiento de las órdenes de tutela en procesos que no estén dentro de un escenario como el que aquí se observa, esto es, un estado de cosas inconstitucional.”

De la anterior cita jurisprudencial, se concluye que la Corte Constitucional, en una sentencia de unificación, fija unos lineamientos que deben seguir los jueces de tutela para verificar el cumplimiento del fallo de tutela.

Sobre el particular, es claro que el Juez de tutela de primera instancia, que tiene a su cargo el seguimiento del cumplimiento del fallo, debe sopesar los informes allegados por la entidad y evaluar si los mismo evidencian el cumplimiento del fallo de acuerdo con sus capacidades objetivas.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la misma Corte Constitucional en Sentencia SU-034 de 20183, ha decantado este planteamiento jurídico, señalando factores objetivos y subjetivos que prescinden de cualquier medida sancionatoria por parte del funcionario responsable en el cumplimiento de fallos de tutela, como se relacionan a continuación:

Entre los factores objetivos pueden tomarse en cuenta variables como:

- La imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento.
- El contexto que rodea la ejecución de la orden impartida.
- La complejidad de las órdenes.
- La capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo.
- La competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo
- El plazo otorgado para su cumplimiento.

Por otro lado, se tienen como factores subjetivos, donde el juez debe verificar circunstancias como:

- La responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado

Precisamente, la corte anotó que los factores señalados son enunciativos, pues en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela (M. P. Alberto Rojas Ríos).

En consecuencia, la Unidad para las Víctimas, no ha sido negligente en el actuar de sus funcionarios y menos por parte de quien, misionalmente tiene a cargo el cumplimiento del fallo judicial.

En este orden de ideas, considero que el **Tribunal Administrativo del Atlántico** vulnera mis derechos fundamentales **de acceso a la administración de justicia, patrimonio y**

buen nombre, al no acceder la solicitud de levantamiento de la sanción de multa impuesta, situación que representa un inminente riesgo a mis garantías constitucionales toda vez que dichas sanciones únicamente pueden levantarse presentando el auto del juez de tutela que declara cumplida la sentencia y que, además, ordena dejarla sin efectos. Así entonces, en la medida que el juzgado accionado guarde silencio al respecto, tal circunstancia pone en inminente riesgo los derechos fundamentales invocados, pues en cualquier momento las sanciones pueden hacerse efectivas.

9. PRUEBAS

Solicito se tengan como medios de prueba, los siguientes:

A. Documentales

- Solicitud de tasación de perjuicios presentada por la parte actora el 25 de mayo de 2010.
- Respuesta al derecho de petición de la extinta Acción Social de fecha 20 octubre de 2010.
- Fallo de tutela del 29 de abril de 2010 del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta.
- Informe de cumplimiento de la Extinta Acción Social de fecha 9 de marzo de 2011.
- Auto del Tribunal Administrativo del Atlántico Sala de Decisión A, de fecha 1 de abril de 2011 por medio del cual declara cumplido el fallo y ordena el cierre y archivo.
- Requerimiento del Tribunal Administrativo del Atlántico Sala de Decisión A de fecha 28 de octubre de 2015.
- Oficio de 16 de mayo de 2016, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Atlántico Sala de Decisión A, apertura nuevo incidente de desacato.
- Auto que impone sanción el 26 de septiembre de 2016, por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico Sala de Decisión A.
- Auto del 15 de noviembre de 2016 del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta que decreta nulidad.
- Auto del 2 de diciembre de 2016 del Tribunal Administrativo del Atlántico Sala de Decisión Auto que decreta nueva apertura del incidente de desacato.
- Auto del 23 de noviembre de 2018 del Tribunal Administrativo del Atlántico Sala de Decisión A por medio del cual se sanciona a la suscrita.
- Auto de fecha 24 de enero de 2019 del Consejo de Estado que confirma la sanción impuesta.
- Solicitud de Inaplicación de fecha septiembre de 2017.
- Solicitud de Inaplicación de fecha Diciembre de 2019.
- Auto de fecha 21 de enero de 2020 del Tribunal Administrativo del Atlántico Sala de Decisión A el cual niega la solicitud de inaplicación.
- Acta Conjunta 001 de 2018.
- Y demás que obran en el expediente.

B. Inspección al expediente

Por considerarlo necesario solicitamos, respetuosamente, requerir al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO SALA DE DECISION A para que remita el expediente a que se refiere esta solicitud de amparo y radicado bajo el No. 2009.-878 y que corresponde a la tutela interpuesta por AIDA

MARIA NAVARRO DE BARBOSA Y OTROS contra la Extinta Acción Social a fin de que sea examinado en este trámite constitucional.

10. COMPETENCIA

Son ustedes, Honorables Magistrados, competentes para conocer de la presente acción de tutela, con fundamento en lo previsto por los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, y especialmente lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000.

11. TRÁMITE

Sírvanse, honorables Magistrados, darle a la presente el trámite previsto en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

12. SOLICITUDES

Con fundamento en las razones precedentes, de manera respetuosa solicito a Ustedes, Honorables Magistrados, con fundamento en el Decreto 2591 de 1991, lo siguiente:

1. AMPARAR mis derechos fundamentales **de acceso a la administración de justicia, debido proceso, patrimonio y buen nombre** y, en consecuencia, **se ordene al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, REVOCAR la providencia del 21 de enero de 2019.**

2. ACCEDER a la solicitud de inaplicación radicada en ese despacho, tendientes a dejar sin valor ni efecto la sanción de multa impuesta en mi contra.

3. ORDENAR al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO SALA DE DECISIÓN A**, que comunique a la autoridad encargada de la ejecución de la sanción que la misma se ha levantado con ocasión al cumplimiento de la orden judicial de tutela.

4. EXHORTAR al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO** para que acate y aplique los precedentes jurisprudenciales frente a la procedencia del levantamiento de la sanción, previa acreditación del cumplimiento de la orden, con base en la naturaleza persuasiva del incidente de desacato.

13. ANEXOS

- i. Los documentos anunciados como prueba.
- ii. Copia de la resolución de aceptación de la renuncia.
- iii. Copias de esta demanda para el traslado a las autoridades accionadas.

14. JURAMENTO

Manifestamos, bajo la gravedad de juramento, que no hemos presentado otra acción de tutela por los mismos hechos.

15. NOTIFICACIONES

Podemos ser notificados en la Carrera 6 No.14 - 98, Edificio Santander, Piso 4º de la ciudad Bogotá o al correo electrónico cjulianamelo-@gmail.com <cjulianamelo@gmail.com>

Las autoridades accionadas, en las direcciones oficiales al efecto.

De ustedes, Honorables Magistrados, respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Melo Romero', with a large, stylized initial 'C'.

CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO
C.C. N° 60.390.526