

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*  
*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, diecinueve (19) de agosto de dos mil trece (2013)

|              |   |
|--------------|---|
| Referencia:  | Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-  |
| Demandante:  | LINA MARÍA CARDONA MARÍN  |
| Demandado:   | UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS   |
| Radicado:    | 05 001 33 33 020 2012 00332 01  |
| Instancia:   | Segunda- Consulta-  |
| Providencia: | Auto Interlocutorio N°  |
| Decisión:    | Confirma auto consultado  |
| Asunto:      | <b>Consulta sanción impuesta en incidente de desacato.</b> La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. Acreditado el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, no es procedente la sanción. |

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 28 de julio de 2013, proferida por el Juzgado treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la Dra. Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

#### **ANTECEDENTES**

La señora **Lina María Cardona Marín** actuando en su propio nombre, interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para la protección del derecho fundamental de petición, referente a la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

La tutela fue negada por el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 21 de noviembre de 2012, con fundamento en la falta de prueba de la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas.

El Tribunal Administrativo de Antioquia en segunda instancia, mediante sentencia del 15 de enero de 2013 revocó la decisión de primera instancia y tuteló los derechos fundamentales de la accionante, en la que se ordenó:

*“al Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, estudie nuevamente, confirme al principio de la buena fe, la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas de la señora CARDONA MARIN y su grupo familiar, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de la actora.*

**TERCERO:** *En caso que sea procedente dicha inscripción, se le ordena a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en un término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la resolución que decida sobre la inclusión se realice el estudio de las condiciones de vulnerabilidad de la accionante y su grupo familiar para determinar la procedencia de las ayudas humanitarias de emergencia...”<sup>1</sup>*

Mediante escrito presentado el 18 de febrero de 2013, la señora **Lina María Cardona Marín**, instauró incidente de desacato en contra de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y solicitó que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida por el despacho, cumpliendo con los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folios 1 y 2)

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Previo al inicio del incidente de desacato, mediante auto proferido el 6 de marzo de 2013<sup>2</sup>, el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir a la Dra. Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de que informara de que manera dio cumplimiento a la sentencia de tutela o para que procediera a dar cumplimiento inmediato en caso de no haberlo hecho, para lo

---

<sup>1</sup> Folio 38

<sup>2</sup> Folio 39

cual se le concedió el término de dos (2) días; requerimiento ante el cual la entidad hizo caso omiso.

Mediante auto del 12 de abril de 2013<sup>3</sup>, se dio apertura al incidente de desacato, por lo cual se ordenó correr traslado a la Dra. Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por el término de tres (3) días, con el fin de que se pronunciara al respecto y allegara las pruebas que pudieran justificar racional e idóneamente su conducta omisiva; requerimiento ante el cual la entidad no emitió pronunciamiento alguno.

Finalmente, mediante providencia del 26 de julio de 2013<sup>4</sup>, el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar a la Dra. Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Al respecto ningún pronunciamiento hubo por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato, se traduce en el incumplimiento de la sentencia emanada del Tribunal Administrativo de Antioquia que revocó la decisión del Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición de la accionante.

El Decreto 2591 de 1991 consagra en el Capítulo V, artículos 52 y 53, las sanciones que debe imponer el juez para hacer cumplir una providencia de tutela, previo el adelantamiento del incidente respectivo.

En relación con el desacato, la Corte Constitucional ha expresado:

---

<sup>3</sup> Folio 46

<sup>4</sup> Folios 52 a 57

*“El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma (...) La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil.*

*Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en el reciente fallo C-218 de 1996 lo siguiente: “El juez como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan y obviamente de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.”<sup>5</sup>*

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente; es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden; de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y, por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 contiene las sanciones que corresponde imponer a quien incumple un fallo de tutela:

*“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.”*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene fundamento en el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela, así que inobservada la orden, el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

En el asunto sub - examine la accionante promueve el mencionado incidente, pues manifiesta que la entidad no ha dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 15 de enero de 2013.

Dado lo anterior, se deja constancia de que en fecha dieciséis (16) de agosto de dos mil trece (2013) se procedió a llamar a la señora Lina María Cardona Marín al N° celular 3144286334 con el fin de verificar el cumplimiento o no por parte de la entidad frente a la orden de la sentencia proferida en su favor, a lo que la accionante respondió que aún no le han dado cumplimiento puesto que no ha recibido respuesta alguna por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, tornándose entonces el incumplimiento constante de la orden proferida por el a quo.

La Corte Constitucional, al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente<sup>6</sup>:

*“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.*

*“[...] El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia” (subrayas ajenas al texto).*

**“Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con los resultados del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.**

**“Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.**

---

<sup>6</sup> Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

**En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando.** Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.” (Negrilla intencional de la Sala) Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008 ha reiterado:

*“El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”, reiterándose en la misma providencia que “el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante”. (Subrayas fuera de texto).*

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la alta Corporación:

*“Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones judiciales que ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado, pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la prevalencia del orden Constitucional(ii)involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la*

*confianza legítima y (iii) su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez está convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente”.*

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Tribunal Administrativo garantizó los derechos fundamentales de la señora **Lina María Cardona Marín**. En este sentido, se encuentra que el a-quo dio traslado del incidente, al Representante legal de la Entidad Accionada, sin embargo la entidad no inició las acciones pertinentes mediante las cuales se diera cumplimiento a la orden que impartiera el Juez de tutela.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el proceso de tutela debe ser acatada de inmediato y por su destinatario, pues de lo contrario no se cumplirá con el objeto de la acción que no es otro que la efectiva protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por la Juez de garantías fundamentales que se avala en la sentencia proferida el pasado 15 de enero de 2013, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida por el Ad-quem, desconoce de tajo la autoridad judicial que la profiere, de las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales e institucionaliza una prórroga de la vulneración de tales derechos inalienables e inconcebibles dentro de la filosofía que inspira la acción constitucional y totalmente opuesta a sus nobles postulados, pero además constituye una nueva afrenta a las prerrogativas fundamentales del ser humano, porque como quedó dicho, aquel tiene el carácter de derecho fundamental, a las cuales es imposible llegar si no se garantiza que las decisiones del Juez Constitucional se cumplan en término, calidad y cantidad.

En tal sentido, se ha manifestado la Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

*“comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades”*

Recuérdese que el legislador sanciona a quien *“por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial”* elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P, fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y a renglón seguido, el artículo 53, replica:

*“**Artículo 53 SANCIONES PENALES.** El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá según el caso, en fraude en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”.*

Conforme se expuso anteriormente, a la señora **Lina María Cardona Marín** no se le dio cumplimiento en su totalidad a la acción de tutela en los términos indicados por el Juez Constitucional en decisión judicial emitida el pasado 15 de enero de 2013, cuya orden fue del siguiente tenor:

*“al Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, estudie nuevamente, confirme al principio de la buena fe, la solicitud de inscripción en el registro único de víctimas de la señora CARDONA MARIN y su grupo familiar, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de la actora.*

**TERCERO:** *En caso que sea procedente dicha inscripción, se le ordena a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en un término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la resolución que decida sobre la inclusión se realice el estudio de las condiciones de vulnerabilidad*

*de la accionante y su grupo familiar para determinar la procedencia de las ayudas humanitarias de emergencia...”<sup>7</sup>*

De lo anterior, y como se enunció en líneas anteriores la entidad accionada Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no allegó escrito con el cual diera cumplimiento a la orden proferida por el a quo, menos trató de justificar su actuación omisiva.

Así las cosas, se evidencia que se ha violado todos los principios y ordenes de carácter constitucional y fundamental. Nótese que el fallo de tutela en el cual se conceden los derechos fundamentales de la accionante es proferido el pasado 15 de enero de 2013 y la entidad accionada pese a varios requerimientos de la agencia judicial no se pronunció al respecto, igualmente hizo caso omiso a las solicitudes de cumplimiento, además no hizo ninguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento.

Forzoso es entonces concluir que se presentó un cumplimiento por parte de la entidad demandada, pues es obvio que la persona en cuyo favor se decreta la protección tiene el derecho a que, mientras no se modifiquen de manera sustancial las circunstancias que el Juez ponderó, el amparo que se le concede tenga vocación de ser obligatorio y a que no se desvirtúe su sentido sin un fundamento serio y razonable.

Así, es claro que la sanción impuesta por el señor Juez de instancia es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la parte demandada **Unidad Administrativa Especial para la Atención de las Víctimas** desacató la orden proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en sede de segunda instancia, con fecha quince (15) de enero de dos mil trece (2013).

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

---

<sup>7</sup> Folio 38

## **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y rápido.

**TERCERO:** Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

## **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
**Magistrada**

CE.