

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA TERCERA DE ORALIDAD

Magistrado Ponente: Andrew Julian Martínez Martínez

Medellín, siete (07) de mayo de dos mil veinte (2020)

|                      |                                                                                                                                                              |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Radicado             | 05001 33 33 001 2019 00407 03                                                                                                                                |
| Autoridad sancionada | Ramón Alberto Rodríguez Andrade director de la accionada Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral Administrativa a las Víctimas |
| Asunto               | Consulta sanción desacato tutela                                                                                                                             |
| Interlocutorio       | Nº                                                                                                                                                           |

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a revisar en grado jurisdiccional de consulta la providencia que decidió incidente de desacato de fallo de tutela, cuyos datos se resumen en el siguiente cuadro:

|                                                         |                                                                     |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Juzgado de origen.                                      | Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín |
| Número y fecha de la providencia que impuso la sanción. | 11 de marzo de 2020                                                 |
| Sanción impuesta                                        | 3 SMLMV                                                             |

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015<sup>1</sup> y en consecuencia del artículo 35 del C. G. P.<sup>2</sup>, este despacho en Sala Unitaria, es competente para decidir el presente grado jurisdiccional de consulta.

<sup>1</sup> Artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, según el cual: “Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto (...)”.

<sup>2</sup> Artículo 35. Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado sustanciador. Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de

## Del incidente de desacato

El incidente de desacato está instituido para verificar la efectividad de la protección de los derechos fundamentales amparados mediante un fallo de tutela y que la orden dada sea cumplida<sup>3</sup>. La revisión en consulta por parte del superior que impuso la sanción tiene la misma finalidad y a su vez verificar el respeto al debido proceso, y que la sanción impuesta sea justa, equitativa y adecuada al propósito de la norma que la consagra (Decreto 2591 de 1991, 27, 52 y 53). Señalan dichas normas lo siguiente:

*“DECRETO 2591 DE 1991*

*(Noviembre 19)*

*(...)*

*ARTICULO 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.***

*Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.*

*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que este completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*

*(...)*

## CAPÍTULO V

---

entrega o resuelva sobre ella. El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión.

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia C-092/97.

Sanciones

ARTICULO 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. La consulta se hará en el efecto devolutivo.”

VERIFICACIÓN DEL RESPETO AL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA (art. 29 C.P. )

El trámite adelantado y las decisiones proferidas durante el presente incidente se resumen en el siguiente cuadro:

| Fecha      | Actuación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Folios  |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
|            | Providencia del 20 de enero de 2020 emitida por esta Sala Unitaria de Oralidad, en la cual se ordenó la nulidad de todo lo adelantado en el trámite incidental del proceso de la referencia.                                                                                                                                                                                                                                                                   | No      |
| 29/01/2020 | Auto por el cual se inicia el trámite de desacato en contra de Ramón Alberto Rodríguez Andrade, realizándose la respectiva individualización, identificación y precisión del funcionario contra el cual se dirige y se concede un término de 5 días para informar sobre el cumplimiento del fallo de tutela.                                                                                                                                                   | 30      |
| 31/01/2019 | Notificación del auto inicial alas partes. Al accionante por estados y a la accionada al correo: <a href="mailto:Notificaciones.juridicaUARIV@unidadvictimas.gov.co">Notificaciones.juridicaUARIV@unidadvictimas.gov.co</a>                                                                                                                                                                                                                                    |         |
|            | Contestación de la autoridad contra quien se inició el incidente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 34 -43  |
|            | Practica de pruebas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | No      |
| 11/03/2020 | Providencia por la cual se declara el incumplimiento del fallo de tutela y se impone la sanción.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 44 – 46 |
| 13/03/2020 | Comunicación de la providencia sancionatoria a las partes mediante correos electrónicos enviados a la direcciones <a href="mailto:Notificaciones.juridicaUARIV@unidadvictimas.gov.co">Notificaciones.juridicaUARIV@unidadvictimas.gov.co</a> , <a href="mailto:servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co">servicioalciudadano@unidadvictimas.gov.co</a> , <a href="mailto:sanciones.tutelas@unidadvictimas.gov.co">sanciones.tutelas@unidadvictimas.gov.co</a> | 47 - 48 |
|            | Memoriales posteriores a la imposición de la sanción.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | No      |

De conformidad con lo anterior se observa el respeto al derecho de contradicción y defensa del sancionado, toda vez que se le dio a conocer tanto el inicio del incidente como la providencia mediante la cual se le impuso sanción.

## **VERIFICACIÓN ELEMENTOS SUSTANCIALES PARA LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN**

### **Hechos probados**

1. El Juzgado Primero (01) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante sentencia del ocho (8) de octubre de dos mil diecinueve (2019) decidió negar el amparo a los derechos fundamentales del accionante, bajo el argumento de que la actora no acreditó si efectivamente se presentó una violación al derecho fundamental de petición.
2. Esta Corporación mediante decisión del 25 de noviembre de 2020 decidió revocar la Sentencia del ocho (08) de octubre de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Primero (01) Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, y en su lugar se tuteló el derecho de petición invocado por el accionante Diego Alexander Ruiz Martínez. En consecuencia, se le ordenó a la entidad accionada Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas - UARIV que, dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, le indicara al señor Diego Alexander Ruiz Martínez, la respuesta de fondo, concreta y congruente frente al derecho de petición presentado desde el 16 de agosto de 2016. La respuesta deberá ser entregada al accionante a la dirección aportada como de notificaciones en el derecho de petición.
3. La entidad accionada UARIV aporta memorial en el que informa que le dio respuesta a la parte actora mediante oficio del 02 de marzo del 2020 No 20207203166041, en la que le indica que se le concedió el derecho a la indemnización administrativa solicitada, a través de la Resolución No 04102019-314792 del 20 de enero de 2020 y que su otorgamiento y pago estará sujeto al resultado del método técnico de priorización, en atención a que no cumple con los criterios de priorización establecidos en el Art. 4 de la Resolución 1049 de 2019.

La entidad agrega que, de no asignársele un turno para el desembolso de la medida de indemnización, dentro de la correspondiente vigencia fiscal, se pondrá a disposición de las víctimas la información que les permita saber que su desembolso no ha sido priorizado para dicha vigencia.

### **Problemas jurídicos.**

En relación con la naturaleza jurídica del incidente de desacato, la Corte Constitucional ha establecido que si bien su finalidad es sancionar la omisión de las órdenes impuestas en el fallo de tutela, su objetivo primordial es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada<sup>4</sup>.

En este orden de ideas se ha entendido que, si durante el curso procesal del incidente o en el trámite del grado jurisdiccional de consulta, la autoridad demandada ha acatado lo dispuesto en la sentencia, se debe entender como superada la situación y, en consecuencia, es procedente revocar la sanción impuesta. Todo esto, en virtud de que el auténtico propósito de esta figura procesal es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de amparo<sup>5</sup>.

Ahora bien, en caso del que el operador judicial evidencie el incumplimiento, debe establecer si este fue total o parcial, las razones por las cuales se produjo y las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho.

Entre los factores objetivos que se advierten en el trámite incidental, deben revisarse, entre otros aspectos: i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, iv) la complejidad de las órdenes, v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y vii) el plazo otorgado para su cumplimiento<sup>6</sup>.

Por otra parte, La H. Corte Constitucional<sup>7</sup> ha señalado:

---

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T 512 de 2011.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. de 27 de febrero de 2019. Radicación número: 25000-23-41-000-2015-01661-01(AC)A

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-034 de 2018.

<sup>7</sup> C. Constitucional, sentencia T-086 de febrero 6 de 2003M.P.

*“El juez que decide la consulta ejerce su competencia sobre dos asuntos estrechamente relacionados pero diferentes. Primero, debe verificar si hubo un incumplimiento y si este fue total o parcial **[elemento objetivo]**. En ambos casos apreciará en las circunstancias del caso concreto la causa del incumplimiento **[elemento subjetivo]**<sup>8</sup> con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido. Segundo, una vez verificado el incumplimiento, el juez de consulta debe analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta. Ello comprende corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la Ley, y asegurarse de que la sanción es adecuada **[debido proceso y proporcionalidad]**, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia. En el evento en que el juez en consulta encuentre que no ha habido incumplimiento, no procede la sanción por desacato.”<sup>9</sup> (Subrayado fuera del texto).*

En consecuencia, los problemas jurídicos a resolver son:

1. Determinar si existe prueba de que el fallo de tutela ha sido incumplido y si dicho incumplimiento se mantiene a la fecha.
2. Determinar la legitimidad en la causa material pasiva del (la) sancionado(a), es decir, que efectivamente es quien jurídicamente está obligado a cumplir el fallo de tutela referido.
3. Determinar si existe prueba de que la autoridad sancionada ha sido diligente y cuidadosa en el cumplimiento de las gestiones que están a su alcance para llevar a cabo el cumplimiento del fallo de tutela o si han existido circunstancias ajenas que han causado el incumplimiento.
4. Determinar si la sanción impuesta es proporcional, justa, equitativa y adecuada y se encuentra dentro de los rangos establecidos por el legislador.

### **Solución al primer problema jurídico.**

Dentro del proceso no obra constancia o documento alguno en el sentido de que la accionada hubiese dado cumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela; en tanto que no se acreditó que le haya dado respuesta de fondo y congruente a la petición elevada por la parte actora desde el 2016, relacionada con la entrega de la

<sup>8</sup> T 935 de 2005 “debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento”

<sup>9</sup>C. Constitucional, sentencia T-086 de febrero 6 de 2003.

reparación administrativa, sólo se le indica que su otorgamiento y pago estará sujeto al resultado del método técnico de priorización; y que de no asignársele un turno para el desembolso de la medida de indemnización, dentro de la correspondiente vigencia fiscal, se pondrá a disposición de las víctimas la información que les permita saber que su desembolso no ha sido priorizado para dicha vigencia.

### **Solución al segundo problema jurídico.**

El señor Ramón Alberto Rodríguez Andrade quien actúa en calidad de representante legal de la accionada Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral Administrativa a las Víctimas, es el responsable del incumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela proferido por esta Sala Tercera de Oralidad el 25 de noviembre de 2019 que revocó la decisión del juez de primera instancia.

### **Solución al tercero problema jurídico.**

La entidad accionada no ha sido diligente en el cumplimiento del fallo de tutela, dado que su respuesta no es de fondo y congruente a la petición elevada por la parte actora desde el año 2016, respecto a la fecha de la entrega de indemnización administrativa, o por lo menos no se le ha indicado al actor, un término razonable para la realización y resultado del mencionado método técnico de priorización.

### **Solución al cuarto problema jurídico.**

Considera este Despacho que resulta procedente la sanción impuesta por el *Ad quo*, dado que con la sanción de multa equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para el sancionado, se cumple con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, de acuerdo con la normatividad expresada en esta providencia.

Por lo expuesto, Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera en Sala Unitaria,

**RESUELVE:**

**Primero:** Confirmar la decisión consultada del once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Primero (01) Administrativo Oral del Circuito de Medellín (Ant.), y se ordena a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral Administrativa a las Víctimas, que so pena de la apertura de un nuevo incidente de desacato, cumpla de inmediato con la sentencia de tutela.

**Segundo:** Notificar por el medio más expedito a las partes.

**Tercero:** Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa «Justicia Siglo XXI» y ejecutoriada esta providencia devuélvase al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**Andrew Julián Martínez Martínez**  
Magistrado

(Firma escaneada Art. 11 D.L. 491 de 18 de marzo de 2020)

|                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA<br/>EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY</p> <p>12 DE MAYO DE 2020</p> <p>FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR</p>  <p>SECRETARIA GENERAL</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|