



**JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ
SECCION DE AUSENCIA DE RECONOCIMIENTO DE VERDAD Y
RESPONSABILIDAD**

Bogotá D.C., 18 de mayo de 2023

Conforme lo dispuesto en la Sentencia Interpretativa No. 3 de 2022 (Senit 3) del 22 de diciembre de 2022, la suscrita secretaria de la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad del Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz fija el siguiente:

ESTADOSJ.SAR.0000046.2023

Para NOTIFICAR a los sujetos procesales e intervinientes especiales el AUTO AI 032 de 2023 dentro MC PAZ DE ARIPORO

Se fija siendo las 8:00 a.m. del 18 de mayo de 2023

| Expediente Legali | Compareciente y/o interesado/ Medida cautelar | Tipo de decisión | Auto/resolución/ sentencia | Fecha de la decisión | Sala/o Sección de la JEP |
|---------------------------|---|--|----------------------------|----------------------|---------------------------------------|
| 1500055-31.2021.0.00.0001 | MC PAZ DE ARIPORO | SANCIONAR a EUNICE ESCOBAR BERNAL identificada con CC 1.118.533.843 de Yopal en su calidad de alcaldesa de Paz de Ariporo con arresto inmutable de tres (3) días y multa equivalente a un (1) salario mínimo legal vigente, la cual deberá ser consignada a ordenes de la Jurisdicción especial para la Paz en la cuenta indicada en el párrafo 38 de esta decisión. | AI 032 de 2023 | 11/05 /2023 | Sección de Ausencia de Reconocimiento |

Se informa que contra esta decisión procede el recurso de apelación, el cual deberá ser interpuesto entre las 8:00 am del día 19 de mayo y las 5:30 pm del 24 de mayo de 2023. Vencido lo anterior, se correrá traslado por el término de cinco (5) días hábiles para la sustentación del recurso, tras lo cual, se habilitará el traslado común a los no recurrentes por el término de cinco (5) días hábiles, para que, si les asiste interés, realicen los pronunciamientos respectivos. (Artículo 14 Ley 1922/2018)



Se desfija a las 5:30 p.m. del 18 de mayo de 2023

Diana María Vanegas Casadiego

DIANA MARIA VANEGAS CASADIEGO
Secretaría Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
Secretaría Judicial – JEP

Seguido, se adjunta el auto AI 032 de 2023 notificado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ
TRIBUNAL PARA LA PAZ

**SECCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA PARA CASOS DE AUSENCIA DE
RECONOCIMIENTO DE VERDAD Y RESPONSABILIDAD**

AUTO SAR AI-032-2023
MC PAZ DE ARIPORO

Bogotá D.C., Mayo 11 de 2023

| | |
|---------------------|--|
| Expediente: | 202101002392 |
| Expediente Legali | 1500055-31.2021.0.00.0001 |
| Solicitante: | Corporación Claretiana Norman Pérez Bello. |
| Asunto: | Resuelve incidente de desacato |
| Mag. Sustanciadora: | Reinere de los Ángeles Jaramillo Chaverra |

I. ASUNTO

La Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (en adelante, SAR) de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante, JEP o Jurisdicción), procede a resolver el incidente de desacato abierto en contra de la alcaldesa de Paz de Ariporo.

II. ANTECEDENTES

1. La Sección, mediante Auto SAR- AI- 026 de 6 de mayo de 2021 avocó el trámite de medidas cautelares solicitadas por la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello (en adelante Corporación Claretiana), en relación con los cementerios del municipio de Paz de Ariporo, ordenando medida cautelar sobre el cementerio San José, consistente en la prohibición de exhumaciones e inhumaciones y traslados de cuerpos no identificados¹.

¹ La medida ha sido prorrogada mediante autos AI 065 de 2021, Auto AI 023 de 2022 y AI 074 de 2022.

2. En dicha decisión, previa vinculación de las autoridades concernidas se ordenó a título de medida cautelar:

- a. A la alcaldía municipal, abstenerse de realizar o permitir exhumaciones de CNI y CINR, así como de expedir licencias de construcción en relación con el Antiguo cementerio o cementerio San José de Paz de Ariporo (Casanare), y realizar el cerramiento perimetral del lugar.
- b. Al alcalde y personero de Paz de Ariporo, bajo la coordinación de la UBDP, se les ordenó realizar acciones de sensibilización en la comunidad frente a la necesidad de ubicación, conservación, recuperación, identificación y entrega de los CNI y CINR de las víctimas del conflicto armado a sus familiares, debiendo emitir informes mensuales durante la vigencia de las medidas cautelares.

3. Mediante Auto AI-074 de 24 de noviembre de 2022 la Sección prorrogó la medida impuesta, entre otros aspectos en consideración a que:

[...]La UBDP informó que ha sostenido articulación interinstitucional con la Secretaría de Gobierno y Personería de Paz de Ariporo, en el marco de lo cual se realizaron labores de sensibilización en relación con el objeto y trámite de esta medida cautelar. Así mismo, **a través de oficio UBDP 1-2022-009313 de 8 de septiembre de 2022 la UBDP remitió a la alcaldía municipal de paz de Ariporo las recomendaciones técnicas para el traslado de los cuerpos inhumados en el antiguo cementerio o cementerio San José de dicha localidad, documento que además fue socializado con las autoridades locales**². (Destacado al citar)

[...] la UBDP recomendó a la SAR instar al cumplimiento del documento “Recomendaciones técnica para traslado de cuerpos desde el Antiguo

² La UBDP sugirió a las autoridades locales de Paz de Ariporo: “Efectuar la contratación de un profesional en antropología, con experiencia certificada en arqueología o bioarqueología para que realice un monitoreo permanente durante las obras iniciales en el cementerio San José, y exhume debidamente el cuerpo(s) para el respectivo traslado. Esta labor deberá ser registrada tanto documental como fotográficamente, incluyendo el registro de la forma en que se encuentra cada cuerpo, las características de las prendas, alteraciones óseas ante mortem y, en lo posible lesiones que pudiesen ser de temporalidad peri mortem. Realizar registro geoespacialmente [coordenadas] y con el apoyo de un mapa/croquis del lugar donde fue hallado el cuerpo, así como el lugar donde fue dispuesto posteriormente, para así conocer su ubicación final exacta. Si el cuerpo es dispuesto en fosa, se deberá evitar el uso de bolsas biodegradables para su embalaje y tener presente, las condiciones del suelo, principalmente de la capa freática. Por último, toda la información deberá ser copiada y deberá estar a disposición de la Secretaría de Gobierno y autoridades municipales, asimismo es muy importante que copia del informe generado sea entregado a la UBDP y otras entidades con competencia en tan importante acción. Ver Auto AI 074de 2022.

cementerio de Paz de Ariporo, con el fin de garantizar la trazabilidad del traslado de los cuerpos en tanto “se desconoce si en el cementerio podrían encontrarse otros cuerpos que correspondan a personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado”

4. En dicha decisión se dispuso por la Sección:

[...] **SEGUNDO: ORDENAR** a la alcaldía de Paz de Ariporo que presente a la SAR en el **término de dos meses** una propuesta de traslado administrativo del cementerio que incluya el anexo técnico indicado en el apartado 41 de esta decisión y **SOLICITAR** a la UBPD que acompañe este proceso. (Destacado al citar)

5. El Auto AI-074 de 24 de noviembre de 2022 se notificó por estado SJ.SAR.0000067.22 de 1 de diciembre de 2022 y cobró ejecutoria el 6 de diciembre pasado³, lo que significaba que el plazo para la entrega de la propuesta de traslado administrativo del cementerio de conformidad con lo expuesto en la decisión venció el pasado 6 de febrero de 2023.

6. La UBPD en oficio UBPD-1-2023-000944 de 27 de enero de 2023 propuso para el cumplimiento de los objetivos de la medida cautelar:

[...] **realizar un acompañamiento técnico para la construcción de la propuesta para el traslado administrativo**, donde la UBPD aporte su experiencia y conocimiento en el tratamiento de cuerpos no identificados que puedan corresponder a personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y que puedan hallarse en el marco del traslado administrativo. Así mismo para establecer en dicha propuesta la **comunicación y articulación permanente entre los profesionales expertos de la alcaldía municipal que van a llevar a cabo dicha labor de traslado administrativo y los profesionales de la UBPD cuando se encuentran cuerpos en el marco de nuestra competencia**. Sin que ello implique la presencialidad de forma permanente de servidores expertos en la fase ejecutoria/ física del traslado. (Destacado al citar)

6. El término concedido a la alcaldía de Paz de Ariporo para el cumplimiento de la orden segunda contenida en el Auto AI- 074 de 2022 venció en silencio, por lo cual mediante Auto SAR-AT-093 de 8 de marzo de 2023, la magistrada ponente ordenó:

[...] **PRIMERO: REQUERIR** a la alcaldía de Paz de Ariporo representada por Eunice Escobar Bernal o por quien haga sus veces para que en el plazo

³ A la alcaldía de Paz de Ariporo se le comunicó la decisión a través de Oficios SJ.SAR.0004529.2022, SJ.SAR.0004530.2022, SJ.SAR.0004531.2022 y SJ.SAR.0004532.2022 de noviembre 28 de 2022

máximo de ocho (8) días hábiles se dé cumplimiento a lo ordenado en el Auto AI 074 de 24 de noviembre de 2022, **so pena de darse apertura a desacato** en su contra.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a la alcaldesa de Paz de Ariporo, a los peticionarios y Procuraduría Delegada ante la JEP.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la UBPD. (Destacado al citar)

7. La anterior decisión fue notificada a la Alcaldía⁴ el pasado 10 de marzo de 2023, sin que la funcionaria obligada al cumplimiento diera respuesta⁵.

8. En atención al silencio de la alcaldesa de Paz de Ariporo en relación con lo ordenado en el Auto AI-074 de 24 de noviembre de 2022, y del requerimiento contenido en el Auto AT 093 de 8 de marzo de 2023, se decidió por la Sección mediante Auto AT -129 de 20 de abril de 2023, abrir incidente de desacato en contra de **EUNICE ESCOBAR BERNAL**, alcaldesa de Paz de Ariporo, o por quien haga sus veces. Dicha decisión se notificó a la alcaldía a través de oficios SJ.SAR.0003308.2023, SJ.SAR.0003309.2023 y SJ.SAR.0003310.2023 de 21 de abril del año en curso.

9. El 28 de abril de 2023 la alcaldesa EUNICE ESCOBAR BERNAL con CC 1.118.550.978 de Yopal, otorgó poder a Lisset Romero Cruz con CC 1.118.550.978 de Yopal y TP 258.677 del CSJ, quien procedió a contestar oportunamente el incidente de desacato así:

- a. Indicó que la alcaldesa no ha incumplido lo ordenado por la Sección en tanto mediante oficio de 18 de abril de 2023 el secretario de Gobierno Nicolás Pérez Niño habría solicitado ampliación del plazo para presentar la propuesta⁶.
- b. Que en oficio 310.15-066 de 26 de abril de 2023 el mismo funcionario habría presentado una propuesta de traslado administrativo en tres fases así:

Primera fase en la cual se realizaría:

[...]: (i) adecuación del predio consistente en desmonte o limpieza del lugar (cementerio san José), para lo cual debo indicarle señora Magistrada

⁴ La comunicación se realizó el 10 de marzo de 2023 por medio de Oficios SJ.SAR.0001371.2023, SJ.SAR.0001372.2023, SJ.SAR.0001373.2023 y SJ.SAR.0001374.2023.

⁵ Según constancia secretarial CSJ.SAR.0000023.2023 de 4 de mayo de 2023 el auto comunicado a la alcaldía y secretaria de gobierno de Paz de Ariporo el pasado 10 de marzo de 2023, y “una vez revisados los sistemas no se encontró respuesta de las entidades antes de la fecha de vencimiento”.

⁶ Revisado el sistema Conti, se encuentra que el 19 de abril de 2023 el secretario de gobierno de Paz de Ariporo remitió comunicación solicitando un plazo para presentar la propuesta de traslado, cuando el concedido en el Auto AT 093 de 8 de marzo de 2023 se encontraba ostensiblemente vencido.

que ya se dio inicio a talar de forma manual (peinilla). (ii) realizar un diagnóstico actualizado del estado del cementerio, se procederá a inspeccionar una a una las bóvedas existentes, si es posible enumerándolas o colocándoles una marca visible. (iii). Identificar si de las bóvedas enumeradas o marcadas cuales contiene restos óseos y cuáles no. (iv) identificar polígonos de espacios sin bóvedas. (v) construir Osarios en el cementerio jardines de paz. Esta fase tendría un plazo de ejecución de 2 meses contados a partir del 26 de abril día que se inició con la tala y desmonte.

Segunda Fase en la cual se realizarían las siguientes actividades:

[...] (i) fijar mediante edicto una comunicación, para que se entere la comunidad y todo aquel que aún tiene restos de familiares inhumados en el citado cementerio puedan reclamarlos y llevados bajo su responsabilidad. (ii) ubicar universidades que tengan facultad de antropología, para un posible apoyo una vez se requiera hacer exhumaciones. (iii) solicitar al Ministerio del Interior copia de un documento diagnóstico que ellos realizaron del cementerio San José en el municipio de Paz de Ariporo en el año 2015, este servirá de insumo para la realización de las actividades a desarrollar. (iv) gestionar recursos presupuestales con la gobernación de Casanare y otras instancias gubernamentales para apalancar el costo de esta propuesta, y/o con recursos de la misma administración municipal y

Tercera fase que comprendería:

[...] (i) Que incluirá la protección de las áreas donde hay presencia de sepulturas en tierra, esto incluirá las coordenadas en las que la UBPD encontró restos y que determino que no corresponden a CNI de personas víctimas del conflicto armado dados por desaparecidos. (ii) contratación de profesionales idóneos en el manejo, embalaje, y rotulación de las bolsas que se ocupen con restos óseos; como también contratar personal técnico para realización de excavaciones en suelo.

- c. Que, en la comunicación de 26 de abril de 2023, el secretario de gobierno habría indicado además que el municipio **cuenta con disponibilidad** de recursos:

[...] los cuales se dispondrán al gasto una vez se tenga claridad de costo de cada una de las actividades se solicita el Certificado de Disponibilidad Presupuestal -CDP, pero que desde ya se cuenta con la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$50.000.000), las actividades principales a desarrollar son las siguientes: - Limpieza y desmonte - Identificación de bóvedas - Numero de osarios a construir - Personal profesional idóneo a contratarse, Antropólogo. - Personal



Técnico a contratarse, tanatólogo y excavadores. - Empresa fúnebre (embalaje, transporte y rotulado de bolsas.

- d. Que en dicha propuesta se habría indicado que el municipio desarrollaría las fases en cinco meses y que, la administración tomó la decisión de no desarrollar proyectos que tengan que ver con el cambio del uso del suelo hasta tanto se realice el traslado de los restos óseos que reposan en el antiguo cementerio.
- e. Que el secretario de gobierno habría informado sobre la realización de tres espacios de articulación con la UBPD los días 26 de enero, 20 de abril y 25 de abril de 2023.

10. A partir de lo anterior, la abogada solicitó exonerar a la alcaldesa de responsabilidad por no dar cumplimiento a lo ordenado en los Autos SAR-AI-074 de 24 de noviembre de 2022 y AT 093 de 8 de marzo de 2023.

11. La comunicación se acompañó de los siguientes documentos:

- a. Oficio 310.51.042 de 27 de abril de 2023 suscrito por NICOLAS PEREZ NIÑO secretario de gobierno y dirigido a la jefe asesora jurídica de Paz de Ariporo en el cual indica que ante el vencimiento del plazo para rendir descargos y presentar pruebas frente al incidente de desacato, remite la “propuesta de traslado administrativo que se le plantea a la magistrada”⁷.
- b. Oficio 310.15.066 de 26 de abril de 2023 dirigido a la magistrada Reinere Jaramillo Chaverra por el secretario de Gobierno, el cual se sintetizó en el hecho anterior. Sobre este documento aparece un sello ilegible de radicación ante la oficina de la Jefe asesora jurídica de la alcaldía de Paz de Ariporo, sin fecha de radicación. Tampoco se acompañó evidencia de su remisión al despacho de la magistrada ponente y revisado el expediente, solamente fue remitido como anexo de la respuesta enviada por la abogada Romero Cruz.
- c. Acta de reunión de 20 de abril de 2023 con la UBPD signada como de “articulación UBPD- Alcaldía municipal de Paz de Ariporo”, la cual habría contado con la participación de tres funcionarios de la UBPD⁸ y el secretario de gobierno⁹, cuyo objetivo sería coordinar acciones en cumplimiento de las medidas cautelares de la JEP, de cuyo contenido se destaca:

⁷ Oficio registrado en la dependencia de la Jefe Oficina Asesora Jurídica el 28 de abril de 2023.

⁸ Según el acta participaron en la reunión Isaac Giraldo López e Indira Ortega de la UBPD.

⁹ Según el acta participó en la reunión el secretario de gobierno Nicolás Pérez Niño.

- i) Que la UBPD habría expresado que “desde el mes de (abril) noviembre de 2022 la JEP no ha emitido comunicaciones sobre las ordenes de la medida cautelar” por lo cual habrían solicitado compartir el auto 093.
 - ii) Que el secretario de gobierno indicó necesitar el apoyo de la UBPD para la elaboración del documento, pues no tienen recursos técnicos y financieros para cumplir con la orden.
 - iii) Que la UBPD indicó que en enero de 2023 informaron a la JEP no tener la capacidad de destinar un equipo para el acompañamiento de profesionales y que el apoyo “sería de tipo técnico en orientaciones”.
 - iv) Que la alcaldía indicó en la reunión haber remitido a la JEP solicitud de un mes de plazo para construir el documento técnico, por lo cual propuso “hacer un plan de trabajo que de acuerdo con las recomendaciones técnicas forenses puedan plantearse las acciones” necesarias para el traslado de los cuerpos.
 - v) Que en dicha reunión la alcaldía expresó preocupación con el tema presupuestal por cuanto “los recursos en tema funerario son insuficientes” siendo necesario tener un espacio con la magistratura, el cual se comprometió a gestionar la UBPD.
 - vi) Que la UBPD sugirió en dicha reunión, partir del diagnóstico del cementerio Jardines de Paz realizado por el ministerio del interior para la formulación del documento.
 - vii) Finalmente, la reunión concluyó con tres compromisos: i) solicitar al ministerio del interior el diagnóstico del cementerio Jardines por parte del secretario de gobierno; ii) avanzar en un primer borrador del documento por parte de la secretaria de gobierno y iii) gestionar una reunión con la magistratura a cargo de la secretaria de gobierno y la UBPD.
- d. Acta de 20 de abril de 2021 en la cual se trató el tema de atención de emergencia humanitaria población indígena binacional Jivi, Sikuni desplazados de Venezuela y pernotados en Paz de Ariporo Casanare, que no guarda relación con el trámite cautelar en general y el desacato en particular.

III. CONSIDERACIONES

12. El Acto Legislativo 02 de 2017, señaló respecto al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) que:

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las



actuaciones de todos los órganos y autoridades del estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.” (Subrayado fuera de texto)

13. El artículo 25 de la Ley 1922 de 2018, faculta a esta Jurisdicción para imponer sanciones ante el incumplimiento de una medida cautelar, previa tramitación de un incidente de desacato, así:

ARTICULO 25. SANCIONES. El incumplimiento de una medida cautelar dará lugar a la apertura de un incidente de desacato como consecuencia del cual se podrán imponer multas hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes a cargo del renuente, acompañadas de arresto de hasta cinco (5) días sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias y penales que conlleven la renuencia.

La sanción será impuesta al responsable del cumplimiento de la medida cautelar por la Sala o Sección que profirió la orden, mediante trámite incidental y será susceptible del recurso de apelación, el que se decidirá en el término de cinco (5) días.

14. La facultad del juez de imponer sanciones por el incumplimiento de medidas cautelares implica el ejercicio de poderes disciplinarios¹⁰, por lo cual debe respetarse las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél frente a quien se afirma ha incurrido en desacato¹¹.

15. La responsabilidad exigida a los funcionarios en el cumplimiento de las órdenes de la JEP, es subjetiva, por lo cual se precisa el análisis de la conducta específica del llamado a cumplir una orden vinculada con medidas cautelares y a ser eventualmente sujeto pasivo de una decisión restrictiva de sus derechos ante el presunto incumplimiento. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado:

“En este contexto cobra vertebral importancia un juicio adecuado en torno a la responsabilidad subjetiva en cabeza del destinatario de la orden de tutela, pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo. Es por esto que se ha sostenido que “al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador”.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-243 de 1996.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 2010.

De allí se desprende que corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial –lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado – pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas –se insiste– no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción”¹².

16. Lo anterior implica que el análisis del desacato involucra dos elementos: (i) el objetivo (incumplimiento de la decisión) y (ii) el subjetivo. Sobre el primero la Corte Constitucional ha señalado la necesidad de realizar el examen de los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y, de ser el caso, (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso. En relación con el segundo, esto es, el factor subjetivo, el juez transicional siguiendo las reglas decantadas por la jurisdicción constitucional, 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 y (iv) otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas ordenadas.

3.1. Análisis de los aspectos objetivos

(i) La persona a quién se dirigió la orden:

17. En el Auto AI- 074 de 24 de noviembre de 2022 por medio del cual se prorrogó la medida cautelar en Paz de Ariporo, la Sección dispuso expresamente una obligación de hacer en cabeza de la alcaldía de Paz de Ariporo, entidad territorial representada por su alcaldesa:

[...] **SEGUNDO: ORDENAR** a la Alcaldía de Paz de Ariporo que presente a la SAR en el **término de dos meses** una propuesta de traslado administrativo del cementerio que incluya el anexo técnico indicado en el apartado 41 de esta decisión y **SOLICITAR** a la UBPD que acompañe este proceso.

18. En consecuencia la orden de presentar una propuesta de traslado administrativo del antiguo cementerio se profirió para ser cumplida por la autoridad territorial local de Paz de Ariporo, en la actualidad Eunice Escobar

¹² Corte Constitucional, Sentencias T-684 de 2004 y SU -034 de 2018 .

Bernal, alcaldesa de dicho municipio, quien conforme los documentos allegados por su apoderada se posesionaron como representante legal del municipio el pasado 30 de noviembre de 2019 para el ejercicio del cargo durante el período constitucional 2020 -2023.

(ii) En qué término debía ejecutarse la orden

19. La orden dada a través del Auto AI- 074 de 24 de noviembre de 2022 debía cumplirse en los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión, esto es, como máximo el 6 de febrero de 2023.

20. No obstante, requerida la funcionaria para el cumplimiento extemporáneo de lo allí ordenado, mediante Auto AT 093 de 8 de marzo de 2023, se le concedió un nuevo plazo para presentar la propuesta de traslado del cementerio lo cual debía realizar en los 8 días siguientes a la comunicación de la decisión, esto es, hasta el 23 de marzo de 2023 inclusive, sin que en esta nueva oportunidad se produjera pronunciamiento alguno.

(iii) El alcance de la orden

21. La orden emitida a través del numeral segundo de la parte resolutive del Auto AI 074 impuso a la alcaldesa de Paz de Ariporo la presentación ante la Sección de una propuesta de traslado administrativo del antiguo cementerio San José de paz de Ariporo, en consideración a los siguientes lineamientos expresamente consignados en la decisión:

- a) La presentación de una propuesta de traslado administrativo que incluya un anexo técnico¹³.
- b) El anexo técnico debe indicar los requerimientos de orden profesional, logístico, técnico y forense para realizar el traslado administrativo¹⁴.
- c) Los criterios para determinar posibles CNI de víctimas del conflicto¹⁵.
- d) La ruta que deba seguirse por los expertos en caso de autorizarse el traslado en especial de los profesionales de la UBPD que llegaren a supervisar las acciones de exhumación, clasificación y documentación de cuerpos in situ¹⁶.
- e) Consolidada la propuesta ponerla a considerar de la Sección para que la magistratura adoptara las decisiones del caso¹⁷.

22. La anterior decisión se adoptó en consideración a que la UBPD informó a la Sección haber sostenido articulación con la secretaria de gobierno y personería

¹³ Auto AI 074 de 2022 párrafo 41.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

de Paz de Ariporo y a que se remitió el oficio UBPD 1-2022-009313 de 8 de septiembre de 2022 a la alcaldía Municipal, el cual incluyó recomendaciones técnicas para el traslado de los cuerpos inhumados en el antiguo cementerio o cementerio San José de dicha localidad, documento que además fue socializado con las autoridades locales, a quienes se les sugirió:

[...]Efectuar la contratación de un profesional en antropología, con experiencia certificada en arqueología o bioarqueología para que realice un monitoreo permanente durante las obras iniciales en el cementerio San José, y exhume debidamente el cuerpo(s) para el respectivo traslado. Esta labor deberá ser registrada tanto documental como fotográficamente, incluyendo el registro de la forma en que se encuentra cada cuerpo, las características de las prendas, alteraciones óseas ante mortem y, en lo posible lesiones que pudiesen ser de temporalidad peri mortem.

Realizar registro geo espacialmente [coordenadas] y con el apoyo de un mapa/croquis del lugar donde fue hallado el cuerpo, así como el lugar donde fue dispuesto posteriormente, para así conocer su ubicación final exacta.

Si el cuerpo es dispuesto en fosa, se deberá evitar el uso de bolsas biodegradables para su embalaje y tener presente, las condiciones del suelo, principalmente de la capa freática.

Por último, toda la información deberá ser acopiada y deberá estar a disposición de la Secretaría de Gobierno y autoridades municipales, asimismo es muy importante que copia del informe generado sea entregado a la UBPD y otras entidades con competencia en tan importante acción.¹⁸

23. Lo anterior significa que la alcaldía debía con la asesoría y acompañamiento ofrecido por la UBPD realizar una propuesta técnica para el traslado administrativo del cementerio objeto de las medidas cautelares en las oportunidades concedidas y con los parámetros que fueron expresos en la orden judicial y que en esta decisión se han puesto de presente nuevamente.

(iv) Si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la decisión judicial

24. La alcaldía municipal, guardó silencio frente a lo ordenado en el Auto AI-074 de 24 de noviembre de 2022 y el requerimiento formulado mediante Auto AT 093 de 8 de marzo de 2023. El documento allegado como anexo en las exculpaciones presentadas frente al desacato que ahora se resuelve, no reúne en lo más mínimo solicitado por la Sección y por el contrario denota el desdén frente a la decisión judicial, con la producción de un documento por salir del

¹⁸ Ibidem, párrafo 26.

paso y sin que en realidad haya considerado las recomendaciones de la UBPD, o haya buscado su apoyo de manera oportuna para consolidar la propuesta.

25. Por el contrario, la respuesta ofrecida llama la atención de la Sección en tanto se afirma, que se habría solicitado plazos para cumplir la obligación impuesta dentro del trámite cautelar a la alcaldía. Verificado el sistema conti se registra un oficio radicado el 19 de abril de 2023 por el secretario de gobierno solicitando un plazo para el cumplimiento cuando aquel había vencido frente al requerimiento realizado mediante Auto AT 093 de 2023, el pasado 23 de marzo.

26. El oficio suscrito por el secretario de gobierno de Paz de Ariporo de fecha 26 de abril de 2023, tampoco fue allegado con anterioridad a la respuesta ofrecida por la togada. Se evidencia que su producción obedece a la necesidad de allegar algún tipo de soporte y se realizan afirmaciones sin sustento como las contenidas en la comunicación anexa del secretario de gobierno según la cual se habrían sostenido tres espacios de articulación con la UBPD los días 26 de enero, 20 de abril y 25 de abril sin que se allegue evidencia de ello. Solamente se remitió el acta de 20 de abril de 2023.

27. La falta de seriedad en el cumplimiento de las decisiones se evidencia además cuando se allegan soportes que no guardan relación con este trámite.

(v) Razones del incumplimiento

28. Dentro del presente incidente no se ha argumentado por la funcionaria comprometida personalmente o a través de su apoderado razones que permitan a la magistratura evaluar alguna justificación del incumplimiento a lo ordenado en autos AI 074 de 24 de noviembre de 2022 y AT 093 de 8 de marzo de 2023 y por el contrario, se ha presentado en la oportunidad debida respuesta al incidente de desacato fundado en que el secretario de gobierno habría solicitado oportunamente un plazo para el cumplimiento de las obligaciones, lo cual no es cierto y que el mismo funcionario habría remitido la propuesta de traslado previamente, lo cual tampoco es cierto. Con todo, el documento remitido por la apoderada de la alcaldesa no reúne los criterios y requisitos que debían cumplirse para presentar la propuesta y en relación con las cuales la magistratura explicó con claridad el contenido y ruta que debía seguirse como se ha recordado en los párrafos 3,4,6,21 de esta decisión.

3.2. Análisis de los factores subjetivos

(i) Responsabilidad subjetiva dolosa o culposa.

29. Además de los requisitos anteriores es necesario individualizar la responsabilidad para establecer quién es el responsable del incumplimiento¹⁹, lo cual exige “*examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado*”²⁰, lo que se presentó claramente en este caso por los siguientes motivos:

a). La responsabilidad disciplinaria no solamente se presenta por acción, sino también por omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo. Los alcaldes están obligados al cumplimiento de la Constitución y de la Ley²¹. El Acto Legislativo 02 de 2017, impuso a las instituciones y autoridades estatales cumplir de buena fe el Acuerdo Final en virtud del cual se activó la jurisdicción transicional que a través de esta Sección profirió ordenes concretas, incumplidas por la funcionaria.

b) La conducta omisiva de la funcionaria, al desatender sin justificación alguna lo resuelto en los autos AI 074 de 24 de noviembre de 2022 y AI 093 de 8 de marzo de 2023 edifica una clara responsabilidad en su contra. Si bien es cierto que la administración pública permite la asignación y distribución de funciones en una entidad territorial, aun en el caso de haber delegado el cumplimiento de lo ordenado a la funcionaria (de lo cual no hay evidencia), no la exime de la obligación de vigilancia, máxime cuando se trata de órdenes judiciales en las cuales se había advertido ya la posibilidad de abrirse un desacato.

c) Resulta además desafortunado que al contestar el desacato se expresen hechos carentes de verdad y se evidencie que no se ha considerado el asunto con la seriedad que demanda el cumplimiento de órdenes judiciales y las posibles sanciones para la funcionaria alcaldesa de Paz de Ariporo.

d) No puede la magistratura afirmar que se trata de la intención dolosa de la funcionaria por incumplir lo ordenado, pero si se advierte en su conducta que omitió el deber objetivo de cuidado²² que le es exigible frente a sus subalternos quienes no solamente omitieron dar cumplimiento a las órdenes, sino que han pretendido distraer la responsabilidad de la alcaldesa con argucias como aquí quedó demostrado, por lo cual se ha de sancionar por la modalidad culposa de su conducta.

¹⁹ Sentencias T-458 y SU-1158 de 2003, T-053, T-939 y T-1113 de 2005, T-632 de 2006, T-897 de 2008, T-171 de 2009 y T-652 de 2010.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU 034 de 2018.

²¹ Art 315 de la CP.

²² El artículo 29 de la Ley 1952 de 2019 dispone que “**Culpa.** La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla.

f) El artículo 29 de la Ley 1952 de 2019, dispone que *“Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.”*. La magistratura estima que la conducta de la funcionaria se enmarca dentro de la culpa grave por la inobservancia del cuidado que debía tener frente al cumplimiento de las ordenes de Sección de manera directa o por parte de los funcionarios a su cargo.

30. Para la Sección es claro que no se ha producido el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto AI 074 de 24 de noviembre de 2022 en su resuelve segundo, así como tampoco en relación con el requerimiento realizado mediante Auto AT 093 del pasado 8 de marzo el año en curso y si bien al contestar el desacato se pretende con ello presentar la propuesta de traslado administrativo es evidente que lo allí expresado no reúne los criterios que expresamente la magistratura puso de presente a la funcionaria, por lo cual se reitera que la funcionaria Eunice Escobar Bernal está incurso en desacato ante su conducta omisiva en la modalidad de culpa grave, por lo cual se le ha de sancionar.

3.3. Sanción aplicable

31. En virtud de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1922 de 2018 *“se podrán imponer multas hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes a cargo del renuente, acompañadas de arresto de hasta cinco (5) días”*, sin definir la sanción concreta aplicable a cada caso, para lo cual debe tenerse en cuenta en todo caso el principio de proporcionalidad que debe guiar la imposición de sanciones de contenido disciplinario y que depende de aspectos como el grado de afectación del injusto y la culpabilidad²³:

“El Consejo de Estado ha explicado, adoptando como suyas sólidas posturas doctrinarias, que la proporcionalidad de la sanción disciplinaria también está íntimamente ligada a la culpabilidad que se logre demostrar durante el proceso en cabeza del funcionario disciplinado. (...) En idéntico sentido, la Corte Constitucional ha afirmado que la proporcionalidad es un principio que impone límites a la sanción disciplinaria, “en virtud del cual la gradación, en abstracto y en concreto, de la sanción, debe hacerse de acuerdo con la gravedad del injusto, y el grado de culpabilidad”²⁴.

²³ Corte Constitucional, Sentencias C-721 de 2015 y T-316 de 2016.

²⁴ Sentencia el Consejo de Estado del 26 de marzo de 2014. Rad: 11001-03-25-000-2013 00117-00(0263-13). M.P Fabio Alonso Salazar Jaramillo.

32. En relación con la gravedad del injusto debe tenerse en cuenta que conducta de la funcionaria, pues la omisión no se presenta en un procedimiento administrativo ordinario, sino en el cumplimiento de una medida cautelar que tiene por fin último amparar los derechos de las víctimas de desaparición forzada a encontrar los cuerpos que podrían encontrarse en el cementerio objeto de medidas cautelares; omisión a partir de la cual el riesgo que existe sobre los CNI que allí reposan se mantiene y la posibilidad de reubicar técnicamente los cuerpos es cada vez más lejana.

33. Tal como lo ha expresado la Sección con anterioridad la sanción derivada del incumplimiento de una medida cautelar a través del desacato tiene como fin último garantizar el cumplimiento de aquella y en ese orden resulta adecuada y proporcionada:²⁵

[...] De conformidad con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, “el test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza”²⁶. Además, destaca que dentro de los pasos a seguir dentro de dicho procedimiento está verificar que el objetivo pretenda un fin legítimo a la luz de la Constitución Política, que la medida sea idónea para alcanzar el objetivo propuesto y proporcional en stricto sensu, es decir un balance entre la medida y el fin propuesto.

55. La Sección destaca que la sanción se impone con la intención de hacer cumplir la medida cautelar, la cual tiene como propósito conjurar situaciones irregulares en el CCC a fin de preservar de manera adecuada los CNI y CINR que se encuentran allí como acto previo y necesario en la garantía de los derechos fundamentales de la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas de desaparición forzada. En este sentido, la misma resulta proporcionada en tanto es adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, la cual no es otra que el cumplimiento de la cautela.

34. La Sección considera en este caso que, además de la regulación legal contenida en el artículo 25 de la Ley 1922 de 2018, la imposición de las sanciones allí descritas son necesarias para garantizar el cumplimiento de la medida ordenada e incumplida por la funcionaria, todo ello en procura de reivindicar efectivamente los derechos de las víctimas; no existe otro medio para lograr el cumplimiento de la orden judicial, en tanto vencidos los términos establecidos en el Auto AI 074 de 2022 no se obtuvo respuesta alguna, como tampoco frente

²⁵ Auto SAR- AI-052 de 19 de agosto de 2022, MP María del Pilar Valencia en el cual se falló un desacato en contra del alcalde de Cúcuta.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C 033-2014



al requerimiento realizado a través de Auto AT- 093 de 8 marzo de 2023 e inclusive en el término del traslado del desacato que ahora se decide como se ha consignado en esta providencia.

35. Las decisiones que adoptará la Sección son en consecuencia proporcionales en sentido estricto entre los derechos a verdad, reparación y garantías de no repetición que tienen las víctimas indeterminadas de desaparición cuyos CNI podrían estar inhumados en el antiguo cementerio de Paz de Ariporo y los derechos que han de restringirse a la funcionaria que ha desacato decisiones transicionales.

36. En todo caso, en la determinación específica de la duración del arresto y de la cuantía de la multa se debe considerar que el incumplimiento de la medida no ha sido total sino parcial durante la vigencia de este trámite.

37. En efecto, la medida principal que es conservar el lugar donde se encuentra en antiguo cementerio se ha cumplido por la funcionaria quien desde el inicio del trámite informó sobre el proyecto de construir un parque en el camposanto, el cual no se ha realizado en virtud del trámite cautelar. El incumplimiento por el cual se abrió este desacato y se sanciona a la funcionaria deriva de la orden que a título de medida cautelar se produjo en el Auto AI 074 de 24 de noviembre de 2022, por medio de la cual se prorrogó la medida inicialmente adoptada, esto es, la de abstenerse de realizar o permitir inhumaciones de CNI y CINR y expedir licencias de construcción en el cementerio San José y se le impuso la obligación de presentar una propuesta de traslado administrativo del cementerio que incluya el soporte técnico remitido por la UBPD a la entidad territorial en el marco de la articulación institucional.

38. Adicionalmente, es la primera vez que se adopta una decisión de esta naturaleza contra la alcaldesa de Paz de Ariporo, por lo cual la Sección considera que en esta oportunidad no se aplicarán los máximos dispuestos por el legislador y que es razonable imponer a la funcionaria multa de un salario mínimo legal vigente y arresto inmutable de tres (3) días, debiendo en todo caso darse cumplimiento de manera rigurosa a las órdenes desatendidas. La Multa deberá consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión en la cuenta DTN-OTRAS TASAS MULTAS Y CONTRIBUCIONES NO ESPECIFICADAS ENTIDADES, cuenta No 300700011459 del Banco Agrario, código de portafolio de la JEP 499.

En mérito de lo expuesto, la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR que EUNICE ESCOBAR BERNAL identificada con CC 1.118.533.843 de Yopal en su calidad de alcaldesa de Paz de Ariporo incurrió en desacato al desatender lo ordenado mediante Autos AI 074 de 2022 y AT 093 de 2023 de conformidad con lo expuesto en esta decisión.

SEGUNDO. SANCIONAR a EUNICE ESCOBAR BERNAL identificada con CC 1.118.533.843 de Yopal en su calidad de alcaldesa de Paz de Ariporo con arresto inmutable de tres (3) días y multa equivalente a un (1) salario mínimo legal vigente, la cual deberá ser consignada a ordenes de la Jurisdicción especial para la Paz en la cuenta indicada en el párrafo 38 de esta decisión.

TERCERO. COMUNICAR esta decisión a la Policía Nacional para que se haga efectiva la sanción en sus instalaciones ubicadas en Paz de Ariporo, una vez la decisión se encuentre ejecutoriada.

CUARTO. ORDENAR a la alcaldesa de Paz de Ariporo el cumplimiento de lo ordenado en los Autos AI- 074 de 2022 y AT-093 de 2023 en un término máximo de ocho (8) días hábiles a partir de la ejecutoria de esta decisión.

QUINTO. Contra la presente decisión procede recurso de apelación de conformidad con lo previsto por los arts. 13 y 25 de la Ley 1922 de 2018.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



08{ aa[Á
ãã aa(^) eÁ
] [! ÖWUVÖXUÁ
ÖÖÜŠÖUÁ
ÜÖŠÖZÖUÁ
ÖÜÖÖŠÖÖZ

GUSTAVO ADOLFO SALAZAR ARBELÁEZ
Presidente



Firmado digitalmente
por RAUL EDUARDO
SANCHEZ SANCHEZ

RAÚL EDUARDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Vicepresidente



Firmado
digitalmente por
ALEJANDRO
RAMELLI ARTEAGA

ALEJANDRO RAMELLI ARTEAGA
Magistrado





**REINERE DE
LOS ANGELES
JARAMILLO
CHAVERRA**

REINERE DE LOS ÁNGELES JARAMILLO CHAVERRA
Magistrada



Firmado
digitalmente por
MARIA DEL PILAR
VALENCIA GARCIA

MARÍA DEL PILAR VALENCIA GARCÍA
Magistrada