



92

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-42-000-2017-05999-01

Actor: JOSÉ ELISEO GUTIÉRREZ MONTENEGRO

Demandados: NACIÓN, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

Asunto: Consulta incidente de desacato. Levanta sanción por cumplimiento

La Sala revisa en el grado jurisdiccional de consulta, la decisión proferida el 6 de febrero de 2018, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, en la que se sancionó con multa a la doctora **YOLANDA PINTO**, Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas (en lo sucesivo UARIV).

I. ANTECEDENTES

1. Amparo que se indicó como incumplido

El señor **GUTIÉRREZ MONTENEGRO** presentó acción de tutela por la violación de su derecho de petición. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, luego de los trámites de rigor, con providencia del 15 de enero de 2018, lo amparó y ordenó:¹

«**PRIMERO. Amparar** el derecho de petición de la parte actora.

SEGUNDO. Ordenar al Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, o a quien haga sus veces, si no lo ha hecho, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a iniciar el trámite para notificar al demandante la Resolución No. 060012015001 8257 de 2015, notificación que deberá culminar en los términos de los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO. Ordenar a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Doctora Yolanda Pinto Afanador, o a

¹ Fls. 11 – 21.

quien haga sus veces, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a contestar la petición que elevó la parte actora el 20 de noviembre de 2017, respecto a la modificación del grupo familiar, y la notifique en los términos previstos en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO. Si el presente fallo no fuere impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase el expediente al día siguiente a la Honorable Corte Constitucional para su **EVENTUAL REVISIÓN** (Decreto 2591 de 1991 artículo 31).

QUINTO. Notifíquese esta providencia en la forma y términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991».²

2. El incidente de desacato

El señor **GUTIÉRREZ MONTENEGRO** radicó escrito el 25 de enero de 2018,³ ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que manifestó:

«... me dirijo a ustedes Señores Magistrados ya antes mencionados para informarles que no he obtenido respuesta por parte de las entidades que ustedes notificaron y desde ese punto de vista para mi forma de analizar, de que aquí las entidades pasan resoluciones de Jueces, de Fiscales y del Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca y no cumplen lo ordenado, por eso siempre les dije que me han violado mis derechos. E».

3. Trámite del incidente

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, con auto del 26 de enero de 2018, dio apertura del incidente de desacato y ordenó notificar a la doctora **YOLANDA PINTO**, en calidad de Directora General y al doctor **RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE**, en calidad de Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV y les concedió el termino de tres (03) días, a partir de la notificación, para que se pronuncien al respecto.⁴

3.1. Respuesta de la UARIV

El doctor **RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE**, en calidad de Director Técnico de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria (E); la doctora **CLAUDIA JULIANA MELO ROMERO**, en calidad de Directora Técnica de Reparación de las Víctimas; el doctor

² Énfasis del original.

³ Fl. 2.

⁴ Fl. 4.



VLADIMIR MARTÍN RAMOS, en calidad de la Jefe de Oficina de Asesoría Jurídica y la doctora GLADYS CELEIDE PRADA PARDO en calidad de Directora de la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, allegaron respuesta al anterior requerimiento donde informaron que ya se dio cumplimiento a la orden de tutela y aportaron los soportes del mismo.⁵

4. Providencia que se consulta

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D con decisión del 6 de febrero de 2018, resolvió:⁶

«**PRIMERO.** Declarar que en el presente asunto se desatendió parcialmente lo dispuesto por esta Sala en fallo de 15 de enero de 2018, a través del cual se amparó el derecho de petición de la parte actora, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

En consecuencia, se **CONDENA** a la doctora **Yolanda Pinto**, en calidad de Directora General de la UARIV, a PAGAR una multa equivalente a dos **(2) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, valor que deberá ser consignado dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta providencia, en la Cuenta Corriente No. 300 700000 304 del Banco Agrario, DTM. Multas, cauciones y sanciones Consejo Superior de la Judicatura, Convenio 11286.

SEGUNDO. Se ORDENA a la doctora **Yolanda Pinto** que dé cumplimiento al fallo proferido por esta Corporación el 15 de enero de 2018, en el sentido de contestar la petición de 20 de noviembre de 2017 que elevó el actor, en lo concerniente a la modificación del grupo familiar, y notifique la respuesta, so pena de seguir siendo sancionada por desacato hasta que cumpla.

TERCERO. Declarar que en el presente asunto no se desatendió lo dispuesto por esta Subsección en fallo de 15 de enero de 2018 por parte del Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, de conformidad con lo expuesto líneas atrás.

CUARTO. Ejecutoriada esta providencia, procédase al archivo de las presentes diligencias, sin perjuicio que se pueda abrir nuevo incidente, si la parte interesada lo solicita».⁷

Lo anterior, pues de la revisión de los soportes allegados por la UARIV, el mencionado Tribunal Administrativo advirtió que la petición de 20 de noviembre de 2017 que presentó el accionante relacionada con la modificación del grupo familiar no ha sido resuelta, pues si

⁵ Fls. 32 – 47.

⁶ Fls. 49 – 52.

⁷ Énfasis del original.

bien a través de Oficio No. 201772033803361 de 20 de diciembre de 2017, la entidad señala que da respuesta a la petición, quien fue notificado en debida forma,⁸ **lo cierto es que hace referencia a la entrega de la ayuda humanitaria y a la indemnización administrativa por el hecho victimizante de homicidio del señor David Camilo Gutiérrez, pero no indica nada sobre la solicitud respecto a la modificación del grupo familiar**, máxime si se tiene en cuenta que la orden judicial fue muy clara, pues allí se dijo que se debía contestar la petición que presentó el 20 de noviembre de 2017, pero única y exclusivamente a dicha pretensión, lo cual, no hizo.

5. Memoriales allegados con posterioridad a la sanción

Con memorial radicado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 13 de febrero de 2018, la doctora GLADYS CELEIDE PRADA PARDO en calidad de Directora de la Dirección de Registro y Gestión de la Información y el doctor RAMÓN ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE, en calidad de Director Técnico de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, informaron que ya se dio cumplimiento al aspecto motivo de la sanción impuesta y aportaron los soportes del caso; por lo que solicitaron, se deniegue el incidente promovido.⁹

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la consulta de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, de conformidad con el artículo 52 del Decreto No. 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sección determinar si se confirma, modifica, revoca o levanta la sanción a la doctora **YOLANDA PINTO**, en su condición de Directora General de la UARIV, de la multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

⁸ Soportes visibles así: guía de envío de 4-72 No. RN879042341CO (fls. 37 – 38); notificación personal de las resoluciones No. 0600120150018257 de 2015 (fl. 45); la No. 2015 de 2016 (fl. 40).

⁹ Fls. 76 – 86.



3. Marco Normativo

El incidente de desacato se regula por el artículo 52 del Decreto No. 2591 de 1991 *«Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política»*, que establece:

«**Desacato.** 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»¹⁰

Este instrumento jurídico coincide con el previsto en el artículo 27 del Decreto No. 2591 de 1991, en cuanto la finalidad común es lograr el efectivo cumplimiento de las órdenes impartidas en los fallos de tutela, esto es la protección de los derechos fundamentales constitucionales.

La declaratoria de que un funcionario es acreedor a las sanciones legales por desacato, requiere estar precedida de la constatación de unos supuestos objetivos y subjetivos. Debe establecerse la existencia y firmeza de un fallo estimatorio de tutela, mediante el cual fue concedido el amparo y se dispusieron las medidas necesarias para cesar la violación o amenaza que se cierne sobre los derechos fundamentales objeto de protección. Además, es preciso verificar que la orden emitida por el juez constitucional aún está pendiente de cumplirse, no obstante haber expirado el término judicialmente otorgado con tal fin; y que no haya alguna razón que materialmente justifique la conducta omisiva del destinatario de la orden de amparo, pues nadie está obligado a lo imposible.

En punto al desacato de la orden de tutela la Corte Constitucional ha señalado:

¹⁰ Con sentencia C-243 de mayo 30 de 1996 la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión "La consulta se hará en el efecto devolutivo.", con la que finalizaba este párrafo.

«Incidente de desacato y responsabilidad subjetiva

Dice el artículo 52 del Decreto No. 2591 de 1991 que ‘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 veinte 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’. Es, por lo tanto, una sanción y por lo mismo susceptible al debido proceso.

(...)

Es pues el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento...»¹¹

Sobre la naturaleza jurídica del incidente de desacato, ha establecido la Corporación de cierre en materia de derechos fundamentales que:

«El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. De acuerdo con su formulación jurídica, el incidente de desacato ha sido entendido como un procedimiento: (i) que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio; (ii) cuyo trámite tiene carácter incidental. La Corte Constitucional ha manifestado que la sanción que puede ser impuesta dentro del incidente de desacato tiene carácter disciplinario, dentro de los rangos de multa, resaltando que, si bien entre los objetivos del incidente de desacato está sancionar el incumplimiento del fallo de tutela por parte de la autoridad responsable, ciertamente lo que se busca lograr es el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada y, por ende, la PROTECCIÓN de los derechos fundamentales con ella protegidos».

4. Asunto bajo análisis

En el presente asunto, el señor **JOSÉ ELISEO GUTIÉRREZ MONTENEGRO** presentó solicitud de incidente de desacato, por el presunto incumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela, por medio del cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, con providencia del 15 de enero de 2018, amparó el derecho de petición y dispuso en su parte resolutive, lo que sigue:¹²

¹¹ Corte Constitucional sentencia T-763 de 1998. Exp. 161333. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

¹² Fls. 11 - 21.



«**PRIMERO. Amparar** el derecho de petición de la parte actora.

SEGUNDO. Ordenar al Director de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, o a quien haga sus veces, si no lo ha hecho, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a iniciar el trámite para notificar al demandante la Resolución No. 060012015001 8257 de 2015, notificación que deberá culminar en los términos de los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

TERCERO. Ordenar a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Doctora Yolanda Pinto Afanador, o a quien haga sus veces, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a contestar la petición que elevó la parte actora el 20 de noviembre de 2017, respecto a la modificación del grupo familiar, y la notifique en los términos previstos en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO. Si el presente fallo no fuere impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase el expediente al día siguiente a la Honorable Corte Constitucional para su **EVENTUAL REVISIÓN** (Decreto 2591 de 1991 artículo 31).

QUINTO. Notifíquese esta providencia en la forma y términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991». ¹³

Ahora bien, en el auto en consulta, el Tribunal Administrativo en mención, evidenció en el trámite adelantado, que la anterior orden se había cumplido parcialmente, pues le contestó y notificó lo referente a la ayuda humanitaria e indemnización administrativa, ¹⁴ pero guardó silencio, en lo que respecta a la división del grupo familiar, lo que motivó la sanción de multa impuesta y en el numeral segundo ordenó «a la doctora **Yolanda Pinto** que dé cumplimiento al fallo proferido por esta Corporación el 15 de enero de 2018, en el sentido de contestar la petición de 20 de noviembre de 2017 que elevó el actor, en lo concerniente a la modificación del grupo familiar, y notifique la respuesta, so pena de seguir siendo sancionada por desacato hasta que cumpla» ¹⁵

Como se relacionó en los antecedentes, la UARIV el 13 de febrero del año en curso, allegó memorial y los soportes informando que ya se había realizado la actuación que motivó la sanción y, en consecuencia, dio cumplimiento total a la orden constitucional de referenciada.

¹³ Énfasis del original.

¹⁴ Fls. 35 - 47.

¹⁵ *Idem*. Negrilla con subrayado no lo es.

En el mencionado escrito se aportó la respuesta enviada al tutelante el 13 de febrero de 2018, en la que el Director Técnico de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria y la Directora de la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, le explican las razones de hecho y de derecho para negar la solicitud de división del núcleo familiar (fls. 76 – 78) y le remiten los soportes del caso (fl. 79). En aquélla le explicó, lo que sigue:

«La **división de núcleo familiar**, conforme a lo dispuesto en artículo 2.2.6.5.3.5. del Decreto 1084 de 2015, las sentencias T - 025 de 2004 y T - 598 de 2014, se encuentra encaminada a entregar la atención humanitaria de forma efectiva y separada cuando el grupo familiar originalmente desplazado se encuentre inmerso en uno de los escenarios previstos normativa y jurisprudencialmente (i) abandono por parte del jefe del hogar; II) violencia intrafamiliar; iii) mujeres cabeza de familia o parejas nuevas con hijos), cumpliendo con ello con los enfoques de priorización, y garantizando la protección constitucional de los derechos de las familias, de los niños, niñas, adolescentes, mujeres cabeza de familia, o adultos mayores.

Ahora bien, es pertinente indicar al Honorable **TRIBUNAL**, tal como se le informó al accionante, que la Unidad para las víctimas implementa el procedimiento para la entrega de la atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima, señalado en el Decreto 2569 de 2014, hoy incorporado en el Decreto Sectorial 1084 de 2015. Esto se realiza mediante la *“identificación de carencias”* que permite que la **atención humanitaria** atienda las necesidades reales y actuales de las víctimas con la verificación del goce efectivo de los componentes de la subsistencia mínima (Decreto 1084 de 2015, Artículo 2.2.6.5.1.5) y soportada con fuentes de información recientes donde haya participado algún miembro del grupo familiar.

En consecuencia, validando la información de la solicitud, el hogar de **JOSÉ ELISEO GUTIÉRREZ MONTENEGRO**, fue valorado en el procedimiento de identificación de carencias anteriormente descrito y que arrojó como resultado que su hogar **no presente carencias en los componentes de subsistencia mínima**, por lo tanto, no es necesario realizar la división de núcleo familiar, modificando el Registro Único de Víctimas, ya que por disposición del Decreto 1084 de 2015, que recoge la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, se tuvo en cuenta la conformación real y actual de su núcleo familiar para evaluar la no procedencia del reconocimiento de la atención humanitaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que al grupo familiar de **JOSÉ ELISEO GUTIÉRREZ MONTENEGRO** ya se le realizó la suspensión definitiva de recursos por concepto de atención humanitaria, por lo cual no es posible realizar la modificación de núcleo requerida. En consecuencia, **NO PROCEDE** la División de Núcleo Familiar, quedando conformado tal y como fue descrito dentro de la correspondiente declaración».¹⁶

¹⁶ Resultados del original.



También se allegó la orden de servicio de 4-72, por medio del cual se remitió la anterior respuesta al señor **GUTIÉRREZ MONTENEGRO**, a la carrera 38 A No. 23 B – 12 Sur, manzana D, Casa 11 del barrio la Florida en Villavicencio, Meta, con la guía de envío No. RN901225804CO (fl. 82); la mencionada dirección coincide con la indicada en el escrito de solicitud del inicio de incidente de desacato (fl. 2).

Ahora bien, revisada por la Sala el número de guía en el sistema de rastreo de 4-72,¹⁷ evidencia que la respuesta fue entregada a su destinatario el 16 de febrero de 2018, así:

472

SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A NIT 900.662.817-9

CORREO CERTIFICADO NACIONAL

Centro Operativo: UAC CENTRO Fecha Recibida: 17/02/2018 11:28:54

1032 000

1111 481

1111 481

UAC CENTRO CENTRO A

Nombre Razón Social: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS U REPARACIÓN VÍCTIMAS (U-REV) - BOGOTÁ

Dirección: Calle 53 N 58 Chaparral NITC C.T. 1903496473

Referencia: 20187203192351 Teléfono: Código Postal: 11221441

Ciudad: BOGOTÁ D.C. Depto: BOGOTÁ D.C. Código Operativo: 1111481

Nombre Razón Social: JOSÉ ELISEO GUTIÉRREZ MONTENEGRO

Dirección: R.R. 38 A 23 B 12 SUR MZ D CASA 11 BARRIO LA FLORIDA

Tel: Código Postal: Código Operativo: 1237000

Ciudad: VILLAVICENCIO META Depto: META

Peso Píndolo (grs):

Peso Volumétrico (grs):

Peso Facturado (grs): 200

Valor Declarado: \$0

Valor Flete: \$7.500

Costo de manejo: \$0

Valor Total: \$7.500

Observaciones del cliente: LEX - MARIA ALEJANDRA RUBIO

Causal Devoluciones:

RE Refusado

NR No existe

NS No responde

NRA No redimido

DE Desconocido

CT C2 Cerrado

NT N2 No contactado

FA Falecido

AC AC Asegurado Cautivo

PM PM Faltante Mayor

Con nombre y/o sello de quien recibe:

Cc: 860814022

Fecha de entrega:

Distribuidor:

C.C.

Fecha de entrega:

16 FEB 2018

11114811932000RN901225804CO

Principal: Bogotá D.C. Calle del Bogotano 25-58 36-A 55 Bogotá + www.472.com.co + correo@472.com.co + 01 800 01 70 70 + Tel. Contacto: (57) 4722000. Attn: Atención al Cliente. Hora: 16:00 PM del 20 de mayo de 2018. No. Rec. Mensajería (grs) 000001 de 9 septiembre de 2018

En vista de lo anterior, acreditado que la UARIV dio cumplimiento al aspecto que falta de la orden de tutela del 15 de enero del año en curso (después de la sanción impuesta), se estima que el hecho que motivó la apertura del incidente de desacato se ha superado y, por ende, el propósito principal del mismo consiste en que se ejecuten las órdenes impartidas por los jueces de tutela, en el presente caso, se puede concluir que se ha cumplido la totalidad de la misma.

Como consecuencia de lo anterior y reiterando el criterio según el cual, cuando se acredita en sede jurisdiccional de consulta que el fallo de tutela se ha cumplido,¹⁸ la Sala levantará la sanción impuesta.

¹⁷ <http://svc1.sipost.co/trazaweb/sip2/frmReportTrace.aspx?ShippingCode=RN901225804CO>

¹⁸ Sobre el tema se pueden consultar las siguientes providencias proferidas por esta Sección: **Abril 12 de 2018**, proceso No. 76001-23-33-000-2016-01609-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Durante el año 2017: **Mayo 11**, radicado No. 47001-23-33-000-2016-00465-01, C.P. Rocío Araújo Oñate. **Abril 6**, expediente No. 25000-23-36-000-2016-00562-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

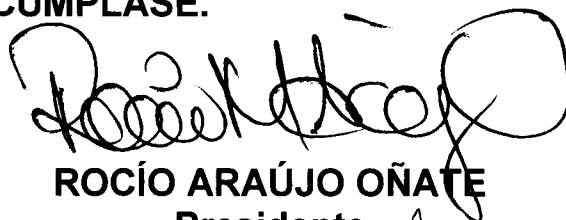
Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

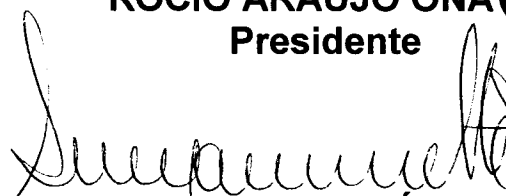
PRIMERO: **Levantar** la sanción impuesta con la providencia del 6 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, ante el cumplimiento de la orden del fallo de tutela del 15 de enero de 2018, de conformidad con los argumentos dados en las consideraciones de la presente decisión.

SEGUNDO: **Notificar** a las demás partes, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991.

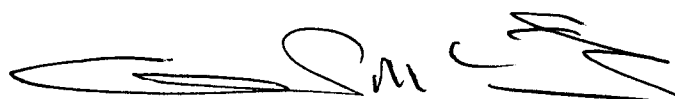
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera



CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero



ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero