

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**  
Medellín, Cinco (5) de junio dos mil quince (2015)

**REFERENCIA:** ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO-  
**ACCIONANTE:** FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA  
**ACCIONADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y  
REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS.  
**RADICADO:** 05001-33-33-012-2014-01461 00

**Asunto:** Sanción Incidente de Desacato por Incumplimiento a fallo de Tutela

**Auto Interlocutorio No. 502**

Por medio de esta providencia procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda, dentro del incidente que por presunto desacato se viene tramitando en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS**, siendo la accionante **FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA**, identificada con cédula de ciudadanía no. 39.170.373.

**ANTECEDENTES:**

Mediante escrito recibido el 26 de marzo de 2015, la señora **FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA**, solicitó se diera inicio a incidente de desacato en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS** por considerar que no se le ha dado cumplimiento a la sentencia de tutela de fecha 17 de febrero de 2015, proferida por este Despacho, en la cual se ordenó lo siguiente:

*"PRIMERO: TUTELAR en favor de la señora **FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA**, identificada con cédula de ciudadanía no. 39.170.373, quien actúa a través de apoderado, el derecho fundamental de petición, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. SEGUNDO: ORDENAR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS**, que un término de **cuarenta y ocho (48) horas hábiles** posteriores a la notificación de la presente providencia, PROCEDA -si aún no lo ha hecho- a dar a la señora **FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA**, la respuesta de fondo que amerita la petición elevada el 9 de julio de 2014, referente al reconocimiento y pago del 25% restante por concepto de reparación administrativa por el homicidio de su esposo **ASDRUBAL DE JESÚS SALDARRIAGA ZAPATA**, respuesta que será oportuna y debidamente notificada a la accionante. De conformidad a la parte motiva..."*

A pesar de los reiterados requerimientos realizados por esta Agencia Judicial, se observa que la entidad accionada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, no ha aportado respuesta de donde se pueda colegir que efectivamente se le haya dado cumplimiento a dicho fallo, ni mucho menos que se le haya notificado **DECISIÓN DE FONDO** alguna a **FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA**, en relación con la petición realizada por ésta.

Mediante auto de fecha 21 de abril de 2015 (fl.9), se realizó un requerimiento previo al trámite de incidente por desacato, el mismo que fuera notificado a la entidad accionada el día 23 de abril 2015; el 25 de mayo de 2015, se dio la apertura formal del incidente (fl.12-13), notificado el día 27 de mayo de 2015, sin que se pronunciara de forma concreta, clara y de fondo frente al derecho de petición que motivó esta acción, sin que la entidad hubiera realizado pronunciamiento alguno.

## CONSIDERACIONES

### I. COMPETENCIA:

Este Despacho, es competente para adelantar el trámite incidental, pues fue el mismo que emitió la orden de protección.

### II. EL ASUNTO QUE SE DEBATE:

En este asunto se debate si es procedente sancionar a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** por su negativa a dar cumplimiento al fallo de tutela proferido por esta agencia judicial el día 17 de octubre de 2014.

Pues bien, el Artículo 86 de la Constitución Política establece que la consecuencia de la acción de tutela, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, se traduce en una **ORDEN**, es decir, en una decisión que debe ser obedecida o satisfecha. De tal suerte que no sólo se trata de la realización de actuaciones que propendan por el cumplimiento del fallo sino también de la definición de una situación específica en forma ágil, pues si no se tratara de la protección de derechos fundamentales no se otorgaría términos perentorios para el cumplimiento de los fallos de tutela.

Precisamente, un fallo de tutela debe ser concreto y se cristaliza en órdenes que deben cumplirse sin demora, tal cual lo prescribe el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, siendo deber de las autoridades en contra de las que se profiere la decisión garantizar su cumplimiento.

Por lo anterior, el mismo Decreto 2591 de 1991 señala en cabeza del Juez de primera instancia el cumplimiento cabal de la orden impartida.

De modo que, la labor del Juez no es solamente tramitar el incidente de desacato cuando se instaure por incumplimiento de lo ordenado, sino lo fundamental, es que sea efectivo el respeto a los derechos fundamentales. De ahí que el Juez de primera instancia no pierde competencia hasta tanto la orden sea cumplida a cabalidad.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-942 de 2000, expresó:

#### ***"6. Competencia y funciones del juez de primera instancia***

*En conclusión, el incidente de desacato no es el punto final de una tutela incumplida. El desacato es un simple incidente que puede o no tramitarse. Lo que es obligatorio para el juez de primera instancia, en cuanto no pierde competencia para ello, es hacer cumplir la orden de tutela. Para ello debe dar los siguientes pasos:*

1°. Hacer cumplir la sentencia que hubiere proferido la orden (bien sea en la primera o en la segunda instancia o en la revisión). El término para cumplir figura en la parte resolutive de cada fallo. ...

2° En la jurisprudencia antes citada (T-081/2000) se dio un plazo de tres meses para "...que las autoridades administrativas deberán adelantar las diligencias pertinentes para garantizar la existencia de las partidas presupuestales correspondientes, dentro del término perentorio de 3 meses. De igual manera, los ordenadores del gasto deberán garantizar que los pagos que se originan en las obligaciones laborales sean prioritarios y prevalentes respecto de otros pagos". Pero el plazo pudiere ser diferente (por ejemplo 1 mes o 15 días) según el criterio del juzgador. De todas maneras esos términos para garantizar partidas y pagos es perentorio.

3° Si fenece el plazo y pasan 48 horas y el juez tiene conocimiento del incumplimiento, entonces, ese juzgador de primera instancia se dirigirá al superior del incumplido y el juez requerirá al superior para dos efectos:

a. Que el superior haga cumplir al inferior la orden de tutela,

b. Que el superior inicie u ordene iniciar un procedimiento disciplinario contra el funcionario remiso."

De otro lado, para el cabal cumplimiento de las órdenes de tutela, el Juez Constitucional cuenta con la herramienta que consagra el artículo 52 del mencionado Decreto, norma que a su tenor literal prescribe:

*"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".*

De suerte, tanto el cumplimiento de las sentencias, como el incidente de desacato, sea competencia del juez constitucional que profirió la orden en primera instancia, siendo estas ambas figuras diferenciables, en su finalidad y contenido normativo, como lo ha expresado la Corte:

***"El cumplimiento de las sentencias de tutela y el incidente de desacato***

8. En tanto mecanismo para la protección urgente de derechos fundamentales, la acción de tutela cuenta con instrumentos dirigidos a garantizar su cumplimiento e imponer sanciones de índole disciplinario cuando se comprueba la responsabilidad subjetiva en la omisión de satisfacer la orden judicial de protección de los derechos invocados. La jurisprudencia constitucional, fundada en los preceptos legales contenidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, distingue entonces entre la actividad judicial tendiente a obtener el cumplimiento del fallo de tutela y el incidente de desacato.

9. El cumplimiento de la sentencia de tutela se deriva de lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591/91, que establece un procedimiento detallado para garantizar que, una vez proferido el fallo que ampara derechos fundamentales, resulte efectivamente cumplido. En primer término prevé que una vez emitido el fallo, debe cumplirse sin demora por parte de la autoridad responsable del agravio. Si ello no sucede, el juez se dirigirá al superior de dicha autoridad "para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinaria contra aquél". En caso que persista el incumplimiento en las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez de tutela "ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiera procedido conforma a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo." Estas acciones operan, en los términos de la misma normatividad, sin perjuicio que (i) el juez de tutela pueda sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia; (ii) se declare la responsabilidad del funcionario incumplido; (iii) el juez de tutela establezca los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantenga su competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza; y (iv) se

proceda contra la autoridad pública, si las acciones y omisiones en que incurrió generaren responsabilidad (Art. 28, Decreto 2591/91).

10. Como se observa, el procedimiento para el cumplimiento del fallo busca otorgar poderes ampliados al juez de tutela, dirigidos a garantizar el cumplimiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos invocados. Este trámite es distinto al incidente de desacato, instituto regulado por el artículo 52 del Decreto 2591/91, norma que dispone que "la persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 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 las 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."

El incidente de desacato, de acuerdo con su formulación jurídica, es un procedimiento que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio y, en consecuencia, adquiere determinadas características definitorias, como lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional sobre la materia:<sup>[16]</sup>

10.1. El incidente de desacato, en tanto ejercicio de los poderes disciplinarios del juez, se asimila al instrumento previsto en el artículo 39, numeral 2 del Código de Procedimiento Civil le concede al juez civil, y las sanciones que imponga tienen una naturaleza correccional.

10.2. La imposición de la sanción debe estar precedida de un trámite incidental, que garantice la eficacia del derecho al debido proceso de la autoridad contra quien se ejerce. Por ende, el juez que conozca del desacato deberá adelantar un procedimiento en el que se (i) comunique al incumplido sobre la iniciación del incidente de desacato, con el fin de darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa. En dicho informe el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero solo en el evento en que esta sea de imposible cumplimiento, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; (ii) practiquen las pruebas que se le soliciten al juez de conocimiento, al igual que aquellas considere conducentes y pertinentes para adoptar la decisión; (iii) notifique la providencia que resuelva son indispensables para adoptar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, (iv) remita el expediente en consulta ante el superior.

10.3. Si bien entre los objetivos del incidente de desacato está sancionar el incumplimiento del fallo de tutela por parte de la autoridad responsable, la Corte ha reconocido que dicho trámite también puede incidir en la satisfacción de lo ordenado y, por ende, en la protección de los derechos fundamentales de quien invocó el derecho. Así, se ha considerado por esta Corporación que "... 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>[17]</sup>

(...)

11. Es con base en estas consideraciones que la jurisprudencia constitucional ha fijado las diferencias existentes entre el incidente de desacato y el cumplimiento de la sentencia de tutela. Para la Corte, estos dos procedimientos se diferencian en que (i) el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; (ii) la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva; (iii) la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 ejusdem. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia; y (iv) el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.<sup>[19]</sup>

De esta manera, la figura jurídica del desacato, se traduce en una medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta la juez de conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para 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.

Posibilidad dentro de la que en observancia del debido proceso debe la juez establecer objetivamente que el fallo o la sentencia de tutela no se ha cumplido, o se ha cumplido de manera meramente parcial, o se ha tergiversado. En consecuencia, debe proceder a imponer la sanción que corresponda, con el fin, de restaurar el orden constitucional quebrantado.

Ese es el objeto del procedimiento incidental, por ello, no se puede volver sobre juicios o valoraciones hechas dentro del proceso de tutela, pues ello implicaría revivir un proceso concluido afectando de esa manera la institución de la cosa juzgada.

Así las cosas y como lo expresó la máxima falladora constitucional en sentencia T- 188 de 2002:

*“... no le corresponde al juez competente en el trámite del incidente de desacato, verificar “la voluntad” de quien por orden de un juez en sede constitucional, se encuentra obligado al cumplimiento efectivo e inmediato de la orden que le haya sido dada, sino, de hacer cumplir la orden dada por un juez en sede constitucional, mediante la cual se pretende el amparo de derechos constitucionales.”*

De otro lado, pese al carácter coercitivo, no puede desconocerse, que el propósito principal del trámite incidental de desacato, tal como lo ha reiterado la Corte, *“...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>1</sup>

### III. CASO CONCRETO

Como se evidencia de la lectura del expediente, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** no ha dado respuesta satisfactoria al derecho de petición que motivara esta acción constitucional, concluyendo esta Agencia Judicial que se sigue vulnerando el Derecho Fundamental protegido en el fallo de tutela.

Justamente, este Despacho ante la manifestación de incumplimiento del fallo, no sólo hizo uso del artículo 27 del Decreto 2591 que faculta al juez para que tome las medidas que sean necesarias para el cumplimiento del fallo, y conforme al cual debe requerirse al responsable del cumplimiento, sino que además dio inicio formal al incidente. De suerte que tras el incidente de desacato propuesto, se ordenó requerir a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS**, para que manifestara lo que considerara en su defensa, como lo evidencia las providencias a folios 9 y 12. La entidad accionada, no demostró que hubiera

---

<sup>1</sup> Sentencia T – 123 de 2010.

dado respuesta de fondo a la petición elevada el 9 de julio de 2014, por la señora **FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA** referente al reconocimiento y pago del 25% restante por concepto de reparación administrativa por el homicidio de su esposo ASDRUBAL DE JESÚS SALDARRIAGA ZAPATA. Con fundamento en las anteriores consideraciones, llega este Despacho a la conclusión que evidentemente la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, responsable legalmente de los asuntos atinentes a la sentencia, viene incumpliendo lo ordenado en el fallo de tutela, conducta que merece reparo, sobre todo si se tiene en cuenta la afectación del derecho fundamental de petición.

En consecuencia, a la doctora **PAULA GAVIRIA BETANCUR** en su calidad de **Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** encargada de dar respuesta a la petición formulada por la accionante, se le impondrá como sanción por desacato del fallo de tutela, MULTA de DOS (2) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, que deberán depositar a favor del Estado dentro de los tres (3) días siguientes a aquél en que esta decisión quede debidamente ejecutoriada.

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

Por lo antes expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** **SANCIONAR** por desacato a la doctora **PAULA GAVIRIA BETANCUR** en su calidad de **Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VICTIMAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, por incumplimiento del fallo de tutela proferido el día diecisiete (17) de octubre de dos mil catorce (2014), dentro de la acción de tutela promovida por **FLOR ÁNGELA MADRIGAL MAYA**, identificada con cédula de ciudadanía no. 39.170.373.

**SEGUNDO:** En consecuencia, se les impone como MULTA de DOS (2) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, que deberá depositar dentro de los tres (3) días siguientes a aquél en que esta decisión quede en firme.

**TERCERO:** Se requiere a la entidad demandada para que efectúe el total cumplimiento del fallo de tutela del día diecisiete (17) de octubre de dos mil catorce (2014).

**CUARTO:** Esta decisión será consultada ante el inmediato Superior Jerárquico, Tribunal Administrativo de Antioquia.

**QUINTO:** Notifíquese de esta decisión al incidentado.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**LEIDY JOHANA ARANGO BOLÍVAR**

C.G

**NOTIFICACIÓN POR ESTADOS ELECTRÓNICOS**

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**

**CERTIFICO:** En la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-12-administrativo-de-medellin>.

Medellín, **JUNIO 9 DE 2015**. Fijado a las 8.00 a.m.

---

**KENNY DÍAZ MONTOYA**