



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE FLORENCIA

Florencia, doce (12) de Febrero de dos mil dieciséis (2016).

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 0022**

|                        |  |
|------------------------|--|
| MEDIO DE CONTROL:      | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO   |
| DEMANDANTE:            | JESUS ORLANDO PARRA  |
| DIRECCIÓN ELECTRÓNICA: | <a href="mailto:Pedrogazca@hotmail.com">Pedrogazca@hotmail.com</a><br><a href="mailto:jesusorlandoparra@gmail.com">jesusorlandoparra@gmail.com</a> |
| DEMANDADO:             | NACIÓN-RAMA JUDICIAL   |
| DIRECCIÓN ELECTRÓNICA: | <a href="mailto:deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co">deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co</a>   |
| RADICADO:              | 18001-33-31-002-2013-00595-00  |

Fue allegada al Despacho solicitud de aplazamiento de práctica audiencia de que trata el artículo 192 del CPACA por parte del apoderado de la RAMA JUDICIAL, argumentando que no cuenta con parámetros del Comité de Conciliación. Ante Esta circunstancia se procederá aplazar la audiencia programada para el próximo 17 de febrero de 2016, fijando para la misma, el día 30 de marzo de 2016 a las 9:00 de la mañana.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia Caquetá,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: APLAZAR** la diligencia de audiencia pruebas del artículo 192 del CPACA, programada para el día 17 de febrero de 2016 a las 3:00 p.m por las razones arriba señaladas.

**SEGUNDO: FÍJESE** como nueva fecha para la celebración de la misma, el día 30 de marzo de 2016 a las 9:00 a.m.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
**LUIS ALBERTO CASTRO**  
Conjuez



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

### AUTO INTERLOCUTORIO No.0459

Florencia, doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

|            |  |
|------------|--|
| ACCIÓN     | : POPULAR  |
| DEMANANTE  | : JULIO CESAR CARRILLO SUAREZ Y OTRO                             |
| DEMANDADO  | : MUNICIPIO DE FLORENCIA-COOVIFLORENCIA<br>CORPOAMAZONIA-Y OTROS |
| RADICACIÓN | : 18-001-33-33-002-2015-00227-00                                 |
| TEMA       | : Decide medida cautelar   |

Vencido el término de traslado otorgado a las partes demandadas, para que se pronunciara sobre la solicitud de medida cautelar que fue presentada por los actores populares, procede el Juzgado a resolverla.

#### 1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción Popular, los señores JULIO CESAR CARRILLO SUAREZ y ALEXANDER VALENCIA OSORIO, promovieron demanda en contra del MUNICIPIO DE FLORENCIA, COMFACA, COOVIFLORENCIA, CORPOAMAZONIA y la urbanización ALTA VISTA CONJUNTO CERRADO, solicitando la protección de una serie de derechos colectivos, consagrados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, entre los que se destacan, los enunciados en el literal a) Goce de un ambiente sano; j) El acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando beneficio a la calidad de vida de los habitantes.

Manifiesta que el *Goce de un ambiente sano*, se encuentra en entredicho, como quiera que las aguas servidas eran depositadas de manera informal en la quebrada El Despeje, lo cual puesto en riesgo a la población de otros sectores, por la contaminación, los malos olores, sobre todo a la población infantil, sostiene que esta problemática había sido puesta en conocimiento en múltiples ocasiones al municipio de Florencia, la Secretaría de Planeación, COMFACA y otros involucrados.

Respecto de la vulneración del literal J) *Acceso a servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna*, afirma que la empresa de servicios Públicos SERVAF S.A E.S.P, a certificado que la Urbanización AltaVista, no cuenta con la instalación de acoples y que nunca se ha cumplido con la prestación de dicho servicio, pues no se encuentra conectada a las redes de alcantarillado. Por último frente al derecho colectivo citado en literal m) relacionado con la *construcción y urbanización, con sujeción a las normas y protección a la calidad de vida de los habitantes*; arguye que los materiales utilizados son deficientes, lo que provocó que en poco tiempo las paredes estuvieran agrietadas, con humedad, los ladrillos son débiles y mal compactados.

Como medida inmediata (CAUTELAR), solicita se ordene la suspensión por parte de la Alcaldía Municipal del permiso para construir las casas que faltaren del proyecto ALTA VISTA CONJUNTO CERRADO hasta que se creen las instalaciones del alcantarillado, con los acoples exigidos por SERVAF S.A. E.S.P.

## 2. POSICIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

Mediante auto interlocutorio No. 857 del 13 de noviembre de 2015, se corrió traslado de la medida cautelar -suspensión de las obras para la construcción de viviendas en la Urbanización Alta Vista- a las partes demandadas, en los términos del artículo 233 del CPA, término dentro del cual se presentaron las siguientes actuaciones:

**i) La Procuraduría 18 Judicial Ambiental y Agraria**, en ejercicio de la facultades establecidas en el inciso 6 del artículo 21 de la Ley 472 de 1998, manifestó que no coadyuvaba la solicitud de medida cautelar (Fol. 15 cuaderno de medida), manifestando que las pretensiones de las partes no eran claras respecto al derecho colectivo del medio ambiente que se encontraba en amenaza, peligro o vulneración, como quiera que si la urbanización o el contratista constructor hubiesen omitido generar una estructura de acople para encausar los vertimientos emanados de la urbanización, entonces no se hubiesen diseñado e implementado planos de acueducto y alcantarillado para la urbanización, los cuales debieron ser avalados por las autoridades correspondientes y por Corpamazonia, sostiene igualmente que el constructor al no haber acopiado la estructura de vertimiento debió ser sujeto de multas y/o suspensión de la obra o actividad.

**ii) La COOPERATIVA DE VIVIENDA DE FLORENCIA-COOVIFLORENCIA LTDA-** a través de apoderado judicial, manifestó ser una empresa de naturaleza privada y sin ánimo de lucro, cuyo objeto social es de "Promover y Desarrollar Programas de vivienda y Servicios Conexos y Complementarios", sostiene que para obtener la licencia de urbanización de urbanización se debe obtener la disponibilidad de servicios públicos y tener los planos de redes de infraestructura (acueducto y alcantarillado) debidamente apropiado por SERVAF S.A. E.S.P. y redes de energía eléctrica aprobadas por la Electricidad de Caquetá, e igualmente el proyecto debe cumplir con lo estipulado en el Plan de ordenamiento del Municipio.

Afirma que la Urbanización nunca ha tenido falencias con relación al alcantarillado u otro servicio público, porque cumple con los presupuestos normativos de urbanismo y los ambientales, sin que se afecte la calidad de vida de los compradores. Relaciona más adelante una serie de documentos con los cuales pretende probar el cumplimiento de las normas urbanísticas y la existencia de redes de alcantarillado sanitario y de aguas residuales domésticas, las cuales fueron entregadas al municipio y este posteriormente lo hizo a SERVAF S.A. E.S.P.

Por último concluye afirmando que los permisos otorgados por el municipio de Florencia para la venta de los lotes y construcción de las casas, no ocasiona un perjuicio irremediable, como quiera que no se ha demostrado la vulneración de los derechos colectivos alegados.

### iii) El Municipio de Florencia

El municipio de Florencia a través de apoderado judicial, se pronunció frente a la solicitud de medida cautelar, manifestando que desde el año 2009, se han expedido licencias para la urbanización del sector en donde habitan los demandante, sin embargo, después de notificados los vecinos de dicho proyecto, sobre la solicitud de expedición de licencias, nunca se presentaron objeciones a las mismas. Afirma también que la forma que en esta redactada la solicitud de medida cautelar, refleja que es una pretensión más de la demanda popular, lo cual da a entender que los actores confunden las nociones, y de ser decretada el Juez estaría prejuzgando, máxime si la medida no fue motivada. Sostiene que a través de ACTA SPM250116-1 del 25 de enero de 2016, se hizo entrega a satisfacción de la obra de alcantarillado de aguas residuales domésticas al municipio de Florencia y este a su vez a SERVAF S.A. E.S.P. para su administración, lo cual permite tener por superado el motivo de solicitud de la medida cautelar, y a su vez la pretensión principal.

Argumenta que de ser decretada la medida cautelar solicitada por los demandantes, y no continuar con la construcción de las viviendas de interés social, se causaría un perjuicio mayor y caprichoso. Concluye que en caso de infracciones ambientales en la que pudieran haber incurrido las demás demandadas, deben ser objeto de proceso sancionatorio ambiental, por parte Corpoamazonia, y que el municipio de Florencia apertura un proceso de Infracción urbanística en contra de COOVIFLORENCIA y COMFACA, y demás responsables de la construcción de del Conjunto Residencial Alta Vista, el cual se encuentra en descargos.

## 3. CONSIDERACIONES

### 3.1 De las Medidas Cautelares en la Ley 1437 de 2011

En el capítulo XI del Título V, de la Ley 1437 de 2011, se estableció lo relacionado con las medidas cautelares, consagrándose su procedencia - artículo 229<sup>1</sup> del CPACA -, contenido y alcance - artículo 230 ibídem - y requisito para su decreto - artículo 231 de la misma normatividad -, en los siguientes términos:

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

**PARÁGRAFO.** Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

**“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

**PARÁGRAFO.** Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”. (Lo subrayado del Despacho)

**“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES**

“(…)

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

### 3.2 Del Caso en Concreto

Los demandantes solicitan como medida cautelar, la suspensión provisional de las obras de construcción de las demás viviendas, en la urbanización **ALTA VISTA-CONJUNTO CERRADO**, proyecto de vivienda de Interés social en el que participan, la Caja de Compensación Familiar del Caquetá-COMFACA- y como constructora-Contratista, la empresa privada sin ánimo de lucro, COOVIFLORENCIA, (entidades vinculadas en la presente acción), hasta tanto no se creen las instalaciones de alcantarillado con los acoples indicados por SERVAF S.A E.S.P.

Del análisis del material probatorio, aportado por las partes en el sub iudice, se observa que a folio 46 del cuaderno de la medida cautelar, obra copia simple del ACTA SPM250116-1, del 25 de enero de 2016, por medio de la cual

se hace entrega y recibo de la obra de alcantarillado de aguas residuales de domesticas de la urbanización Alta Vista. Dentro de la misma se hace constar que las obras de acueducto fueron entregadas por COOVIFLORENCIA a satisfacción del municipio de Florencia, a su vez se especifica que la construcción de las redes entregadas cumplieron con lo indicado en los planos de construcción entregados por el contratista. Esta prueba es determinante para que este Despacho concluya que la medida cautelar solicitada por los accionantes es improcedente como quiera las razones por la cuales fue elevada, ya fueron superadas.

Con todo, una vez estudiado detenidamente la demanda, su corrección, así como del acervo probatorio, debe el Juzgado señalar algunos hechos importantes que deben ser tenidos en cuenta, a saber:

1. Existe solicitud de apertura de infracción urbanística, elevada por la Secretaría de Planeación Municipal de Florencia, en donde se enumeran algunas deficiencias de tipo constructivo en las viviendas entregadas, que afectan la calidad y estabilidad de los bienes inmuebles y la calidad de vida de sus residentes, dentro del mismo se establece que previamente se les había solicitado a COMFACA y COOVIFLORENCIA que tomaran medidas de obras civil pertinentes, sin que las mismas hayan sido acatadas., dentro de esta solicitud se enumera las siguientes razones para aperturar la infracción: *i) cimentación construida contraría las recomendaciones del estudio de suelos, sin que exista soporte técnico para esta modificación; ii) grietas y fisuras en la mampostería y muros de las viviendas; iii) cambio de material de construcción; iv) mala calidad de los materiales; v) caso omiso a las soluciones de fondo a los problemas constructivos; vi) problemas de humedad; vii) urbanismo sin terminar; viii) afectación ambiental por vertimiento de aguas servidas según concepto técnico No. 415 emitido por Corpoamazonia (Fol.56 del cuaderno de la medida cautelar)*
2. Mediante Auto No. 002 del 21 de septiembre de 2015, la Secretaría de Planeación Municipal de Florencia da apertura al proceso administrativo sancionatorio contra la Cooperativa de Vivienda de Florencia-COOVIFLORENCIA LTDA y la Caja de Compensación Familiar del Caquetá-COMFACA, proceso que en la actualidad se encuentra en descargos (Fol. 61-63 del cuaderno de medida cautelar)
3. Existe informe suscrito por la Contraloría General de la República (Fol. 39-46 del cuaderno principal), en donde después de un serio estudio respecto de las denuncias sobre las irregularidades en la construcción de las viviendas de la urbanización Alta Vista, enumeran una seria de hallazgos que son reportados dentro de las conclusiones del informe, manifestando lo siguiente: **HALLAZGO No. 1. Proyecto de vivienda de interés social**, que COMFACA, FINDETER Y COOVIFLORENCIA, incumplieron con lo consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que los colombianos tienen

derecho a la vivienda digna, el cual se configura por la deficiente calidad en la construcción de las viviendas, falta de supervisión y deficiente planeación de los estudios previos; en este punto además se indica que: **i)** las 94 viviendas inspeccionadas, presentan fisuras tanto en los muros internos como en las fachadas, 44 tienen grietas leves, 18 presentan grietas con más 20 mm de profundidad, "lo cual indica que el daño no es superficial y puede influir en la estabilidad de la construcción"; **ii)** humedad en 62 viviendas, fallencias del sistema eléctrico en 7 viviendas, problemas de salubridad con el alcantarillado de 9 viviendas "incumpliendo los requisitos mínimos de *habitabilidad, comodidad y calidad*"; **iii)** las viviendas que aún se encuentran en obra negra, se evidencia imperfecciones en los ladrillos, diferentes texturas y colores, lo cual afecta las propiedades mecánicas y físicas del muro, el mortero de pega que une los muros interiores, presenta espesores superiores a 1,5 cm, incliéndose en el grado de vulnerabilidad sísmica de la vivienda; **iv)** dosificación inadecuada de la mezcla utilizada lo cual afecta la placa del piso; **v)** no se tuvo en cuenta al momento de aprobar y ejecutar el proyecto, las sugerencias realizadas por el estudio de suelos de GEOCON Ingeniería.

Según la Contraloría el estudio de suelos de GEOCON Ingeniería determinó lo siguiente:

- Teniendo en cuenta el tipo de suelo encontrado (limo de alta plasticidad) se sugiere una profundidad de cimentación mayor a la que finalmente fue contemplada en el proyecto y posteriormente ejecutado.
- No se contempló sistema de drenaje de aguas lluvias que eviten la infiltración del agua en el suelo de las viviendas.
- Los materiales utilizados como unidad de mampostería son muy pesados
- Las deficiencias citadas, causaron un detrimento al patrimonio público cuantificado para la época del hallazgo en \$631.684.650 m/cte., el equivalente a 62 subsidios de vivienda.

Más adelante en el mismo informe en el hallazgo No. 2, identificado como **Vertimiento de Aguas**, la contraloría manifiesta que tanto COMFACA como COOVIFLORENCIA, no tenían permiso de la autoridad ambiental correspondiente, para el vertimiento de aguas residuales, lo cual contribuye a aumentar la contaminación del caño El Despeje, con las aguas servidas de 109 viviendas.

En consecuencia, considera el juzgado se encuentra amenazada el derecho colectivo relacionado con la construcción y urbanización, con sujeción a las normas y protección a la calidad de vida de los habitantes, en consideración, a las irregularidades administrativas y de planeación en la ejecución del proyecto de vivienda de interés social ALTA VISTA-CONJUNTO CERRADO, en los cuales se encuentran involucrados la Caja de Compensación Familiar del Caquetá COMFACA y la Cooperativa de

Vivienda de Florencia COOVIFLORENCIA LTDA, debiéndose adoptar medidas urgentes para cesar tal amenaza, con el fin de evitar que se configure un daño, respecto de los usuarios de la viviendas por las falencias que estas presentan y que ponen en inminente riesgo a quienes las habitan.

Así las cosas, al acreditarse la afectación y vulneración de los derechos colectivos, señalados en los literales b, e, h, l y m, del artículo 4 de la Ley 472 de 1998<sup>2</sup>, se procederá a decretar de manera oficiosa la medida cautelar de suspensión provisional de la construcción de viviendas que hicieren falta, para completar el proyecto de Urbanización ALTA VISTA CONJUNTO CERRADO, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998:

*“Artículo 25º.- Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:*

*a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando*

Como quiera que la precitada Ley le otorga amplias facultades al juez constitucional para que decrete cualquier medida cautelar que estime pertinente, en aras de salvaguardar los derechos colectivos, de suerte que el listado de medidas contenidas en el artículo 25 es meramente enunciativo y no taxativo. Así lo ha precisado la Sección Primera Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, los cuales se citan a continuación:

*“En armonía con dicha disposición, el artículo 25 de la citada ley, prevé que antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.*

*En particular, conforme a esta norma, podrá decretar las siguientes:*  
(...)

*El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección*

---

<sup>2</sup> **Artículo 4º.- Derechos e Intereses Colectivos.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

**b) La moralidad administrativa;**

(...)

**e) La defensa del patrimonio público;**

(...)

**h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;**

**l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;**

**m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;**

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo.- Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley.

*de tales derechos. " (Exp. núm. 2003-00201, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)*

*"Por su parte, el artículo 17 ibídem, preceptúa que en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables o irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos colectivos.*

*A su turno, el artículo 25 de la ley comentada, dispone que antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado; en esta norma se establecen algunas de las medidas que pueden ordenarse en ese sentido." (Exp. núm. 2005-01115, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)*

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de medida cautelar propuesta por los actores populares, desconformidad con lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: DECRETAR** de manera oficiosa como Medida Cautelar la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS QUE HICIEREN FALTA, PARA COMPLETAR EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN ALTA VISTA CONJUNTO CERRADO DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA, CAQUETÁ,** por las razones expuestas anteriormente.

**TERCERO: RECONOCER** personería adjetiva para actuar a las siguientes personas: al abogado JORGE LUIS LARA ANDRADE identificado con C.C. 17.690.116 y T.P. 182.031 del C.S. de la J, como apoderado de la Cooperativa de Vivienda de Florencia-COOVIFLORENCIA, en los términos y para los fines del poder conferido; a la abogada JEIMYN ALEXANDRA CABRERA MARTINEZ identificado con C.C. 1.075.226.061 y T.P. 187.430 del C.S. de la J, como apoderada del municipio de Florencia, en los términos y para los fines del poder conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La Juez,

  
**EILEN MARGARITA CHICUÉ TORO**



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

---

Florencia Caquetá, doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

### AUTO INTERLOCUTORIO No.00458

NATURALEZA : ACCIÓN DE TUTELA-INCIDENTE DE  
DESACATO  
ACCIONANTE : NILSA GUZMAN LOPEZ  
ACCIONADO : UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION  
INTEGRAL A LAS VICTIMAS  
RADICACIÓN : 18-001-33-33-002-2015-00994-00  
ASUNTO : DECISIÓN INCIDENTE

---

Procede el Despacho a resolver el trámite incidental, iniciado con ocasión del incumplimiento del fallo de tutela de 07 de diciembre de 2015.

### I. ANTECEDENTES

La señora NILSA GUZMAN LOPEZ, ha promovido incidente de desacato en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, aduciendo que dicha entidad no ha dado cumplimiento a la sentencia de fecha 07 de diciembre de 2015 proferida por este Despacho Judicial, en la cual se dispuso:

***PRIMERO:** TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora NILSA GUZMAN LOPEZ identificada con cédula de ciudadanía No.40.081.678, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, de respuesta de fondo al derecho de petición elevado por la señora NILSA GUZMAN LOPEZ, el día 08 de octubre de 2015, mediante el cual solicita obtener información referente al proceso de pago de indemnización administrativa para las víctimas de la violencia, así como el formulario para solicitud de indemnización administrativa”.*

### II. TRÁMITE SURTIDO

1. El 16 de diciembre de 2015 la accionante presenta incidente de desacato en la oficina de apoyo de judicial, recibido por éste Despacho el 12 de enero de 2016.

2. El día 14 de enero de 2016, se profiere auto previo a dar trámite al incidente de desacato solicitando a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS para que dentro del término de cinco (05) días contados a partir de la notificación del auto informara sobre el cumplimiento

que había dado al fallo de tutela de fecha 07 de diciembre de 2015. Decisión que fue notificada a la actora mediante oficio fechado 15 de enero de 2016 y a la entidad accionada por correo electrónico el día 15 de enero de 2016.

3. El Despacho mediante auto interlocutorio de fecha 27 de enero de 2016, dispuso abrir formalmente el trámite del incidente de desacato al fallo proferido por este Despacho el día 07 de diciembre de 2015, interpuesto por la señora NILSA GUZMAN LOPEZ en contra de la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en los términos de la Sentencia C-367 de 2014. Así mismo, se le ordenó correr traslado por el término de tres (3) días para que se pronunciara y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer. Decisión que fue comunicada a través de correo electrónico el día 28 de enero de 2016.

4. Vencido en silencio el término de traslado a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, el Despacho mediante auto del 05 de febrero del presente año, procedió a requerirla, para que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación y con destino al proceso de la referencia allegara la documentación requerida, por considerar tales pruebas como pertinentes, necesarias y conducentes. Decisión que fue comunicada a través de correo electrónico al ente accionado el día 05 de febrero de hogaño y ante lo cual también guardó silencio.

Del trámite impartido, se colige el respeto por el debido proceso y no habiendo circunstancia que invalide lo actuado, procederá a pronunciarse de fondo, previas las siguientes

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para tomar la decisión que ponga fin al presente incidente de desacato, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, corresponde al mismo juez que profirió la orden dentro de una acción de tutela, mediante trámite incidental, sancionar a la persona o autoridad que la incumpla.

#### **2. LEGITIMACIÓN**

Existe legitimación por activa y por pasiva como quiera que el fallo ampara los derechos fundamentales del incidentante y estableció unas obligaciones a cargo de la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

#### **3. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a esta judicatura mediante un procedimiento incidental, establecer si se ha incumplido el fallo y hay lugar a imponer las sanciones previstas por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

#### 4. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema el despacho recabará en primer lugar sobre la naturaleza y características del incidente de desacato, el objeto del mismo y acto seguido, efectuará un análisis de la orden impartida, su cumplimiento o incumplimiento por las partes involucradas y su responsabilidad.

##### *4.1 LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL DESACATO.*

La Corte Constitucional ha señalado que el incidente de desacato de sentencias de tutela, en principio, puede iniciarse a solicitud de parte interesada. No obstante, con base en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 277 y el artículo 282 de la Constitución Política, el juez de tutela puede excepcionalmente, iniciar de oficio o por intervención del Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, los trámites para establecer si una sentencia ha sido desacatada<sup>1</sup>.

El Decreto 2591 de 1991 dispone lo siguiente: "Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

(...)

Artículo 52. 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. Así las cosas, se tiene que cuando se trata de hacer efectivas las órdenes de las decisiones de tutela, es preciso comprender que ellas son producto explícito del valor normativo y del sentido vinculante de la Constitución (artículo 4° Superior).

En efecto, entendiendo que el objeto de la acción de tutela se concentra en brindar una protección "inmediata" de los derechos fundamentales cuando éstos han sido violados o amenazados por "cualquier autoridad pública" o por los particulares en los casos que determine la ley, hay que señalar que la propia Constitución (artículo 86) se encargó de definir las reglas básicas para asegurar su vigencia y efectividad:

- (i) que el procedimiento que corresponde a esta acción sea preferente y sumario;

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-766/98.

- (ii) que la acción pueda ser interpuesta directamente por la persona afectada o por quien actúe a su nombre;
- (iii) que pueda promoverse en todo momento y lugar, ante cualquier juez de la República,
- (iv) que sea fallada por la autoridad judicial competente dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud;
- (v) que en caso de accederse a la tutela, la decisión debe consistir en una orden para que aquel respecto de quien se ha interpuesto el amparo, actúe o se abstenga de hacerlo; y
- (vi) que el fallo sea de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de que pueda ser impugnado y posteriormente sometido al trámite de la revisión eventual ante la Corte Constitucional.

Los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 fijaron los diferentes eventos y las facultades de los jueces de instancia, para que éstos hagan cumplir las decisiones, haciendo explícitos el objetivo y contenido que deben tener los fallos de tutela, las garantías de su cumplimiento y a las sanciones derivadas de su eventual inobservancia.

Sobre el incumplimiento de los fallos judiciales la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha expresado:

“Ha de partirse del supuesto de que el orden jurídico fundado en la Constitución no podría subsistir sin la debida garantía del acatamiento a los fallos que profieren los jueces. Ellos han sido revestidos de autoridad suficiente para resolver los conflictos que surgen en los distintos campos de la vida en sociedad y, por tanto, constituyen elemento fundamental de la operatividad y eficiencia del Estado de Derecho.

En el caso de los derechos fundamentales, de cuya verdadera eficacia ha querido el Constituyente ocuparse en forma reiterada, el desacato a las sentencias judiciales que los reconocen es en sí mismo un hecho flagrantemente violatorio del Ordenamiento fundamental.

Todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y todas las personas, públicas y privadas, tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos.

Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones. De allí se desprende necesariamente que si la causa actual de la vulneración de un derecho está representada por la resistencia de un funcionario público o de un particular a ejecutar lo dispuesto por un juez de la República, nos encontramos ante una omisión de las que contempla el artículo 86 de la Carta, como objeto de acción encaminada a la defensa efectiva del derecho constitucional conculcado.

(...)

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1686 del 6 de diciembre de 2000 contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.

Por tanto, cuando el obligado a acatar un fallo lo desconoce, no sólo viola los derechos que con la providencia han sido protegidos, sino que se interpone en el libre acceso a la administración de justicia, en cuanto la hace imposible, frustrando así uno de los cometidos básicos del orden jurídico, y truncando las posibilidades de llevar a feliz término el proceso tramitado. Por ello es responsable y debe ser sancionado, pero con su responsabilidad y sanción no queda satisfecho el interés subjetivo de quien ha sido víctima de la violación a sus derechos, motivo por el cual el sistema tiene que propiciar, de manera indiscutible, una vía dotada de la suficiente eficacia para asegurar que lo deducido en juicio tenga cabal realización”.

En relación con el significado y alcance del término “desacato” previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 antes mencionado ha explicado la Corte Constitucional:

“El desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo o providencia de tutela no ha sido cumplido. Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que estas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeadas de todas las garantías procesales.

(...).

El concepto de desacato, por otra parte, según se puede leer en la norma transcrita, alude de manera genérica a cualquier modalidad de incumplimiento de ordenes proferidas por los jueces con base en el Decreto 2591 de 1991, de lo cual resulta que no solamente puede configurarse a partir de la desatención, burla o incumplimiento de lo dispuesto en el fallo de tutela sino también de la desobediencia a otras decisiones adoptadas por el juez en el curso del proceso, como por ejemplo las que ordenan la práctica de pruebas, la remisión de documentos, la presentación de informes, la supresión de aplicación de un acto o la ejecución de medidas provisionales para proteger los derechos en peligro.

De la misma manera, cabe el incidente de desacato y por supuesto la sanción, cuando se desobedece la orden judicial en que consiste la prevención de no volver a incurrir en ciertas conductas porque en el caso específico haya un hecho superado o un evento de sustracción de materia.

(...).

Dígase en primer término que las sanciones por desacato de providencias de tutela no solamente pueden imponerse a solicitud de parte interesada. También de oficio o por intervención del Ministerio Público o de la Defensoría del Pueblo, en guarda de los derechos fundamentales (arts. 277, nums. 1º, 2º y 7º, y 2 Sentencia T-766 del 9 de diciembre de 1998 282 de la C. P.), pueden los jueces de tutela iniciar los trámites enderezados a establecer si una determinada providencia basada en el artículo 86 de la Constitución ha sido eventualmente desacatado.

Ahora bien, en el caso de que la actuación provenga de solicitud de parte, cualquiera de los interesados y no obligatoriamente todos —como si la norma

exigiera que estuviesen integrados en litis consorcio necesario—, tiene derecho a promover el incidente y a pedir que se impongan las sanciones que contempla el Decreto 2591 de 1991”.

También se ha enfatizado por parte de las Altas Cortes, en reiteradas oportunidades, que para la imposición de una sanción por desacato en los casos relativos a las acciones de tutela, es requisito ineludible, acudir a un concepto de responsabilidad subjetiva, la cual se ha de analizar para cada caso concreto, respecto al funcionario, servidor o persona encargada de dar cumplimiento a la orden impartida como corolario del trámite diseñado para la acción de tutela, en el Decreto 2591 de 1991 y no, frente a la entidad como persona jurídica, pues la culpa a pregonar en el caso de desacato a providencias judiciales, es de raigambre indudablemente personal.

#### **4.2 OBJETO DEL INCIDENTE DE DESACATO**

La Corte Constitucional ha precisado que el objeto del incidente de desacato es “*sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo*”<sup>3</sup>. El objeto del incidente es entonces la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado a través de la sanción, cuestión que se pretende verificar en el presente asunto.

*“(...) el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo, debe precisarse que la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia”*<sup>4</sup>. (Negritas fuera de texto original).

#### **4.3 ANÁLISIS DE LA ORDEN IMPARTIDA, DEL DEBIDO PROCESO Y DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA**

Mediante Sentencia proferida el 07 de diciembre de 2015, esta Agencia Constitucional, definió la solicitud de amparo elevada por la peticionaria, tutelando el Derecho Constitucional Fundamental de petición ordenándole a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia: “...de respuesta de fondo al derecho de petición elevado por la señora NILSA GUZMAN LOPEZ, el día 08 de octubre de 2015, mediante el cual solicita obtener información referente al proceso de pago de indemnización administrativa para las víctimas de la violencia, así como el formulario para solicitud de indemnización administrativa”.

A la fecha, han transcurrido más de dos (02) meses desde la fecha del fallo, sin que se haya dado cumplimiento cabal al mismo. Sin embargo, este dato no es suficiente por sí mismo para imponer sanción alguna, ya que está proscrita la

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-188/02; T-421/03; T-368/05

<sup>4</sup> Ver Sentencia T-421 de 2003 y T-368 de 2005. Adicionalmente, ver artículos 23, 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

responsabilidad objetiva y es necesario analizar la negligencia o las circunstancias que han impedido su acatamiento.

Por ello, la cuestión preliminar es constatar que se ha surtido todo el trámite incidental especial descrito en los artículos 52 del Decreto 2591 de 1991 y en la sentencia C-367 de 2014, así mismo, la UNIDAD PARA LA ATENCION PARA LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, no ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por este Despacho, y continúa con la conducta omisiva que dio origen a la acción de tutela y de la que fue objeto de amparo, por lo que se estima que ha transcurrido un término más que suficiente, para su cumplimiento.

Se concluye de lo anterior, que la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *(i)* omite el cumplimiento de la sentencia, y *(ii)* tampoco informa avances en la ejecución de la sentencia.

En efecto está demostrada la responsabilidad subjetiva de la funcionaria *(i)* competente; *(ii)* destinataria de las órdenes para el cumplimiento; *(iii)* se le aperturó y notificó la providencia para que aportara pruebas; y *(iv)* la orden judicial sigue sin cumplirse. Así mismo, se garantizó el debido proceso como quiera que se hicieron requerimientos previos, se le notificaron las providencias al correo electrónico de la entidad que representa para efectos del cumplimiento del fallo, se le dio la oportunidad para aportar pruebas y no lo hizo, observando el Despacho una dilación injustificada, aunada a una ausencia de pronunciamiento concreto.

Conforme a lo expuesto, se tiene que efectivamente la funcionaria incidentada, Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, ha desacatado el fallo de tutela proferido el 07 de diciembre de 2015, pues a la fecha, ha trascurrido un tiempo superior a lo establecido en el fallo de tutela, sin que haya cumplido a cabalidad con lo ordenado en la citada providencia. Ninguna actividad desplegó esta funcionaria, en cuanto a que se dé cumplimiento al fallo de tutela, ni se han ofrecido las razones por las cuales no se ha hecho, a pesar que se le concedió varias oportunidades con los requerimientos que se le hizo, haciéndose evidente la omisión de realizar los actos necesarios para dar estricto cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas en el presente asunto.

No hay que olvidar que el incidente desacato es un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), no sólo se protege éste cuando se permite que se acuda a la tutela, se reconozca la vulneración de los derechos fundamentales en el fallo, y se establezca la respectiva orden para su protección; si no que se verifique que se ha cumplido con la sentencia de amparo. Y como quiera que en el presente asunto, se demostró plenamente que la entidad accionada UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS a la fecha de esta decisión, no ha dado cumplimiento con la orden impartida por este Despacho Judicial en providencia de fecha 07 de diciembre de 2015, dentro del acción de tutela de la referencia.

Se observa con preocupación como el objetivo final del fallo de tutela no ha quedado garantizado, pues la vulneración de los derechos fundamentales de la

actora no ha cesado, y como quiera que se evidencia una conducta negligente o gravemente dilatoria, hay mérito para la imposición de una sanción.

En conclusión, teniendo en cuenta el contenido de la orden de tutela y la conducta omisiva asumida por la entidad accionada, a través de la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, se estima procedente sancionarla con arresto de tres (3) días y multa<sup>5</sup> de tres (3) salarios mínimos legales mensuales, que deberá consignar de su propio peculio dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión en la cuenta número 30070-000030-4 del Banco Agrario de Colombia por concepto multas y cauciones efectivas a favor de Rama Judicial - Consejo Seccional de la Judicatura. De no cancelarse oportunamente la multa impuesta, se procederá a su cobro coactivo por el ente competente.

También se dispondrá Oficiar a la Fiscalía General de la Nación en cumplimiento de la parte final del inciso 1° del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 para que disponga las sanciones penales a que haya lugar y a la Procuraduría General de la Nación para que le impongan las sanciones disciplinarias de su competencia (Art. 31 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

No obstante la sanción de multa impuesta, se advierte a la funcionaria incurso en desacato Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR, que deberá dar cumplimiento al fallo de tutela de MANERA INMEDIATA, en los términos ordenados en el mismo.

Finalmente, como lo consagra el artículo 52 inciso segundo de la normatividad antes indicada, esta decisión se someterá a consulta ante el Superior Jerárquico de esta jurisdicción.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo antes expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia, Caquetá,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** que la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incurrió en desacato al fallo de tutela proferido por este Juzgado el día 07 de diciembre de 2015, en los términos allí establecidos.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, se ORDENA a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que proceda a dar CUMPLIMIENTO INMEDIATO, a la orden proferida en sentencia de tutela de fecha 07 de diciembre de 2015.

---

<sup>5</sup> Se aclara que la suma impuesta deberá cancelarse del patrimonio del funcionario sancionado por cuanto el incumplimiento al fallo se debe a una conducta omisiva de su parte y la sanción es personal y no institucional

**TERCERO: SANCIÓNENSE** a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR, con ARRESTO DE TRES (3) DÍAS Y MULTA DE TRES (3) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, que deberá consignar de su propio peculio dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión en la cuenta número 30070-000030-4 del Banco Agrario de Colombia por concepto multas y cauciones efectivas a favor de la Rama Judicial · Consejo Seccional de la Judicatura. De no cancelarse oportunamente la multa impuesta, se procederá a su cobro coactivo.

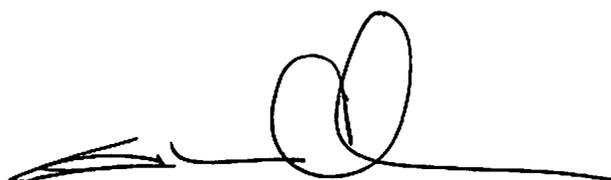
**CUARTO:** Oficiese a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, para los efectos dispuestos en la parte motiva.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** esta decisión a la funcionaria en desacato, por el medio más expedito o por intermedio de la oficina de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS de esta ciudad ubicada en el barrio el Prado y procurar el cumplimiento efectivo de la citada notificación.

**SEXTO: REMITIR** el expediente al H. Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá para surtir el grado jurisdiccional de consulta.

#### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

La Juez,



**EILEN MARGARITA CHICUE TORO**



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

---

Florencia Caquetá, doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

### AUTO INTERLOCUTORIO No.00457

NATURALEZA : ACCIÓN DE TUTELA-INCIDENTE DE  
DESACATO  
ACCIONANTE : JAIRO BOLIVAR DIAZ CEBALLOS  
ACCIONADO : UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION  
INTEGRAL A LAS VICTIMAS  
RADICACIÓN : 18-001-33-33-002-2015-00896-00  
ASUNTO : DECISIÓN INCIDENTE

---

Procede el Despacho a resolver el trámite incidental, iniciado con ocasión del incumplimiento del fallo de tutela de 03 de noviembre de 2015.

### I. ANTECEDENTES

El señor JAIRO BOLIVAR DIAZ CEBALLOS, ha promovido incidente de desacato en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, aduciendo que dicha entidad no ha dado cumplimiento a la sentencia de fecha 03 de noviembre de 2015 proferida por este Despacho Judicial, en la cual se dispuso:

*“PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición del señor JAIRO BOLIVAR DIAZ CEBALLOS identificado con la cédula de ciudadanía No.17.654.244.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, de respuesta de fondo al derecho de petición elevado por el señor JAIRO BOLIVAR DIAZ CEBALLOS, el día 09 de septiembre de 2015, mediante el cual solicita obtener información referente al proceso de pago de indemnización administrativa para las víctimas de la violencia, así como el formulario para solicitud de indemnización administrativa”.*

### II. TRÁMITE SURTIDO

1. El 23 de noviembre de 2015 el accionante presenta incidente de desacato en la oficina de apoyo de judicial, recibido por éste Despacho el 24 del mismo mes y año.
2. El día 01 de diciembre de 2015, se profiere auto previo a dar trámite al incidente de desacato solicitando a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS para que dentro del término de cinco (05) días contados a partir de la notificación del auto informara sobre el

cumplimiento que había dado al fallo de tutela de fecha 03 de noviembre de 2015. Decisión que fue notificada al actor mediante planilla 104 y a la entidad accionada por correo electrónico el día 03 de diciembre de 2015.

3. Con auto de fecha 14 de enero de 2016, se dispuso requerir por última vez al ente accionado para que informara el cumplimiento al fallo de fecha 03 de noviembre de 2015, providencia que fue notificada el día 05 de enero de 2016, guardando silencio.

4. El Despacho mediante auto interlocutorio de fecha 27 de enero de 2016, dispuso abrir formalmente el trámite del incidente de desacato al fallo proferido por este Despacho el día 03 de noviembre de 2015, interpuesto por el señor JAIRO BOLIVAR DIAZ CEBALLOS en contra de la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en los términos de la Sentencia C-367 de 2014. Así mismo, se le ordenó correr traslado por el término de tres (3) días para que se pronunciara y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer. Decisión que fue comunicada a través de correo electrónico el día 28 de enero de 2016.

5. Vencido en silencio el término de traslado a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, el Despacho mediante auto del 05 de febrero del presente año, procedió a requerirla, para que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación y con destino al proceso de la referencia allegara la documentación requerida, por considerar tales pruebas como pertinentes, necesarias y conducentes. Decisión que fue comunicada a través de correo electrónico al ente accionado en la misma fecha y ante lo cual también guardó silencio.

Del trámite impartido, se colige el respeto por el debido proceso y no habiendo circunstancia que invalide lo actuado, procederá a pronunciarse de fondo, previas las siguientes

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para tomar la decisión que ponga fin al presente incidente de desacato, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, corresponde al mismo juez que profirió la orden dentro de una acción de tutela, mediante trámite incidental, sancionar a la persona o autoridad que la incumpla.

#### **2. LEGITIMACIÓN**

Existe legitimación por activa y por pasiva como quiera que el fallo ampara los derechos fundamentales del incidentante y estableció unas obligaciones a cargo de la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

### 3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta judicatura mediante un procedimiento incidental, establecer si se ha incumplido el fallo y hay lugar a imponer las sanciones previstas por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

### 4. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema el despacho recabará en primer lugar sobre la naturaleza y características del incidente de desacato, el objeto del mismo y acto seguido, efectuará un análisis de la orden impartida, su cumplimiento o incumplimiento por las partes involucradas y su responsabilidad.

#### *4.1 LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL DESACATO.*

La Corte Constitucional ha señalado que el incidente de desacato de sentencias de tutela, en principio, puede iniciarse a solicitud de parte interesada. No obstante, con base en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 277 y el artículo 282 de la Constitución Política, el juez de tutela puede excepcionalmente, iniciar de oficio o por intervención del Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, los trámites para establecer si una sentencia ha sido desacatada<sup>1</sup>.

El Decreto 2591 de 1991 dispone lo siguiente: “Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

(...)

Artículo 52. 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. Así las cosas, se tiene que cuando se trata de hacer efectivas las órdenes de las decisiones de tutela, es preciso comprender que ellas son producto explícito del valor normativo y del sentido vinculante de la Constitución (artículo 4° Superior).

En efecto, entendiendo que el objeto de la acción de tutela se concentra en brindar una protección “inmediata” de los derechos fundamentales cuando éstos han sido violados o amenazados por “cualquier autoridad pública” o por los particulares en los casos que determine la ley, hay que señalar que la propia

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-766/98.

Constitución (artículo 86) se encargó de definir las reglas básicas para asegurar su vigencia y efectividad:

- (i) que el procedimiento que corresponde a esta acción sea preferente y sumario;
- (ii) que la acción pueda ser interpuesta directamente por la persona afectada o por quien actúe a su nombre;
- (iii) que pueda promoverse en todo momento y lugar, ante cualquier juez de la República,
- (iv) que sea fallada por la autoridad judicial competente dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud;
- (v) que en caso de accederse a la tutela, la decisión debe consistir en una orden para que aquel respecto de quien se ha interpuesto el amparo, actúe o se abstenga de hacerlo; y
- (vi) que el fallo sea de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de que pueda ser impugnado y posteriormente sometido al trámite de la revisión eventual ante la Corte Constitucional.

Los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 fijaron los diferentes eventos y las facultades de los jueces de instancia, para que éstos hagan cumplir las decisiones, haciendo explícitos el objetivo y contenido que deben tener los fallos de tutela, las garantías de su cumplimiento y a las sanciones derivadas de su eventual inobservancia.

Sobre el incumplimiento de los fallos judiciales la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha expresado:

“Ha de partirse del supuesto de que el orden jurídico fundado en la Constitución no podría subsistir sin la debida garantía del acatamiento a los fallos que profieren los jueces. Ellos han sido revestidos de autoridad suficiente para resolver los conflictos que surgen en los distintos campos de la vida en sociedad y, por tanto, constituyen elemento fundamental de la operatividad y eficiencia del Estado de Derecho.

En el caso de los derechos fundamentales, de cuya verdadera eficacia ha querido el Constituyente ocuparse en forma reiterada, el desacato a las sentencias judiciales que los reconocen es en sí mismo un hecho flagrantemente violatorio del Ordenamiento fundamental.

Todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y todas las personas, públicas y privadas, tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos.

Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones. De allí se desprende necesariamente que si la causa actual de la vulneración de un derecho está representada por la resistencia de un funcionario público o de un particular a ejecutar lo dispuesto por un juez de la República, nos encontramos ante una omisión de las que contempla el

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1686 del 6 de diciembre de 2000 contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.

artículo 86 de la Carta, como objeto de acción encaminada a la defensa efectiva del derecho constitucional conculcado.

(...)

Por tanto, cuando el obligado a acatar un fallo lo desconoce, no sólo viola los derechos que con la providencia han sido protegidos, sino que se interpone en el libre acceso a la administración de justicia, en cuanto la hace imposible, frustrando así uno de los cometidos básicos del orden jurídico, y truncando las posibilidades de llevar a feliz término el proceso tramitado. Por ello es responsable y debe ser sancionado, pero con su responsabilidad y sanción no queda satisfecho el interés subjetivo de quien ha sido víctima de la violación a sus derechos, motivo por el cual el sistema tiene que propiciar, de manera indiscutible, una vía dotada de la suficiente eficacia para asegurar que lo deducido en juicio tenga cabal realización”.

En relación con el significado y alcance del término “desacato” previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 antes mencionado ha explicado la Corte Constitucional:

“El desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo o providencia de tutela no ha sido cumplido. Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que estas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeadas de todas las garantías procesales.

(...).

El concepto de desacato, por otra parte, según se puede leer en la norma transcrita, alude de manera genérica a cualquier modalidad de incumplimiento de ordenes proferidas por los jueces con base en el Decreto 2591 de 1991, de lo cual resulta que no solamente puede configurarse a partir de la desatención, burla o incumplimiento de lo dispuesto en el fallo de tutela sino también de la desobediencia a otras decisiones adoptadas por el juez en el curso del proceso, como por ejemplo las que ordenan la práctica de pruebas, la remisión de documentos, la presentación de informes, la supresión de aplicación de un acto o la ejecución de medidas provisionales para proteger los derechos en peligro.

De la misma manera, cabe el incidente de desacato y por supuesto la sanción, cuando se desobedece la orden judicial en que consiste la prevención de no volver a incurrir en ciertas conductas porque en el caso específico haya un hecho superado o un evento de sustracción de materia.

(...).

Dígase en primer término que las sanciones por desacato de providencias de tutela no solamente pueden imponerse a solicitud de parte interesada. También de oficio o por intervención del Ministerio Público o de la Defensoría del Pueblo, en guarda de los derechos fundamentales (arts. 277, num. 1º, 2º y 7º, y 2 Sentencia T-766 del 9 de diciembre de 1998 282 de la C. P.), pueden los jueces de tutela iniciar los trámites enderezados a establecer si una

determinada providencia basada en el artículo 86 de la Constitución ha sido eventualmente desacatado.

Ahora bien, en el caso de que la actuación provenga de solicitud de parte, cualquiera de los interesados y no obligatoriamente todos —como si la norma exigiera que estuviesen integrados en litis consorcio necesario—, tiene derecho a promover el incidente y a pedir que se impongan las sanciones que contempla el Decreto 2591 de 1991”.

También se ha enfatizado por parte de las Altas Cortes, en reiteradas oportunidades, que para la imposición de una sanción por desacato en los casos relativos a las acciones de tutela, es requisito ineludible, acudir a un concepto de responsabilidad subjetiva, la cual se ha de analizar para cada caso concreto, respecto al funcionario, servidor o persona encargada de dar cumplimiento a la orden impartida como corolario del trámite diseñado para la acción de tutela, en el Decreto 2591 de 1991 y no, frente a la entidad como persona jurídica, pues la culpa a pregonar en el caso de desacato a providencias judiciales, es de raigambre indudablemente personal.

#### **4.2 OBJETO DEL INCIDENTE DE DESACATO**

La Corte Constitucional ha precisado que el objeto del incidente de desacato es *“sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”*<sup>3</sup>. El objeto del incidente es entonces la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado a través de la sanción, cuestión que se pretende verificar en el presente asunto.

*“(…) el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo, debe precisarse que la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia”*<sup>4</sup>. (Negrillas fuera de texto original).

#### **4.3 ANÁLISIS DE LA ORDEN IMPARTIDA, DEL DEBIDO PROCESO Y DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA**

Mediante Sentencia proferida el 03 de noviembre de 2015, esta Agencia Constitucional, definió la solicitud de amparo elevada por el peticionario, tutelando el Derecho Constitucional Fundamental de petición ordenándole a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia: *“...de respuesta de fondo al derecho de petición elevado por el señor JAIRO BOLIVAR DIAZ CEBALLOS, el día 09 de septiembre de 2015, mediante el cual solicita obtener información referente al proceso de pago de indemnización administrativa para las víctimas de la violencia, así como el formulario para solicitud de indemnización administrativa”*.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-188/02; T-421/03; T-368/05

<sup>4</sup> Ver Sentencia T-421 de 2003 y T-368 de 2005. Adicionalmente, ver artículos 23, 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

A la fecha, han transcurrido más de tres (03) meses desde la fecha del fallo, sin que se haya dado cumplimiento cabal al mismo. Sin embargo, este dato no es suficiente por sí mismo para imponer sanción alguna, ya que está proscrita la responsabilidad objetiva y es necesario analizar la negligencia o las circunstancias que han impedido su acatamiento.

Por ello, la cuestión preliminar es constatar que se ha surtido todo el trámite incidental especial descrito en los artículos 52 del Decreto 2591 de 1991 y en la sentencia C-367 de 2014, así mismo, la UNIDAD PARA LA ATENCION PARA LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, no ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por este Despacho, y continúa con la conducta omisiva que dio origen a la acción de tutela y de la que fue objeto de amparo, por lo que se estima que ha transcurrido un término más que suficiente, para su cumplimiento.

Se concluye de lo anterior, que la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *(i)* omite el cumplimiento de la sentencia, y *(ii)* tampoco informa avances en la ejecución de la sentencia.

En efecto está demostrada la responsabilidad subjetiva de la funcionaria *(i)* competente; *(ii)* destinataria de las órdenes para el cumplimiento; *(iii)* se le aperturó y notificó la providencia para que aportara pruebas; y *(iv)* la orden judicial sigue sin cumplirse. Así mismo, se garantizó el debido proceso como quiera que se hicieron requerimientos previos, se le notificaron las providencias al correo electrónico de la entidad que representa para efectos del cumplimiento del fallo, se le dio la oportunidad para aportar pruebas y no lo hizo, observando el Despacho una dilación injustificada, aunada a una ausencia de pronunciamiento concreto.

Conforme a lo expuesto, se tiene que efectivamente la funcionaria incidentada, Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, ha desacatado el fallo de tutela proferido el 03 de noviembre de 2015, pues a la fecha, ha trascurrido un tiempo superior a lo establecido en el fallo de tutela, sin que haya cumplido a cabalidad con lo ordenado en la citada providencia. Ninguna actividad desplegó esta funcionaria, en cuanto a que se dé cumplimiento al fallo de tutela, ni se han ofrecido las razones por las cuales no se ha hecho, a pesar que se le concedió varias oportunidades con los requerimientos que se le hizo, haciéndose evidente la omisión de realizar los actos necesarios para dar estricto cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas en el presente asunto.

No hay que olvidar que el incidente desacato es un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), no sólo se protege éste cuando se permite que se acuda a la tutela, se reconozca la vulneración de los derechos fundamentales en el fallo, y se establezca la respectiva orden para su protección; si no que se verifique que se ha cumplido con la sentencia de amparo. Y como quiera que en el presente asunto, se demostró plenamente que la entidad accionada UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS a la fecha de esta decisión, no ha dado cumplimiento con la orden impartida por este Despacho Judicial en providencia de fecha 03 de noviembre de 2015, dentro del acción de tutela de la referencia.

Se observa con preocupación como el objetivo final del fallo de tutela no ha quedado garantizado, pues la vulneración de los derechos fundamentales del actor no ha cesado, y como quiera que se evidencia una conducta negligente o gravemente dilatoria, hay mérito para la imposición de una sanción.

En conclusión, teniendo en cuenta el contenido de la orden de tutela y la conducta omisiva asumida por la entidad accionada, a través de la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, se estima procedente sancionarla con arresto de tres (3) días y multa<sup>5</sup> de tres (3) salarios mínimos legales mensuales, que deberá consignar de su propio peculio dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión en la cuenta número 30070-000030-4 del Banco Agrario de Colombia por concepto multas y cauciones efectivas - a favor de Rama Judicial - Consejo Seccional de la Judicatura. De no cancelarse oportunamente la multa impuesta, se procederá a su cobro coactivo por el ente competente.

También se dispondrá Oficiar a la Fiscalía General de la Nación en cumplimiento de la parte final del inciso 1° del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 para que disponga las sanciones penales a que haya lugar y a la Procuraduría General de la Nación para que le impongan las sanciones disciplinarias de su competencia (Art. 31 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

No obstante la sanción de multa impuesta, se advierte a la funcionaria incurso en desacato Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR, que deberá dar cumplimiento al fallo de tutela de MANERA INMEDIATA, en los términos ordenados en el mismo.

Finalmente, como lo consagra el artículo 52 inciso segundo de la normatividad antes indicada, esta decisión se someterá a consulta ante el Superior Jerárquico de esta jurisdicción.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo antes expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia, Caquetá,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** que la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incurrió en desacato al fallo de tutela proferido por este Juzgado el día 03 de noviembre de 2015, en los términos allí establecidos.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, se ORDENA a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que proceda a dar CUMPLIMIENTO INMEDIATO, a la orden proferida en sentencia de tutela de fecha 03 de noviembre de 2015.

---

<sup>5</sup> Se aclara que la suma impuesta deberá cancelarse del patrimonio del funcionario sancionado por cuanto el incumplimiento al fallo se debe a una conducta omisiva de su parte y la sanción es personal y no institucional

**TERCERO: SANCIONESE** a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR, con **ARRESTO DE TRES (3) DÍAS Y MULTA DE TRES (3) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES**, que deberá consignar de su propio peculio dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión en la cuenta número 30070-000030-4 del Banco Agrario de Colombia por concepto multas y cauciones efectivas a favor de la Rama Judicial - Consejo Seccional de la Judicatura. De no cancelarse oportunamente la multa impuesta, se procederá a su cobro coactivo.

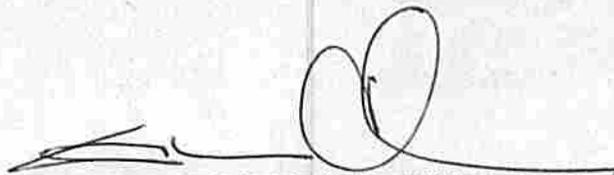
**CUARTO:** Oficiese a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, para los efectos dispuestos en la parte motiva.

**QUINTO: NOTIFIQUESE PERSONALMENTE** esta decisión a la funcionaria en desacato, por el medio más expedito o por intermedio de la oficina de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS de esta ciudad ubicada en el barrio el Prado y procurar el cumplimiento efectivo de la citada notificación.

**SEXTO: REMITIR** el expediente al H. Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá para surtir el grado jurisdiccional de consulta.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

La Juez,



**EILEN MARGARITA CHICUE TORO**

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**

Florencia Caqueta, doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

**AUTO INTERLOCUTORIO No.00456**

**NATURALEZA** : ACCIÓN DE TUTELA-INCIDENTE DE DESACATO  
**ACCIONANTE** : JASBLEIDY ESCOBAR COLLAZOS  
**ACCIONADO** : UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS  
**RADICACION** : 18-001-33-33-002-2015-00814-00  
**ASUNTO** : DECISION INCIDENTE



**I. ANTECEDENTES**

Procede el Despacho a resolver el trámite incidental, iniciado con ocasión del incumplimiento del fallo de tutela de 05 de octubre de 2015.

La señora JASBLEIDY ESCOBAR COLLAZOS, ha promovido incidente de desacato en contra de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, aduciendo que dicha entidad no ha dado cumplimiento a la sentencia de fecha 05 de octubre de 2015 proferida por este Despacho Judicial, en la cual se dispuso:

**PRIMERO:** TUTELAR el derecho fundamental de petición y mínimo vital de la señora JASBLEIDY ESCOBAR COLLAZOS identificada con cédula de ciudadanía No.1.117.516.323.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia de respuesta de fondo a la petición presentada por la señora JASBLEIDY ESCOBAR COLLAZOS, el día 20 de agosto de 2015, contestación en la que deberá observar a plenitud los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional y que sea congruente con las condiciones de vulnerabilidad del núcleo familiar de la accionante con base a la ley 1450 de 2011, reglamentada por el Decreto 2569 de 2014, así como la Resolución 351 de 2015 ...”

**II. TRAMITE SURTIDO**

1. El 16 de diciembre de 2015 la accionante presenta incidente de desacato en la oficina de apoyo de judicial, recibido por este Despacho el 12 de enero de 2016.

2. El día 14 de enero de 2016, se profiere auto previo a dar trámite al incidente de desacato solicitando a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION

**INTEGRAL A LAS VICTIMAS** para que dentro del término de cinco (05) días contados a partir de la notificación del auto informara sobre el cumplimiento que había dado al fallo de tutela de fecha 05 de octubre de 2015. Decisión que fue notificada a la actora mediante oficio fechado 15 de enero de 2016 y a la entidad accionada por correo electrónico el día 15 de enero de 2016.

3. El Despacho mediante auto interlocutorio de fecha 27 de enero de 2016, dispuso abrir formalmente el trámite del incidente de desacato al fallo proferido por este Despacho el día 05 de octubre de 2015, interpuesto por la señora **JASBLEIDY ESCOBAR COLLAZOS** en contra de la Doctora **PAULA GAVIRIA BETANCUR** en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en los términos de la Sentencia C-367 de 2014. Así mismo, se le ordenó correr traslado por el término de tres (3) días para que se pronunciara y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer. Decisión que fue comunicada a través de correo electrónico el día 28 de enero de 2016.

4. Vencido en silencio el término de traslado a la Directora General Doctora **PAULA GAVIRIA BETANCUR** en calidad de Representante Legal, el Despacho mediante auto del 05 de febrero del presente año, procedió a requerirla, para que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación y con destino al proceso de la referencia allegara la documentación requerida, por considerar tales pruebas como pertinentes, necesarias y conducentes. Decisión que fue comunicada a través de correo electrónico al ente accionado el día 05 de febrero de hogaño y ante lo cual también guardó silencio.

Del trámite impartido, se colige el respeto por el debido proceso y no habiendo circunstancia que invalide lo actuado, procederá a pronunciarse de fondo, previas las siguientes

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. COMPETENCIA**

Este Despacho es competente para tomar la decisión que ponga fin al presente incidente de desacato, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, corresponde al mismo juez que profirió la orden dentro de una acción de tutela, mediante trámite incidental, sancionar a la persona o autoridad que la incumpla.

#### **2. LEGITIMACIÓN**

Existe legitimación por activa y por pasiva como quiera que el fallo ampara los derechos fundamentales del incidentante y estableció unas obligaciones a cargo de la Directora General Doctora **PAULA GAVIRIA BETANCUR** en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

#### **3. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a esta judicatura mediante un procedimiento incidental, establecer si se ha incumplido el fallo y hay lugar a imponer las sanciones previstas por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

#### 4. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema el despacho recabará en primer lugar sobre la naturaleza y características del incidente de desacato, el objeto del mismo y acto seguido, efectuará un análisis de la orden impartida, su cumplimiento o incumplimiento por las partes involucradas y su responsabilidad.

##### *4.1 LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DEL DESACATO.*

La Corte Constitucional ha señalado que el incidente de desacato de sentencias de tutela, en principio, puede iniciarse a solicitud de parte interesada. No obstante, con base en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 277 y el artículo 282 de la Constitución Política, el juez de tutela puede excepcionalmente, iniciar de oficio o por intervención del Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo, los trámites para establecer si una sentencia ha sido desacatada<sup>1</sup>.

El Decreto 2591 de 1991 dispone lo siguiente: “Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

(...)

Artículo 52. 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. Así las cosas, se tiene que cuando se trata de hacer efectivas las órdenes de las decisiones de tutela, es preciso comprender que ellas son producto explícito del valor normativo y del sentido vinculante de la Constitución (artículo 4° Superior).

En efecto, entendiendo que el objeto de la acción de tutela se concentra en brindar una protección “inmediata” de los derechos fundamentales cuando éstos han sido violados o amenazados por “cualquier autoridad pública” o por los particulares en los casos que determine la ley, hay que señalar que la propia Constitución (artículo 86) se encargó de definir las reglas básicas para asegurar su vigencia y efectividad:

- (i) que el procedimiento que corresponde a esta acción sea preferente y sumario;

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-766/98.

- (ii) que la acción pueda ser interpuesta directamente por la persona afectada o por quien actúe a su nombre;
- (iii) que pueda promoverse en todo momento y lugar, ante cualquier juez de la República,
- (iv) que sea fallada por la autoridad judicial competente dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud;
- (v) que en caso de accederse a la tutela, la decisión debe consistir en una orden para que aquel respecto de quien se ha interpuesto el amparo, actúe o se abstenga de hacerlo; y
- (vi) que el fallo sea de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de que pueda ser impugnado y posteriormente sometido al trámite de la revisión eventual ante la Corte Constitucional.

Los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 fijaron los diferentes eventos y las facultades de los jueces de instancia, para que éstos hagan cumplir las decisiones, haciendo explícitos el objetivo y contenido que deben tener los fallos de tutela, las garantías de su cumplimiento y a las sanciones derivadas de su eventual inobservancia.

Sobre el incumplimiento de los fallos judiciales la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha expresado:

“Ha de partirse del supuesto de que el orden jurídico fundado en la Constitución no podría subsistir sin la debida garantía del acatamiento a los fallos que profieren los jueces. Ellos han sido revestidos de autoridad suficiente para resolver los conflictos que surgen en los distintos campos de la vida en sociedad y, por tanto, constituyen elemento fundamental de la operatividad y eficiencia del Estado de Derecho.

En el caso de los derechos fundamentales, de cuya verdadera eficacia ha querido el Constituyente ocuparse en forma reiterada, el desacato a las sentencias judiciales que los reconocen es en sí mismo un hecho flagrantemente violatorio del Ordenamiento fundamental.

Todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y todas las personas, públicas y privadas, tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos.

Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones. De allí se desprende necesariamente que si la causa actual de la vulneración de un derecho está representada por la resistencia de un funcionario público o de un particular a ejecutar lo dispuesto por un juez de la República, nos encontramos ante una omisión de las que contempla el artículo 86 de la Carta, como objeto de acción encaminada a la defensa efectiva del derecho constitucional conculcado.

(...)

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1686 del 6 de diciembre de 2000 contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.

Por tanto, cuando el obligado a acatar un fallo lo desconoce, no sólo viola los derechos que con la providencia han sido protegidos, sino que se interpone en el libre acceso a la administración de justicia, en cuanto la hace imposible, frustrando así uno de los cometidos básicos del orden jurídico, y truncando las posibilidades de llevar a feliz término el proceso tramitado. Por ello es responsable y debe ser sancionado, pero con su responsabilidad y sanción no queda satisfecho el interés subjetivo de quien ha sido víctima de la violación a sus derechos, motivo por el cual el sistema tiene que propiciar, de manera indiscutible, una vía dotada de la suficiente eficacia para asegurar que lo deducido en juicio tenga cabal realización”.

En relación con el significado y alcance del término “desacato” previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 antes mencionado ha explicado la Corte Constitucional:

“El desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo o providencia de tutela no ha sido cumplido. Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que estas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeadas de todas las garantías procesales.

(...).

El concepto de desacato, por otra parte, según se puede leer en la norma transcrita, alude de manera genérica a cualquier modalidad de incumplimiento de ordenes proferidas por los jueces con base en el Decreto 2591 de 1991, de lo cual resulta que no solamente puede configurarse a partir de la desatención, burla o incumplimiento de lo dispuesto en el fallo de tutela sino también de la desobediencia a otras decisiones adoptadas por el juez en el curso del proceso, como por ejemplo las que ordenan la práctica de pruebas, la remisión de documentos, la presentación de informes, la supresión de aplicación de un acto o la ejecución de medidas provisionales para proteger los derechos en peligro.

De la misma manera, cabe el incidente de desacato y por supuesto la sanción, cuando se desobedece la orden judicial en que consiste la prevención de no volver a incurrir en ciertas conductas porque en el caso específico haya un hecho superado o un evento de sustracción de materia.

(...).

Dígase en primer término que las sanciones por desacato de providencias de tutela no solamente pueden imponerse a solicitud de parte interesada. También de oficio o por intervención del Ministerio Público o de la Defensoría del Pueblo, en guarda de los derechos fundamentales (arts. 277, num. 1º, 2º y 7º, y 2 Sentencia T-766 del 9 de diciembre de 1998 282 de la C. P.), pueden los jueces de tutela iniciar los trámites enderezados a establecer si una determinada providencia basada en el artículo 86 de la Constitución ha sido eventualmente desacatado.

Ahora bien, en el caso de que la actuación provenga de solicitud de parte, cualquiera de los interesados y no obligatoriamente todos —como si la norma

exigiera que estuviesen integrados en litis consorcio necesario—, tiene derecho a promover el incidente y a pedir que se impongan las sanciones que contempla el Decreto 2591 de 1991”.

También se ha enfatizado por parte de las Altas Cortes, en reiteradas oportunidades, que para la imposición de una sanción por desacato en los casos relativos a las acciones de tutela, es requisito ineludible, acudir a un concepto de responsabilidad subjetiva, la cual se ha de analizar para cada caso concreto, respecto al funcionario, servidor o persona encargada de dar cumplimiento a la orden impartida como corolario del trámite diseñado para la acción de tutela, en el Decreto 2591 de 1991 y no, frente a la entidad como persona jurídica, pues la culpa a pregonar en el caso de desacato a providencias judiciales, es de raigambre indudablemente personal.

#### **4.2 OBJETO DEL INCIDENTE DE DESACATO**

La Corte Constitucional ha precisado que el objeto del incidente de desacato es “*sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo*”<sup>3</sup>. El objeto del incidente es entonces la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado a través de la sanción, cuestión que se pretende verificar en el presente asunto.

*“(...) el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo, debe precisarse que la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia*”<sup>4</sup>. (Negrillas fuera de texto original).

#### **4.3 ANÁLISIS DE LA ORDEN IMPARTIDA, DEL DEBIDO PROCESO Y DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA**

Mediante Sentencia proferida el 05 de octubre de 2015, esta Agencia Constitucional, definió la solicitud de amparo elevada por la peticionaria, tutelando el Derecho Constitucional Fundamental de petición ordenándole a la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia: “...de respuesta de fondo a la petición presentada por la señora JASBLEIDY ESCOBAR COLLAZOS, el día 20 de agosto de 2015, contestación en la que deberá observar a plenitud los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional y que sea congruente con las condiciones de vulnerabilidad del núcleo familiar de la accionante con base a la ley 1450 de 2011, reglamentada por el Decreto 2569 de 2014, así como la Resolución 351 de 2015 ...”.

A la fecha, han transcurrido más de tres (03) meses desde la fecha del fallo, sin que se haya dado cumplimiento cabal al mismo. Sin embargo, este dato no es suficiente por sí mismo para imponer sanción alguna, ya que está proscrita la

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-188/02; T-421/03; T-368/05

<sup>4</sup> Ver Sentencia T-421 de 2003 y T-368 de 2005. Adicionalmente, ver artículos 23, 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

responsabilidad objetiva y es necesario analizar la negligencia o las circunstancias que han impedido su acatamiento.

Por ello, la cuestión preliminar es constatar que se ha surtido todo el trámite incidental especial descrito en los artículos 52 del Decreto 2591 de 1991 y en la sentencia C-367 de 2014, así mismo, la UNIDAD PARA LA ATENCION PARA LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS, no ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por este Despacho, y continúa con la conducta omisiva que dio origen a la acción de tutela y de la que fue objeto de amparo, por lo que se estima que ha transcurrido un término más que suficiente, para su cumplimiento.

Se concluye de lo anterior, que la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *(i)* omite el cumplimiento de la sentencia, y *(ii)* tampoco informa avances en la ejecución de la sentencia.

En efecto está demostrada la responsabilidad subjetiva de la funcionaria *(i)* competente; *(ii)* destinataria de las órdenes para el cumplimiento; *(iii)* se le aperturó y notificó la providencia para que aportara pruebas; y *(iv)* la orden judicial sigue sin cumplirse. Así mismo, se garantizó el debido proceso como quiera que se hicieron requerimientos previos, se le notificaron las providencias al correo electrónico de la entidad que representa para efectos del cumplimiento del fallo, se le dio la oportunidad para aportar pruebas y no lo hizo, observando el Despacho una dilación injustificada, aunada a una ausencia de pronunciamiento concreto.

Conforme a lo expuesto, se tiene que efectivamente la funcionaria incidentada, Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, ha desacatado el fallo de tutela proferido el 05 de octubre de 2015, pues a la fecha, ha trascurrido un tiempo superior a lo establecido en el fallo de tutela, sin que haya cumplido a cabalidad con lo ordenado en la citada providencia. Ninguna actividad desplegó esta funcionaria, en cuanto a que se dé cumplimiento al fallo de tutela, ni se han ofrecido las razones por las cuales no se ha hecho, a pesar que se le concedió varias oportunidades con los requerimientos que se le hizo, haciéndose evidente la omisión de realizar los actos necesarios para dar estricto cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas en el presente asunto.

No hay que olvidar que el incidente desacato es un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), no sólo se protege éste cuando se permite que se acuda a la tutela, se reconozca la vulneración de los derechos fundamentales en el fallo, y se establezca la respectiva orden para su protección; si no que se verifique que se ha cumplido con la sentencia de amparo. Y como quiera que en el presente asunto, se demostró plenamente que la entidad accionada UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS a la fecha de esta decisión, no ha dado cumplimiento con la orden impartida por este Despacho Judicial en providencia de fecha 05 de octubre de 2015, dentro del acción de tutela de la referencia.

Se observa con preocupación como el objetivo final del fallo de tutela no ha quedado garantizado, pues la vulneración de los derechos fundamentales de la actora no ha cesado, y como quiera que se evidencia una conducta negligente o gravemente dilatoria, hay mérito para la imposición de una sanción.

En conclusión, teniendo en cuenta el contenido de la orden de tutela y la conducta omisiva asumida por la entidad accionada, a través de la Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal, se estima procedente sancionarla con arresto de tres (3) días y multa<sup>5</sup> de tres (3) salarios mínimos legales mensuales, que deberá consignar de su propio peculio dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión en la cuenta número 30070-000030-4 del Banco Agrario de Colombia por concepto multas y cauciones efectivas - a favor de Rama Judicial - Consejo Seccional de la Judicatura. De no cancelarse oportunamente la multa impuesta, se procederá a su cobro coactivo por el ente competente.

También se dispondrá Oficiar a la Fiscalía General de la Nación en cumplimiento de la parte final del inciso 1° del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 para que disponga las sanciones penales a que haya lugar y a la Procuraduría General de la Nación para que le impongan las sanciones disciplinarias de su competencia (Art. 31 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

No obstante la sanción de multa impuesta, se advierte a la funcionaria incurso en desacato Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR, que deberá dar cumplimiento al fallo de tutela de MANERA INMEDIATA, en los términos ordenados en el mismo.

Finalmente, como lo consagra el artículo 52 inciso segundo de la normatividad antes indicada, esta decisión se someterá a consulta ante el Superior Jerárquico de esta jurisdicción.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo antes expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia, Caquetá,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR** que la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incurrió en desacato al fallo de tutela proferido por este Juzgado el día 05 de octubre de 2015, en los términos allí establecidos.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, se ORDENA a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR en calidad de Representante Legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que proceda a dar CUMPLIMIENTO INMEDIATO, a la orden proferida en sentencia de tutela de fecha 05 de octubre de 2015.

**TERCERO: SANCIÓNENSE** a la Directora General Doctora PAULA GAVIRIA BETANCUR, con ARRESTO DE TRES (3) DÍAS Y MULTA DE TRES (3) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, que deberá consignar de su propio peculio dentro de los tres (3) días siguientes a la

---

<sup>5</sup> Se aclara que la suma impuesta deberá cancelarse del patrimonio del funcionario sancionado por cuanto el incumplimiento al fallo se debe a una conducta omisiva de su parte y la sanción es personal y no institucional

ejecutoria de esta decisión en la cuenta número 30070-000030-4 del Banco Agrario de Colombia por concepto multas y cauciones efectivas a favor de la Rama Judicial - Consejo Seccional de la Judicatura. De no cancelarse oportunamente la multa impuesta, se procederá a su cobro coactivo.

**CUARTO:** Oficiese a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, para los efectos dispuestos en la parte motiva.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** esta decisión a la funcionaria en desacato, por el medio más expedito o por intermedio de la oficina de la UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS de esta ciudad ubicada en el barrio el Prado y procurar el cumplimiento efectivo de la citada notificación.

**SEXTO: REMITIR** el expediente al H. Tribunal Contencioso Administrativo del Caquetá para surtir el grado jurisdiccional de consulta.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

La Juez,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a horizontal line extending to the right.

**EILEN MARGARITA CHICUE TORO**