

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

REFERENCIA:

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2024-01069-00
Demandante: MARÍA PATRICIA TOBÓN YAGARÍ Y
OTRA
Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
ANTOQUIA Y JUZGADO DIECISÉIS
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE MEDELLÍN

En cumplimiento de lo ordenado por el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, MAGISTRADO PONENTE (E): LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, el quince (15) de marzo De dos mil veinticuatro (2024) dentro de la acción de tutela **11001-03-15-000-2024-01069-00**, donde son accionantes **María Patricia Tobón Yagarí y Sandra Viviana Alfaro Yara**, en contra del **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín** y el **Tribunal Administrativo de Antioquia**, que dispuso:

“... ”

SÉPTIMO: REQUERIR a las autoridades judiciales accionadas, para que publiquen en sus respectivas páginas web copia digital de la demanda de tutela, de los anexos que la acompañan y de esta providencia, con el fin de que cualquier persona que tenga interés conozca de los referidos documentos y pueda intervenir en el trámite constitucional de la referencia ...”

Se publica en la página web de la rama judicial, AVISOS 2024, 2 de abril de 2024.

David Andres Orrego.
Secretario.

Bogotá, D.C. 29 de febrero de 2024

Honorables Consejeros
CONSEJO DE ESTADO
SECRETARIO GENERAL
(REPARTO)
BOGOTÁ D.C.
E. S. D.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

Accionantes: MARIA PATRICIA TOBÓN YAGARÍ
SANDRA VIVIANA ALFARO YARA

Autoridades Accionadas: Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín
Tribunal Administrativo de Antioquia

Honorables Consejeros,

MARIA PATRICIA TOBÓN YAGARÍ, mayor de edad, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 43.278.721 y **SANDRA VIVIANA ALFARO YARA** mayor de edad, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 52.842.454, actuando a nombre propio, con el acostumbrado respeto, mediante este escrito solicitamos se amparen nuestros derechos fundamentales **al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, buen nombre y patrimonio** derechos que resultaron vulnerados por el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia**, en el desarrollo de la acción de tutela No. **05001333301620230019600**. Por lo anterior, de manera preliminar, solicito se conceda la siguiente:

1. MEDIDA PROVISIONAL

De conformidad con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, artículo 7, solicito respetuosamente a su Honorable Colegiado, suspender provisionalmente la orden de multa que impuso el respetado **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** a las suscritas, mediante auto calendarado el **08 de febrero de 2024** consistente en un(1) **SMMLV, confirmada** a través del auto del **13 de febrero de 2024** por el **Tribunal Administrativo de Antioquia**, hasta tanto se resuelva de fondo el presente asunto litigioso, por encontrarse en inminente riesgo los derechos fundamentales invocados.

Lo anterior, por encontrarse en inminente riesgo los derechos fundamentales invocados, que se sustentan a partir de las tres (3) exigencias básicas definidas por la Corte Constitucional **para determinar la procedencia de la medida provisional**, de conformidad en los siguientes presupuestos del Auto 259 de 2021, a saber:

- 1. Que exista una vocación aparente de viabilidad.*
- 2. Que exista un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el tiempo.*
- 3. Que la medida no resulte desproporcionada.*

Frente al primero de ellos, salta a la vista que existe una vocación de viabilidad en la prosperidad del resultado de esta tutela, bajo el entendido que, como se observará a lo largo del escrito, existen suficientes y fundados argumentos que permiten demostrar la configuración de: i) una valoración defectuosa del material probatorio allegado al proceso, por parte del despacho judicial ii) un desconocimiento del precedente constitucional, iii) violación directa de la constitución, iv) imposibilidad material y jurídica del cumplimiento de la orden judicial conforme a los presupuestos abordados más adelante. pues, con las decisión del **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín**, como también del **Tribunal Administrativo de Antioquia** se evidencia que estas decisiones se ven abiertamente afectados los principios constitucionales al debido proceso, igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima en el sistema judicial y buena fe, por desconocer abiertamente lo previsto en el Auto 206 de 2017 y el procedimiento de reconocimiento de indemnización administrativa previsto en la Resolución 01049 de 2019.

En cuanto al segundo, el riesgo de afectación a nuestros derechos fundamentales al patrimonio económico y buen nombre, no solo es probable, sino que está en pleno actuar de forma actual, en el sentido de que si permanece la sanción impuesta se verían inequívocamente afectados nuestros recursos, como también, el patrimonio y buen nombre mientras dure activa la sanción, y esto es así, por cuanto en cualquier momento podría ejecutarse la sanción impuesta y atacar de manera directa mi pecunio.

Finalmente, en cuanto al tercero, es claro que son más los beneficios que las restricciones que existen en caso de acceder a esta medida provisional, ya que la sanción no se ha ejecutado y por ende no afectará la concesión de la medida, el patrimonio de la nación ni de ningún sujeto dentro del proceso; por el contrario, seríamos destinatarias en grado sumo al mantener suspendida la sanción hasta tanto se resuelva de fondo este litigio, sin encontrarnos en riesgo profundo y latente los derechos por una posible ejecución de ésta.

Dicho esto, procederemos a narrar los hechos que dieron lugar a la vulneración de nuestros derechos fundamentales:

2. HECHOS

2.1. DE LA ACCIÓN DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO QUE ORIGINARON LA SANCIÓN:

2.1.1. El Señor **WILMER CORDOBA MARTINEZ** interpuso acción de tutela en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitando el amparo de su derecho fundamental al debido proceso administrativo, por considerar una presunta vulneración, por el hecho de no entregarle al accionante una fecha, plazo o turno para el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de Secuestro, reconocido previamente mediante Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021.

2.2.2. Mediante auto de fecha **23 de mayo de 2023**, el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín**, admitió la acción de tutela presentada por **WILMER CORDOBA MARTINEZ**, dando un término de **dos (2) días** contados a partir de la notificación realizada en misma fecha, para que la Entidad accionada se pronunciara sobre los hechos y pretensiones que originaron la acción constitucional.

2.2.3. La Unidad para las Víctimas, mediante memorial presentado el **26 de mayo de 2023**, entregó informe dentro del término perentorio del auto admisorio al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín**, en donde se le manifestó lo siguiente:

- (i) Que la Entidad dio respuesta de fondo al Señor **WILMER CORDOBA MARTINEZ** mediante la Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021, la cual reconoció la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de Secuestro, conforme a lo reglado por la Resolución 01049 de 2019¹.
- (ii) Además, se le informó que, en el mismo acto administrativo, se procedió con la aplicación del Método Técnico de Priorización, toda vez, que, al momento de documentar el caso, el accionante no acreditó algún criterio de priorización consagrado en la Resolución No. 01049 de 2019 o primero de la Resolución 582 de 2021.
- (iii) Que en atención a lo descrito, de la aplicación del Método Técnico de Priorización para la vigencia 2022 resultó no favorable para acceder al pago de la indemnización, toda vez que, no obtuvo el puntaje mínimo acorde al análisis de sus condiciones particulares, el cual el año 2022 era 51.7216 y el obtenido por el accionante fue de 33.929. Asimismo, se le indicó que para la vigencia 2023, se aplicaría nuevamente el método técnico conforme al procedimiento establecido.
- (iv) Resultado del MTP informado en el comunicado mediante Oficio con radicado **2023-0755766-1 del 26 de mayo de 2023**,
- (v) Asimismo, se explicó al Despacho el fundamento legal del procedimiento administrativo de la Resolución 1049 de 2019, se describió un recuento jurisprudencial sobre la necesidad de establecer criterios de priorización para la entrega de las indemnizaciones administrativas, la imposibilidad legal de efectuar pagos de manera inmediata a accionantes que no cuentan con los criterios de priorización, y finalmente se manifestó porque existía un hecho superado frente a los derechos reclamados por la accionante.

¹ La Resolución 1049 de 2019, es un mandato de la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017.

2.2.4. El **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín**, mediante sentencia de fecha **01 de junio de 2023** notificada en misma fecha, resolvió la acción de tutela de la siguiente manera:

“(…) PRIMERO. DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, POR HECHO SUPERADO respecto a la acción de tutela interpuesta por WILMER CORDOBA MARTINEZ, en atención a las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: EN CONSECUENCIA, se DENIEGA la acción de tutela interpuesta (…)”

2.2.5. El anterior fallo fue impugnado por el accionante, en aplicación del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 y el Auto 253 de 2013² de la Corte Constitucional, respecto de la garantía de la oportunidad procesal para controvertir ante el superior jerárquico la decisión adoptada en primera instancia.

2.2.6. Por medio de sentencia de segunda instancia de fecha **04 de julio de 2023**, el **Tribunal Administrativo de Antioquia**, decidió **revocar** la providencia cuestionada por el accionante y, en su lugar decidió:

“(…) PRIMERO: REVOCAR la sentencia del primero (1) de junio de dos mil veintitrés (2023), proferida por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Medellín. En su lugar se TUTELAR los derechos fundamentales invocados.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, suministre la respuesta de fondo, clara y congruente a la petición elevada por el señor WILMER CORDOBA MARTÍNEZ, en los términos señalados en la parte motiva de esta providencia (…)”

Indicando en la parte considerativa del mencionado fallo lo siguiente:

“(…) Conforme a lo anterior, la Sala REVOCARÁ la sentencia impugnada y, en su lugar, concederá la tutela, ordenando a la accionada dar respuesta de fondo, clara y congruente al señor WILMER CORDOBA MARTÍNEZ, pronunciándose en relación con los documentos aportados en su solicitud del 20 de abril de 2023 y, en todo caso, indicándole un plazo razonable en el cual tendrá acceso a la medida de indemnización administrativa reconocida mediante la Resolución Nro. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021 (…)”

2.2.7. La Unidad para las Víctimas, en el marco de informar el cumplimiento al fallo de tutela de segunda instancia, radicó escrito ante el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín**, el día **05 de julio de 2023**, en donde se le comunicó al despacho lo siguiente:

- (i) Que frente a la señora **WILMER CORDOBA MARTINEZ** elevó solicitud de indemnización administrativa con número de radicado BD000336934. Solicitud que fue atendida de fondo por medio de la Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021, en la que se le decidió en su favor (i) reconocer la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de Secuestro, y (ii) aplicar el MTP con el fin de determinar el orden de entrega de los recursos.
- (ii) Reiterando que para el caso en concreto, no se acreditó una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad de las establecidas en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019 y primero de la Resolución 582 de 2021, esto es: i) tener más de 68 años de edad, o ii) tener una enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definida como tal por el Ministerio de Salud y Protección Social, o iii) tener una situación de discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud. En dicho sentido, es pertinente manifestar a su señoría, que como se le informó a las unidades judiciales, los requisitos que deben cumplir los documentos aportados por el accionante, deben estar adecuados a los lineamientos en la Resolución 1239 del 2022 expedida por el Ministerio de salud.
- (iii) Por lo tanto, hasta tanto no se reciba la documentación que cumpla con los requisitos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social no es posible acceder al cambio de ruta en el cambio en particular.

² Corte Constitucional, Auto 253 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

- (iv) Nuevamente se reiteró al Despacho judicial que el método técnico de priorización para la vigencia 2022 resultó no favorable para la entrega de la indemnización administrativa, por lo que, se aplicaría en la siguiente vigencia, información que se le notifica al accionante conforme al resultado.
- (v) Por lo anterior, se explicó con los debidos fundamentos de derecho la imposibilidad jurídica para el cumplimiento material en emitir una fecha probable de pago.

- 2.2.8.** El **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** a través de auto con fecha **27 de julio de 2023** comunicó la admisión y apertura de incidente de desacato en contra de la suscrita (MARIA PATRICIA TOBÓN YAGARI) Directora General de la Unidad para las Víctimas, debido a que, en su consideración, la Entidad accionada no había dado cumplimiento al fallo de tutela de segunda instancia, en los términos dispuestos. Otorgó dos (2) días a la Entidad, para que se pronunciara y allegara las pruebas necesarias para hacer valer la defensa.
- 2.2.9.** La Unidad para las Víctimas, emitió una nueva respuesta frente a la apertura del desacato ante el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** el día **03 de agosto de 2023**, en donde se le indicó que una vez realizada la revisión de la documentación del accionante se evidenció que la Unidad para las Víctimas está a la espera que le alleguen el certificado de discapacidad y/o enfermedad huérfana ruinoso o catastrófica al correo documentacion@unidadvictimas.gov.co del señor WILMER CORDOBA MARTINEZ. Lo anterior, con fundamento en los criterios definidos en la resolución 1239/2022, dado que el documento que adjuntó no dice el tipo de discapacidad que presenta y tampoco cumple con los parámetros para priorizar por una enfermedad huérfana.
- 2.2.10.** En consecuencia, la Entidad se encontraba a la espera de la documentación solicitada para avanzar en el trámite de la indemnización administrativa lo cual fue informado en el mismo sentido en comunicación remitida el **06 de julio de 2023** a la dirección informada como de notificaciones y que cuenta con el soporte de entrega al actor.
- 2.2.11.** Seguido a lo anterior, el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** decidió mediante **auto fechado el 10 de agosto de 2023, sancionar** a la suscrita (MARIA PATRICIA TOBÓN YAGARI) Directora General de la Unidad para las Víctimas, con **multa de dos (2) S.M.M.L.V.**, por considerar que no había dado cumplimiento al fallo de tutela.
- 2.2.12.** La Unidad para las Víctimas, radicó informe en grado jurisdiccional de consulta ante el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** y el **Tribunal Administrativo de Antioquia** el día **11 de agosto de 2023**, , en donde se informó y reiteró a las unidades judiciales, que la Entidad accionada, no ha incurrido en vulneración de los derechos fundamentales reclamados por la parte accionante, toda vez que la Unidad para las Víctimas ha manifestado la imposibilidad jurídica para el cumplimiento material al fallo de tutela de segunda instancia, describiendo los derroteros jurídicos que contempla el pago de las indemnizaciones administrativas conforme a lo reglado en la Resolución 01049 de 2019, en aplicación al caso en concreto. Asimismo, explicando cómo se había solicitado al señor **WILMER CORDOBA MARTINEZ** el certificado de discapacidad de conformidad con los criterios establecidos para tal situación.
- 2.2.13.** El **Tribunal Administrativo de Antioquia**, a través de auto interlocutorio del **14 de agosto de 2023**, resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la sanción impuesta por el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** el **10 de agosto de 2023**, decidiendo **revocarla**.
- 2.2.14.** El **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** mediante **auto fechado el 28 de agosto de 2023, sancionó nuevamente** a la suscrita SANDRA VIVIANA ALFARO YARA Directora Técnica de la Dirección de Reparaciones de la Unidad para las Víctimas, con **multa de dos (2) S.M.M.L.V.**
- 2.2.15.** El **Tribunal Administrativo de Antioquia**, a través de auto interlocutorio del **31 de agosto de 2023**, resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la sanción, decidiendo **revocarla**.
- 2.2.16.** El **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** decidió mediante **auto fechado el 08 de septiembre de 2023, sancionar** a las suscritas, con **multa de dos (2) S.M.M.L.V.**, para cada una.
- 2.2.17.** La Unidad para las Víctimas, radicó informe en grado jurisdiccional de consulta ante el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** y el **Tribunal Administrativo de Antioquia** el día **12 de septiembre de 2023**, , en donde se informó y reiteró a las unidades

judiciales, todas las acciones realizadas por la Unidad para las Víctimas en el marco de sus competencias necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, ya que frente a la orden judicial, la Unidad para las Víctimas había dado cabal cumplimiento en atención a la Resolución 1049 de 2019, la Resolución 582 de 2021 y el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional.

- 2.2.18.** Sumado a lo anterior, se le informó al despacho judicial que la Unidad para las Víctimas mediante la **Resolución No 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021** reconoció el derecho a recibir la medida de indemnización administrativa del actor, sin embargo, se estableció que al no acreditar con ninguno de los criterios para ser priorizada de acuerdo con el artículo 4 de Resolución 1049 de 2019 y primero de la Resolución 582 de 2021, se le insistió que la priorización de la entrega de la medida, está supeditada a que la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, y la documentación aportada no cumple con los parámetros establecidos ni con los criterios definidos en la Resolución N°1239 del 2022, por lo tanto, seguía sujeto a la aplicación del método técnico de priorización.
- 2.2.19.** El **Tribunal Administrativo de Antioquia**, a través de auto interlocutorio del **14 de septiembre de 2023**, resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la sanción impuesta por el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** el **08 de septiembre de 2023**, decidiendo **modificarla** en el sentido de reducir la sanción de multa a las suscritas, a **uno (01) SMMLV** para cada una.
- 2.2.20.** Posteriormente, el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** decidió mediante **auto fechado el 15 de noviembre de 2023** decidió **dejar sin efectos las sanciones impuestas** en atención a que para el Despacho la Entidad había ofrecido cumplimiento al fallo de tutela.
- 2.2.21.** Nuevamente el señor **WILMER CORDOBA MARTINEZ** solicitó apertura de desacato en contra de la Entidad accionada. Posteriormente el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** decidió mediante **auto fechado el 08 de febrero de 2024**, **sancionar** a las suscritas, con **multa de uno (1) S.M.M.L.V.**, para cada una.
- 2.2.22.** La Unidad para las Víctimas, radicó informe en grado jurisdiccional de consulta ante el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** y el **Tribunal Administrativo de Antioquia** el día **10 de febrero de 2023**, , en donde se informó y reiteró a las unidades judiciales lo siguiente:
- (i)** Que frente a la señora **WILMER CORDOBA MARTINEZ** elevó solicitud de indemnización administrativa con número de radicado BD000336934. Solicitud que fue atendida de fondo por medio de la Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021, en la que se le decidió en su favor (i) reconocer la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de Secuestro, y (ii) aplicar el MTP con el fin de determinar el orden de entrega de los recursos.
 - (ii)** Reiterando que para el caso en concreto, no se acreditó una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad de las establecidas en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019 y primero de la Resolución 582 de 2021, esto es: i) tener más de 68 años de edad, o ii) tener una enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definida como tal por el Ministerio de Salud y Protección Social, o iii) tener una situación de discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a la Resolución 1239 de 2022.
 - (iii)** Por lo que se indicó que, hasta tanto no se reciba la documentación que cumpla con los requisitos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social no es posible acceder al cambio de ruta en el caso en particular.
 - (iv)** Qué en atención a lo descrito, se ejecutó el Método Técnico de Priorización en la vigencia del año 2023 para el caso en particular, teniendo como resultado la no favorabilidad para acceder en dicha vigencia para el pago de la indemnización, toda vez que, no obtuvo el puntaje mínimo acorde al análisis de sus condiciones particulares, el cual el año 2022 era 42.5853 y el obtenido por el accionante fue de 29.4184. Asimismo, se indicó que la Unidad para las Víctimas aplicaría en el año

2024 el Método Técnico de Priorización para dicha vigencia y, una vez tuviera el respectivo resultado le informaría a **WILMER CORDOBA MARTINEZ**.

- (v) Por lo anterior, se explicó con los debidos fundamentos de derecho la imposibilidad jurídica para el cumplimiento material al fallo de tutela.

2.2.23. Finalmente, el **Tribunal Administrativo de Antioquia**, a través de auto interlocutorio del **13 de febrero de 2024**, resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la sanción impuesta por el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** el **08 de febrero de 2024**, decidiendo **confirmarla**.

3. DE LAS ACCIONES DESPLEGADAS POR LA UNIDAD RESPECTO DE LO ORDENADO EN EL FALLO DE TUTELA DEL 04 DE JULIO DE 2023

Su señoría, teniendo en cuenta la orden judicial del fallo de tutela calendada el **04 de julio de 2023** proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, la Unidad de Víctimas se permite manifestar la imposibilidad de brindar fecha exacta, plazo o turno probable en el que pagará la indemnización administrativa reconocida mediante la **Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021** al señor **WILMER CORDOBA MARTINEZ**, en tal sentido y de la manera más respetuosa, nos permitimos describir las siguientes líneas (i) las situaciones más relevantes del caso en concreto y (ii) los fundamentos de derecho que darían lugar a obtener un pronunciamiento favorable de su unidad judicial, con relación a la solicitud de inaplicación de la sanción impuesta en el expediente.

3.1. DEL CASO EN CONCRETO

- a) La Unidad para las víctimas otorgó respuesta de fondo a la solicitud del actor y, dando aplicación a lo dispuesto en la Resolución 1049 de 2019, mediante la **Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021** en la que se decidió a favor de **WILMER CORDOBA MARTINEZ** el (i) reconocer la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante Secuestro, y (ii) aplicar el “Método Técnico de Priorización³” con el fin de disponer la orden de la entrega de la indemnización.
- b) Que, para el caso de **WILMER CORDOBA MARTINEZ**, en la vigencia del año 2023, la Unidad para las Víctimas aplicó el Método Técnico de Priorización, el cual arrojó que NO era procedente la entrega de la indemnización ya reconocida respecto del accionante, por el hecho victimizante de **Secuestro**, puesto que para el año 2023 el puntaje mínimo definido para acceder a la indemnización fue de 42.5853 y el puntaje obtenido por **WILMER CORDOBA MARTINEZ** fue de **29.4184**. Adjuntamos a la presente, oficio del **25 de enero de 2024**, en el cual se desarrolló el puntaje obtenido del método técnico, para el caso en concreto.
- c) Por consiguiente, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento administrativo contemplado en la Resolución 1049 de 2019, a la Unidad para la Víctimas le es imposible otorgar una fecha de pago. Pues, en el caso particular de **WILMER CORDOBA MARTINEZ** el resultado de la aplicación del Método sí bien permitió determinar un orden, éste no se ubicó dentro del universo de víctimas que accederán a la indemnización administrativa conforme la disponibilidad presupuestal asignada a la Entidad para el año 2023.
- d) Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de **WILMER CORDOBA MARTINEZ**, no es posible realizar el desembolso de la medida de indemnización en la vigencia 2023, la Unidad **procederá a aplicarle el Método en la vigencia del año 2024**, con el fin de determinar la priorización para el desembolso de su indemnización administrativa. Es importante indicarle que, en ningún caso, el resultado obtenido en una vigencia será acumulado para el siguiente año
- e) Reiterando que para el caso en concreto, no se acreditó ninguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad establecidas en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019 y primero de la Resolución 582 de 2021, esto es: i) tener más de 68 años de edad, o ii) tener una enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definida como tal por el Ministerio de Salud y Protección Social, o iii) tener una situación de discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que

³ El **Método Técnico de Priorización** es un proceso técnico que, atendiendo a la información de variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del daño, y de avance en el proceso de reparación integral de las víctimas, determina el orden para el desembolso de la medida de indemnización administrativa de acuerdo con la disponibilidad presupuestal anual asignada a la Unidad para las Víctimas

establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud, conforme a la Resolución 1239 de 2022.

- f) Por lo que se indicó que, hasta tanto no se reciba la documentación que cumpla con los requisitos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social no es posible acceder al cambio de ruta en el cambio en particular.

Dicho lo anterior, su señoría es preciso indicar que la Unidad para las Víctimas, en cumplimiento de la **orden séptima del Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional**, la cual dispuso que el Director de la Unidad para las Víctimas en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación, debía reglamentar el procedimiento que deben agotar las personas víctimas del conflicto armado para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, por tal motivo la Entidad accionada profirió la Resolución No.01049 del 15 de marzo de 2019, *“por medio de la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018, y se dictan otras disposiciones.”*

La mencionada resolución contempla cuatro (4) fases de procedimiento, las cuales son:

- i) Fase de solicitud.
- ii) Fase de análisis de la solicitud.
- iii) Fase de respuesta de fondo a la solicitud y,
- iv) Fase de entrega de la medida de indemnización.

A su vez, también estableció unas rutas de ingreso al procedimiento administrativo, a saber:

- Solicitudes prioritarias. Aquellas en las que se acrediten situaciones de extrema vulnerabilidad según lo dispuesto en el artículo 4 de la citada Resolución y primero de la Resolución 582 de 2021.
- Solicitudes generales. Personas que no han iniciado su solicitud de indemnización y no cumplen con los criterios de priorización.

Este procedimiento, tiene dos connotaciones de gran relevancia, primero, el antecedente que lo dio como origen por la propia Corte Constitucional en el Auto 206 de 2018, precedente que no puede omitirse bajo ninguna circunstancia, y segundo, busca la garantía y protección de los derechos fundamentales a la ***igualdad, al debido proceso y a la reparación integral*** de las víctimas del conflicto interno armado, recordando a su respetado colegiado, como también se le mencionó al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y al Tribunal Administrativo de Antioquia**, en distintas oportunidades dentro del procedimiento de la acción constitucional con radicado **05001333301620230019600**, que si bien los derechos fundamentales de las víctimas deben ser garantizados de manera oportuna, cuando un Estado se enfrenta a la tarea de indemnizar a millones de personas, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a los criterios de priorización previamente establecidos.

Vale la pena indicar que, el sistema de priorización establecido se alinea con el interés público y social, pues mantiene coherencia con el alcance de la sostenibilidad fiscal, la cual fue abordada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-753 de 2013 que la reconoce como un instrumento orientador de la política de víctimas para el reconocimiento progresivo de la indemnización administrativa

Ahora, surge para la Entidad la imposibilidad de informar monto, fecha, plazo o turno probable de pago de la indemnización reconocida mediante la **Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021**, toda vez que debe ser respetuosa del procedimiento establecido en la Resolución 1049 de 2019 y del debido proceso administrativo.

Es preciso ser enfático frente a esta situación, en el entendido que la orden de tutela lleva consigo el desconocimiento de la regla general de priorización para el acceso de la indemnización administrativa por efecto del conflicto armado y en esa medida induce al servidor público a una encrucijada; a cumplir la orden de tutela saltando los turnos establecidos con los criterios objetivos señalados, desconociendo los derechos de otros con igual o mayor prioridad; y de contera el reglamento a cuyo cumplimiento se halla obligado.

Sin embargo, la Unidad para las Víctimas procedió conforme a la norma y al procedimiento establecido, es decir, contestó la petición en los términos conforme al reglamento y no la orden de tutela, que en realidad es jurídicamente imposible de cumplir por las razones ya citadas, en ese orden de ideas, no existe responsabilidad subjetiva, pero si se configura unas ordenes desproporcionadas y

por fuera de las reglas emanadas por la Corte Constitucional y del procedimiento ya reglado, que deben ser objeto de análisis y revocatoria.

Dicho en otros términos, las suscritas **no se encuentran en rebeldía a dar cumplimiento a la orden judicial, sino una posición razonablemente atendida o justificable para proceder como se hizo durante el proceso, suficiente para conjurar la sanción, de manera que lo que resulta inadecuado para proteger el derecho del accionante, sin lastimar los derechos de otras personas en igualdad o en condiciones más difíciles que él, es la orden de tutela, por tanto debe cambiarse conforme a las reglas establecidas por la Corte Constitucional, en ese orden, no es factible bajo ninguna mirada que se insista en confirmar la sanción proferida en mi contra, solo porque para el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia, consideran que si la respuesta al derecho de petición no contiene una fecha de pago, no se puede considerar un cumplimiento a la petición de fondo y congruente.**

Así las cosas, pedimos al despacho considerar los fundamentos jurisprudenciales que presentaré en el escrito, a fin de realizar una evaluación profunda del fin del incidente de desacato y la debida fundamentación de la imposibilidad alegada para asignar una fecha de pago, sin agotar el procedimiento administrativo

3.2. FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

3.2.1. ACCIÓN DE TUTELA - PROCEDIBILIDAD

En relación con la procedencia de la acción de tutela contra providencias proferidas con ocasión del incidente de desacato, la Corte Constitucional ha señalado que resulta procedente siempre y cuando se demuestre que se cumplen los requisitos generales de procedencia y que la autoridad judicial accionada haya incurrido, por lo menos, en un defecto específico (orgánico, sustancial, fáctico, por desconocimiento del precedente, violación directa de la Constitución). En esta oportunidad, se cumplen los requisitos generales, dado que:

- i.** El asunto reviste relevancia constitucional, en la medida que la decisión del juez de tutela de primera instancia y de segunda, desconocen la jurisprudencia de la Corte Constitucional en especial la T- 025 de 2004 y los autos de seguimiento en concreto el Auto 206 de 2017 que estable la creación de un procedimiento para el pago de indemnizaciones y su desconocimiento generaría un riesgo jurídico y una inseguridad del sistema, pues si existen unas reglas claras para el pago, por qué desconocerlas y utilizar la acción de tutela para desconocer los turnos y la prioridad de pagos que tiene el universo de víctimas. Adicional, la decisión del juez de tutela de sancionar por desacato, genera un inminente riesgo de los derechos fundamentales invocados, pues las ordenes de multa y arresto continúan vigentes para la suscrita, aun cuando realizadas las actuaciones pertinentes a fin de acreditar el cumplimiento del fallo.
- ii.** Están agotados todos los mecanismos judiciales a mi alcance, en tanto he solicitado el levantamiento de la sanción, no existiendo un recurso adicional que pueda interponer ante un superior jerárquico, toda vez que la sanción ya fue confirmada en sede de consulta. Por su parte, la sentencia SU- 034 de 2018 de la Corte Constitucional, establece la procedencia de la acción de tutela contra las providencias en el proceso de incidente de desacato.
- iii.** Se cumple el requisito de inmediatez, puesto que la providencia que impuso la sanción data del **08 de febrero de 2024 confirmada** mediante auto del **13 de febrero de 2024**.
- iv.** Igualmente, he enumerado y explicado en detalle los hechos de los cuales se deriva la vulneración de mis derechos fundamentales.
- v.** Finalmente, por esta vía no estoy atacando un fallo de tutela, sino una providencia proferida dentro de un trámite de desacato.

En síntesis, como lo ha decantado la jurisprudencia, el incidente de desacato es un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia – debido proceso –, por tanto, si se presume la afectación de este derecho fundamental en el trámite del incidente de desacato, podrá solicitarse su protección inmediata a través de la acción de tutela.

3.2.2. CAUSALES ESPECIFICAS DE PROCEDIBILIDAD

Por otro lado, en cuanto a las causales específicas de procedibilidad, la providencia judicial que se controvierte reúne, **tres (3)** causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial, las cuales a saber son:

- Se presenta **un defecto sustantivo** por desconocimiento del precedente establecido en la Sentencia SU- 034 de 2018 de la Corte Constitucional, que señala expresamente las reglas jurisprudenciales, para que los jueces de tutela de primera instancia, module el cumplimiento del fallo, en especial los que se relacionan con el pago de indemnización administrativa.
- Como también en se incurrió en **defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio allegado al proceso**, ya que el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín**, como también el **Tribunal Administrativo de Antioquia** al momento de valorar los escritos emitidos por la Unidad para las Víctimas, como también la resolución que resolvió el reconocimiento a la medida indemnizatoria del actor de la acción constitucional de la referencia, valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa, sin razón valedera da por no probado el hecho del incumplimiento de la sentencia, sin tener en cuenta las explicaciones manifestadas en distintas oportunidades en relación al debido proceso administrativo gestado en la Resolución 01049 de 2019, respecto a cómo es el procedimiento para la entrega de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto armado dentro de un marco de igualdad entre las demás víctimas.
- Además, se configuró la causal específica de procedibilidad por **desconocimiento del precedente constitucional**⁴, pues este se presenta, entre otras, cuando la Corte Constitucional determina el alcance de un derecho fundamental o señala la interpretación de un precepto que más se ajusta a la Carta Política, y luego el juez ordinario resuelve un caso limitando sustancialmente dicho alcance o apartándose de la interpretación fijada por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

En la Sentencia T 351 de 2011 explica que *“el sentido, alcance y fundamento normativo de obligatoriedad de los pronunciamientos de la Corte Constitucional varía según se trate de fallos de constitucionalidad o de revisión de tutelas. No obstante, ambos tienen en común, que se deben acatar (i) para garantizar el carácter normativo de la Constitución como norma de normas, en tanto la Corte Constitucional es el intérprete autorizado de la Carta, y (ii) para unificar la interpretación de los preceptos constitucionales por razones de igualdad”*. (Negrilla fuera de texto).

Consecuentemente, se presentó una **violación directa de la constitución**, pues, con la decisión del **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia**, se evidencia que estas decisiones se ven abiertamente afectados los principios constitucionales **al debido proceso, igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima en el sistema judicial y buena fe**, por desconocer abiertamente lo previsto en el Auto 206 de 2017 y el procedimiento de reconocimiento de indemnización administrativa previsto en la Resolución 01049 de 2019.

3.2.3. SOBRE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL PARA EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO Y CONSIDERACIONES FRENTE AL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD

Señor Juez, sobre la imposibilidad por parte de la Unidad en **cuanto a indicar una fecha de pago de la Indemnización**, toda vez que, que se encuentra en una condición excepcional que valide su incumplimiento material. Lo anterior teniendo que, como lo señala el marco normativo, la entrega de las medidas de reparación, atención y asistencia, deben cumplir los principios de progresividad, gradualidad, y sostenibilidad fiscal, por cuanto no es viable jurídicamente, ni materialmente indemnizar a todas las víctimas al mismo tiempo.

Por eso, el Método Técnico de Priorización es la herramienta que determina el orden de pago de las personas, que no se enmarcan en las situaciones del artículo 4° de la resolución 1049 de 2019, pero que según la evaluación de otros factores si es necesario apremiar el pago de la Indemnización Administrativa. Es decir, la Unidad depende de un presupuesto anual, que se distribuye en las personas que sean priorizadas por el artículo 4° de la resolución 1049 y las que salgan favorables luego de la aplicación del método técnico de priorización; luego, no hay manera de saber la cantidad de víctimas que serán priorizadas para pago, por ende, no se puede asignar una fecha de pago cuando no es seguro si financieramente la Unidad pueda asumir dicho pago.

⁴ Revisar sentencias T-1092 de 2007 y T-656 de 2011.

Vale también, recordar y precisar que, si bien la indemnización administrativa es una obligación del Estado, esta no constituye un derecho fundamental que deba ser reclamado por vía de tutela, ni mucho menos amparado por las entidades judiciales.

Por otra parte como se ha recalcado en varios pronunciamientos de la Unidad, no es física ni presupuestalmente posible indemnizar a más de **9.625.203** de víctimas al tiempo (INFORME DE LA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN - RNI, FEBRERO 2024), máxime cuando la Unidad se encuentra en una crisis presupuestal reconocida por la Corte Constitucional en el auto 206 del 28 de abril de 2017, en donde la Corte Constitucional recordó que en reiterada jurisprudencia en seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, se ha manifestado que *“el sistema de priorización no puede derivar en una práctica inconstitucional, consistente en restringir arbitraria y desproporcionadamente el acceso de un grupo particular de víctimas a las medidas de indemnización, tal y como ocurre en la actualidad con la población desplazada por la violencia. Por el contrario, las políticas de indemnización deben dar un estricto cumplimiento al principio de coherencia, tal como fue definido en su momento en la sentencia T-025 del 2004”*

A su vez la *sentencia* T-025 del 2004 establece sobre la coherencia que esta *apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que, si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico*

Por lo cual, al encontrarnos ante situaciones como la de **WILMER CORDOBA MARTINEZ**, en donde, sin desconocer su calidad de persona víctima del conflicto armado, no presenta ninguna situación de vulnerabilidad o urgencia manifiesta, resulta absolutamente lógico dar prelación a otras personas que sí presenten circunstancias de priorización.

Ahora, su señoría, pido en consideración lo siguiente. El Gobierno Nacional a través de la Unidad para las Víctimas ha realizado un importante esfuerzo en materia fiscal para atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado interno, es así como desde el año 2012 hasta el 31 de diciembre de 2022 se han realizado 1.375.157 indemnizaciones a 1.296.582 víctimas por un valor de \$9.236.477.783.522.

No obstante, dado el alto número de víctimas, la Entidad enfrenta permanentemente retos presupuestales y operativos que le impiden materializar la indemnización para todas las víctimas con derecho a esta.

En cuanto a la presente vigencia, la realidad en materia de indemnización administrativa desborda la capacidad presupuestal de la Unidad para las Víctimas, como se ilustra a continuación:

- El valor del presupuesto asignado para la presente vigencia es de **\$1.256.858.687.263** con los que se estima indemnizar aproximadamente a **111.000** víctimas con un promedio de costo de indemnización de **\$11.302.686**.
- Se debe aplicar el Método Técnico de Priorización a un universo promedio de **5.438.226** víctimas que a 31 de diciembre de 2022 contaban con acto administrativo de reconocimiento de la medida de indemnización.
- Luego de la aplicación del Método Técnico de Priorización en el año 2022, el universo de víctimas es de 52.417, las cuales cuentan con oficio de favorabilidad y están pendientes por pagar, esto por valor de **\$336.375.087.608**.
- Las víctimas con cumplimiento de criterio de priorización y cuya indemnización se estima que costaría **\$1.167.108.301.460**, es de 108.739.
- Durante la vigencia 2023, las víctimas que cumplirán criterio de priorización por edad son 45.620 y dichas indemnizaciones tienen un valor estimado de **\$436.949.917.559**.

Por consiguiente y de acuerdo con las proyecciones realizadas, la Entidad estima que con los recursos asignados para la presente vigencia 2023 (**\$1.256.858.687.263**), no será posible alcanzar la meta de indemnizaciones, ni dar cumplimiento a los indicadores del cuatrienio, contemplados en las metas CONPES y el Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, me permito ilustrar la proyección de los recursos necesarios para la presente vigencia, a fin de lograr la estabilización conforme a derechos adquiridos con las víctimas en cumplimiento de los criterios de priorización emanados por la Resolución 1049 de 2019 y la Resolución 582 de 2021.

COMPROMISOS 2023	CANTIDAD	VALOR ESTIMADO
VÍCTIMAS PRIORIZADAS ¹	173.228	1.587.644.273.987
PROYECCIÓN VÍCTIMAS PRIORIZADAS NUEVAS ²	45.620	436.949.917.569
TOTAL	218.848	2.024.594.191.556

¹ Corresponde al número de personas con cumplimiento de criterio a 31 de diciembre de 2022.

² Corresponde al número de personas que cumplirían criterio durante la vigencia 2023.

En este contexto, resulta imperiosa la necesidad de analizar y comprender la situación, toda vez que es evidente que para poder indemnizar al universo de víctimas expuesto existe la necesidad de aumentar el presupuesto asignado para la vigencia 2023 a la Unidad para las Víctimas en lo referente al otorgamiento de la medida de indemnización administrativa. Teniendo en cuenta que es preciso otorgar dicha medida a través de 218.848 pagos, esto sin contemplar los más de 5.438.226 víctimas que a diciembre de 2022 contaban con acto administrativo de reconocimiento, susceptibles a que se les aplique el Método Técnico de Priorización y a la espera de la ordenación del pago por un valor estimado de **\$33.654.037.181.200**.

Como resultado del análisis de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la ley de víctimas se expuso que el país necesita 301 billones de pesos a 2031 para cumplir la atención y reparación de las más de nueve millones de víctimas que hay en Colombia.

Adicionalmente, valdría la pena indicar que, pese a los diferentes esfuerzos realizados históricamente en materia fiscal para compensar económicamente a las víctimas del conflicto armado interno, el reto de la política de la reparación integral aún es enorme. De allí que el cometido primordial es indemnizar a aquellas víctimas que por diversas situaciones presentan una vulnerabilidad mayor. Esto además, en atención a lo dispuesto en el Auto 206 de 2017 emitido por la Corte Constitucional en el que determinó que los criterios de priorización que se debían implementar para el pago de la medida de indemnización administrativa, correspondía entonces enfocarse en primera medida en aquellas víctimas inmersas en circunstancias de extrema vulnerabilidad o urgencia manifiesta, en el entendido que, si bien la población víctima de conflicto armado en su totalidad es vulnerable, existen personas que presenten un grado mayor de vulnerabilidad tales como los adultos mayores, personas con discapacidad o víctimas con enfermedades graves o ruinosas.

Finalmente, es importante señalar que la interposición creciente, masiva y generalizada de la acción de tutela para acceder a los recursos que contemplan la indemnización administrativa, entorpece el mismo proceso ordinario destinado a atender a las víctimas, toda vez que la acción constitucional se ha transformado en un trámite paralelo para acceder directamente a los derechos que la ley consagra a favor de las víctimas, lo cual afecta los procedimientos y rutas establecidas.

3.2.4. SOBRE LA NECESIDAD DE ESTABLECER CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN - RECUENTO JURISPRUDENCIAL

En reciente sentencia, el Consejo de Estado⁵, realizó un análisis de la jurisprudencia emitida en torno a la situación de la Unidad para las Víctimas frente a la necesidad de establecer criterios de priorización en su normatividad interna frente a la cantidad de víctimas del conflicto armado:

*“Al examinar la constitucionalidad de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, previstas en la Ley 1448 de 2011 y en los Decretos 4634 de 2011 y 4635 de 2011, la Corte, en la sentencia C-753 de 2013, sostuvo que la misión institucional del sistema de reparación **precisaba de la capacidad suficiente para responder a las exigencias relacionadas con la reparación a las víctimas**, lo que exige contar con la disponibilidad de recursos para que la política de reparación sea viable en el tiempo y para todo el universo de víctimas. De este modo, resaltó la citada sentencia que es importante que las medidas de atención se acojan a los principios de continuidad y progresividad, pero sin que el derecho a la reparación esté supeditado a la sostenibilidad fiscal. Agregó la Corte que, dada la necesidad de que la política de reparación sea viable y proporcional al número de víctimas y al daño sufrido por ellas, es menester considerar mecanismos para que el sistema para garantizar las indemnizaciones administrativas esté adecuadamente financiado, o, **de lo contrario, no cumpliría el propósito para el que fue diseñado ni tendría ninguna eficacia en términos de justicia material.**”*

⁵ Sala de lo contencioso administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de febrero de 2021. Radicación 11001-03-15-000-2020-04776-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón

En ese orden, concluyó la sentencia en comento que las disposiciones normativas que establecen plazos y límites en términos del presupuesto nacional no suponían una extralimitación del principio de responsabilidad fiscal, en detrimento del derecho de las víctimas a la indemnización, por cuanto dicho principio “es un criterio orientador de las ramas del poder para conseguir los fines del Estado que no tiene la virtualidad de socavar derechos fundamentales”.

Es decir que, para la Corte, es viable la aplicación de criterios e instrumentos de priorización, así como el agotamiento del procedimiento previsto por la ley para la entrega de la indemnización administrativa por los hechos sufridos en el contexto del conflicto, con miras a viabilizar la adecuada reparación integral de las víctimas, conforme a los principios de igualdad, gradualidad y progresividad. Así lo ha dejado en claro en los distintos Autos de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, entre ellos, el Auto 206 de 2017, en el que exhortó a los jueces de la República a que se abstuvieran de impartir temporalmente órdenes de reconocimiento de indemnización administrativa y sanciones por desacato, dado el número de tutelas que desbordaban la capacidad de la entidad competente para atenderla.

Tal postura fue reiterada en la sentencia SU-034 de 2018, en la que se estudiaron las decisiones de los jueces de tutela frente a los presuntos desacatos de la UARIV a órdenes de reconocimiento de indemnización administrativa, sentencia que será analizada por la Sala al abordar el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, planteado por los actores.

Del anterior recuento es dable concluir que, en el marco del derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado, las órdenes de indemnizaciones administrativas que imparten los jueces de tutela deben tomar en consideración las medidas adoptadas por el Ejecutivo con la finalidad de indemnizar al universo de víctimas, ante la imposibilidad financiera de hacerlo al mismo tiempo” (resaltado fuera de texto).

A raíz de las consideraciones expuestas, es pertinente indicar que el juez de tutela, al momento de decidir la acción constitucional en materia de indemnizaciones administrativas, debe atender los principios generales de progresividad y sostenibilidad fiscal⁶, en un contexto de igualdad material a través del establecimiento de criterios de priorización y con un procedimiento administrativo avalado por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, lo que refuerza la tesis de improcedencia de la acción de tutela para obtener una fecha exacta de pago, en la medida que no se pueden indemnizar a todas las víctimas en un solo momento, y en virtud del principio de subsidiariedad, pues el procedimiento contemplado en la Resolución 01049 de 2019 resulta idóneo como mecanismo principal de atención a este tipo de solicitudes y que organiza los pagos de forma igualitaria según el orden de radicación y de acuerdo a unos criterios objetivos de priorización.

Conforme a todo lo anterior su Señoría, se ha demostrado que la entidad ha gestionado todo su actuar administrativo a fin de poder dar cumplimiento a lo ordenado por parte del fallo de tutela respetando el debido proceso, y así poder brindarle a **WILMER CORDOBA MARTINEZ** efectiva respuesta.

3.2.5. DE LA NATURALEZA DE LA SANCIÓN EN EL MARCO DEL INCIDENTE DE DESACATO

Al respecto debe indicarse, que el objeto y finalidad de la sanción que se puede imponer en el trámite incidental de desacato no es la sanción *per se*, pues su función es completamente persuasiva para obtener el cumplimiento de las órdenes de tutela; esta pretende, incluso ya impuesta, que el accionado cumpla la orden judicial que está encaminada al amparo de determinado derecho fundamental. Así, en el presente asunto, además de haber cumplido la orden, también se logró salvaguardar el derecho fundamental reclamado y objeto de protección constitucional que, se reitera, es la finalidad del incidente de desacato y la respectiva sanción.

La Corte Constitucional, en reiterado precedente⁷, ha definido con claridad que el propósito de la sanción en el marco del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una forma para alcanzar el cumplimiento de la orden de tutela por parte del sancionado, “[e]n tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la imposición de una sanción, deberá proceder a acatar la sentencia. De igual forma, **en el supuesto en que se haya**

⁶ Ley 1448 de 2011. Artículos 17 y 19.

⁷ Revisar sentencias C-243 de 1996, C-092 de 1997, T-421 de 2003, T-368 de 2005, T- 171 de 2009; T-652 de 2010, T-482 de 2013; entre otras.

adelantado todo el procedimiento y se haya decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se le imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo.”⁸(Subrayado fuera del texto).

Resulta redundante enfatizar más en un asunto que ha mantenido un criterio unánime y reiterado por parte de los tres órganos de cierre de cada jurisdicción y esto es que, la sanción por desacato no cumple una función sancionatoria *per se*, sino se trata de una función persuasiva y coercitiva, pues si la imposición de la sanción fuera un fin en sí misma, se perdería de vista la necesidad de amparo de las garantías constitucionales que originaron la misma, por lo cual la sanción debe propender por alcanzar la efectividad material de los derechos tutelados.

3.2.6. AUSENCIA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA, FINALIDAD DEL INCIDENTE DE DESACATO Y ANÁLISIS DE RESPONSABILIDAD

El trámite incidental de desacato que consagra el decreto 2591 de 1991 “*es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia*”⁹; en este sentido, tanto opera para buscar el cumplimiento del fallo de tutela como para evaluar la naturaleza del incumplimiento y las condiciones particulares del caso, pues no se entiende como un proceso de una vía, como una penalización objetiva, sino como una evaluación bidireccional con garantías hacia la parte accionante y la parte accionada.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que el fin del incidente de desacato es promover o impulsar el cumplimiento de las órdenes judiciales, pudiendo el operador judicial imponer sanciones de multa y/o arresto, pero las sanciones no son su finalidad, pues la realidad nos muestra que hay casos en los cuales existe o consta el incumplimiento, pero éste no depende de la voluntad del obligado, tema sobre el que volveré más adelante.

En lo que respecta al análisis que se debe adelantar en el incidente de desacato, ha dicho la Corte Constitucional que “[a]l investigado se le deben respetar las garantías que el derecho sancionador consagra a favor del disciplinado, especialmente, la prohibición de presumir su responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento”¹⁰, postura que también ha asumido la honorable Corte Suprema de Justicia:

*“De manera que, al ser el desacato una manifestación del poder disciplinario del juez, la responsabilidad de quien en él incurra es de carácter subjetivo, lo que significa que no puede presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento, sino que, para que haya lugar a imponer una sanción, se requiere comprobar la negligencia de la autoridad accionada”*¹¹.

Por su parte, el Consejo de Estado¹² resaltó la importancia de la valoración del elemento subjetivo de la responsabilidad por la demostración de acciones positivas y en la aplicación de un trámite que, por su naturaleza, resulta complejo:

*“En este contexto, para la Sala, una apreciación de las pruebas aportadas al trámite incidental, de cara a la situación de la entidad, hubiese permitido arribar a la conclusión de que, en el caso particular, no se configuró el elemento subjetivo de la responsabilidad para la imposición de la multa por desacato a los señores **ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE** y **ENRIQUE ARDILA FRANCO**, toda vez que aunque la **UARIV** no pudo señalar una fecha exacta para el desembolso de la indemnización reconocida, ello no se debió a un desinterés en acatar la orden judicial o a una actitud negligente frente al derecho que le asiste al señor **PAUL BREINEL RUDAS**, sino a la complejidad del trámite que aquí se ha destacado. Ciertamente, aunque en el traslado del último trámite incidental los actores no rindieron el informe, es indiscutible que la situación del señor **PAUL BREINEL RUDAS** había sido suficientemente contextualizada y detallada a lo largo del proceso, a través de sendos escritos de oposición al trámite incidental y de solicitud de levantamiento de la sanción, que fueron presentados por los incidentados una y otra vez, de manera que tal evidencia no puede ser desconocida en perjuicio de los derechos fundamentales de los aquí accionantes. En todo caso, los incidentados demostraron que comunicaron al señor **PAUL BREINEL RUDAS** que se procedió a aplicar el Método Técnico de Priorización y como resultado de ello no fue procedente materializar la entrega de la medida indemnizatoria en el período fiscal vigente, por falta de disponibilidad presupuestal.*

⁸ Sentencia T-482 de 2013.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-280 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís (e)

¹¹ Corte Suprema de Justicia. ATP 240-2020, Radicación n.º 109221. M.P. Patricia Salazar Cuellar

¹² Sala de lo contencioso administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de febrero de 2021. Radicación 11001-03-15-000-2020-04776-00. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón

En consecuencia, contrario a las conclusiones a las que arribaron las autoridades judiciales accionadas, lo que se evidencia es una actividad constante de parte de los incidentados de lograr persuadir al juez de tutela de abstenerse de aplicar una sanción y valorar las gestiones adelantadas para descartar la hipótesis de un incumplimiento deliberado del fallo”.

Como se puede apreciar, la jurisprudencia reciente de las Altas Cortes ha resaltado la importancia constitucional de una adecuada valoración de las acciones adelantadas por las entidades que se encaminan hacia el cumplimiento de los fallos de tutela y del análisis adecuado de situaciones estructurales¹³ que *deben* ser tenidas en cuenta. De este modo concluye la citada sentencia del Consejo de Estado:

*“En la sentencia transcrita [SU-034 de 2018], la Corte examinaba si las decisiones de los jueces constitucionales de denegar el levantamiento de la sanción por desacato a las órdenes de reconocimiento de indemnización a las víctimas, estuvieron ajustadas a derecho y concluyó que una lectura ponderada del contexto de la situación no habría sido indiferente al hecho de que la obligación de reparar integralmente a las víctimas del conflicto está circunscrita a una regulación con respaldo constitucional **que incluye el agotamiento de un procedimiento y la aplicación de unos criterios de priorización**, así como al respeto por unos principios de rango superior –especialmente el derecho a la igualdad de que son titulares todas las personas que aspiran a acceder a la indemnización administrativa–. Las razones expuestas en precedencia llevan a la Sala a considerar que los jueces accionados no acogieron las pautas que la jurisprudencia constitucional ha avalado en materia de aplicación de criterios de priorización y el agotamiento del procedimiento previsto por la ley dentro del esquema para la entrega de la indemnización administrativa por los hechos sufridos en el contexto del conflicto armado.*

Por lo anterior, no se evidencia una adecuada valoración respecto a la responsabilidad subjetiva, en las providencias sancionatorias de las suscritas, ya que **no acentúan todas las actuaciones positivas que se han desarrollado para dar cumplimiento en la medida de lo posible y bajo al marco legal, de lo ordenado.**

3.2.7. PROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DE LA SANCIÓN CONFORME A JURISPRUDENCIA APLICABLE

Con el fin de mostrar a su señoría que la solicitud que estamos haciendo es jurídicamente viable y que no se trata de una reiteración de una situación ya resuelta por el despacho, me permito en este acápite poner bajo su consideración los precedentes jurisprudenciales que darían lugar a obtener de su despacho decisión favorable:

(i) **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN CIVIL, AGRARIA Y RURAL, STC 8706-2023 RADICACIÓN 11001-02-03-000-2023-03185-00 del 30 de agosto del 2023**

En esta oportunidad la honorable Corte Suprema de Justicia analizó en la acción de tutela interpuesta por la suscrita en contra de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Manizales y el Juzgado Segundo de Familia de misma ciudad, la responsabilidad subjetiva de la suscrita en el trámite sancionatorio por desacato, frente a la imposibilidad de ofrecer una fecha cierta de pago de indemnización al señor Jhon Jairo Giraldo Rivera, de la siguiente manera:

“(…) En ese sentido, en el sub examine era necesaria la apreciación conjunta y armónica de los elementos de convicción allegados, para establecer con precisión la responsabilidad subjetiva en disputa, pues, la falta de motivación en ese aspecto y de una valoración detallada de las circunstancias expuestas, vulneraba sin duda el derecho al debido proceso.

Por supuesto, no desconoce la Sala que la orden constitucional imponía dar respuesta con la asignación del turno correspondiente para el desembolso de la indemnización

¹³ Sentencia T-315 de 2020. “En este orden de ideas, comoquiera que se trata de un problema estructural, salvo lo que pueda establecerse en cada caso concreto, no puede concluirse de manera general que la sola omisión de respuesta en los incidentes de desacato resulte imputable a la Representante Legal de Coomeva E.P.S. En tal virtud, tal y como se definió en la Sentencia T-1234 de 2008, en el presente caso se habrán de alterar las reglas que gobiernan el trámite de los incidentes de desacato, por cuanto no cabe “aplicar el criterio conforme al cual, establecida la mora, la misma resulta automáticamente atribuible a negligencia de la entidad, sino que es preciso determinar si se está en presencia de un problema estructural que excluye la culpa en los casos concretos”. En otras palabras, por las anteriores circunstancias que se han anotado sobre la situación de crisis que atraviesa Coomeva E.P.S. se inaplicará “la regla conforme a la cual, en los incidentes de desacato el incumplimiento objetivo de la orden de tutela impone al destinatario de la misma la carga de explicar su conducta omisiva como presupuesto para evitar la sanción”.

reconocida, no obstante, el 17 de noviembre de 2022, la entidad informó a los tutelantes, en forma motivada, que ello no era posible para esa vigencia y, en el trámite incidental, explicó las razones que le impedían modificar la evaluación técnica de priorización realizada en la vigencia 2022, la cual debía renovarse anualmente, como lo dispone el artículo 17 de la Resolución 1049 de 2019. Frente a tales alegaciones correspondía al Tribunal, al resolver la consulta de la sanción, analizar si estaba acreditada la responsabilidad subjetiva requerida para confirmar la decisión del a quo, pues no podía limitarse a indicar que la orden constitucional había impuesto asignar un turno, sin validar si quiera en detalle las disposiciones de la referida reglamentación y la respuesta dada a los peticionarios el 17 de noviembre de 2022, motivación que era necesaria, dado que, para imponer una sanción por desatención de un fallo de tutela imperioso resulta determinar la conducta caprichosa y antojadiza que habría llevado a las incidentadas a no asignar el turno pedido o, por el contrario, establecer si, desde el punto de vista subjetivo, tal omisión estaba razonablemente justificada, al punto de no comprometer su responsabilidad personal.

Por lo anterior, se accederá al amparo invocado frente a la decisión adoptada por la Colegiatura accionada, pues las alegaciones expuestas en esta tutela sí fueron presentadas en el trámite incidental inicial y debieron ser valoradas en sede de consulta. (...)” Negrita fuera del texto

Por tal motivo, se amparó los derechos deprecados por la suscrita y se ordenó a las accionadas resolver nuevamente el incidente de desacato, teniendo en cuenta las consideraciones del respectivo fallo frente a la valoración de la responsabilidad subjetiva.

(ii) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN CIVIL, AGRARIA Y RURAL, STC 7695-2023 RADICACIÓN 11001-02-03-000-2023-02362-00 del 03 de agosto del 2023

La Corte Suprema de Justicia, en su Sala de Casación Civil y Agraria, a través de sentencia del **03 de agosto de 2023**, analizó la acción de tutela instaurada por la suscrita, en contra del Juzgado Diecinueve Civil del Circuito y la Sala Civil del Tribunal Superior, ambos de Medellín, frente a las sanciones impuestas por los accionados en contra de la suscrita. En tal sentido, la cooperación manifestó:

“(...) Por lo expuesto, se reitera, en el caso concreto, se necesita una apreciación conjunta y armónica de los elementos de convicción arrojados para establecer con precisión la responsabilidad subjetiva de la accionante. Por lo demás, no desconoce la Sala que la orden constitucional imponía asignar el turno correspondiente para el desembolso de la indemnización reconocida. Sin embargo, se destaca que la entidad - en el trámite incidental-, en principio, explico las razones de la imposibilidad de la servidora pública convocada de modificar la evaluación técnica de priorización realizada en la vigencia de los años 2021 y 2022. Y que esta debía renovarse anualmente, como lo dispone el artículo 17 de la Resolución 1049 de 2019. De manera que, ante las alegaciones expuestas, correspondía al Tribunal analizar si estaba acreditada la responsabilidad subjetiva de la actora (...)” Negrita fuera del texto

Por tal motivo, se amparó los derechos deprecados por la suscrita y se ordenó a las accionadas resolver nuevamente el incidente de desacato, teniendo en cuenta las consideraciones del respectivo fallo frente a la valoración de la responsabilidad subjetiva.

(iii) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN LABORAL, STL 6606-2023 RADICACIÓN 70648 del 31 de mayo del 2023.

El origen de este pronunciamiento es una Acción de Tutela interpuesta por la Dra. Clelia Andrea Anaya contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali y el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Cali.

Como pueden identificar en la parte motiva del proveído la Corte Suprema de Justicia consideró lo vertido en la Sentencia SU 034 de 2018 emitida por la Corte Constitucional (folios 14 y 15 pdf adjunto) y concluyó que *“la orden impartida sobre la fecha aproximada de pago es de imposible cumplimiento”* (folio 20 pdf adjunto) (negrilla fuera de texto original).

La Corte Suprema de Justicia citó como derrotero jurisprudencial (frente al problema jurídico de fondo) el Auto 206 de 2017 emitido por la Corte Constitucional que derivó en la expedición de la Resolución 1049 de 2019 modificada por la Resolución 582 de 2021, mediante la cual se adoptó el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa y se creó el Método Técnico de Priorización.

Es importante destacar que se enfatizó en el objetivo que cumple el MTP y las limitaciones propias de la cantidad de recursos dispuestos por el presupuesto general de la nación (folios 21 y 22 pdf adjunto), lo que le permitió a la Corte concluir que brindar una fecha aproximada de pago de la indemnización administrativa para las víctimas que no cumplen con uno de los criterios de priorización depende de factores ajenos a nuestra Entidad, dicho de otra forma, se tienen situaciones como la (i) cantidad de personas que van a obtener el reconocimiento de la indemnización (ii) sumado a las personas que en el pasado ya les fue reconocido este derecho, (iii) el presupuesto con el que cuenta la UARIV para solventar estos pagos y (iv) el número de víctimas con criterio de priorización.

La Sentencia señala que no se avizora una negligencia o dolo en el incumplimiento del Fallo de Tutela (folio 23 pdf adjunto) por lo que conmina al operador judicial a emitir una nueva providencia que defina la solicitud de desacato y que tenga en cuenta las anteriores consideraciones.

El aludido pronunciamiento recoge la realidad jurídica del expediente de Tutela y pone en evidencia la imposibilidad jurídica de dar cumplimiento a este tipo de órdenes, motivo por el cual esta argumentación debe ser incluida en todos los expedientes de Tutela que contengan órdenes similares de fecha de pago a víctimas que no cuentan con un criterio de priorización, emitidas por Despachos de la Jurisdicción Ordinaria.

- (iv) En sentencia del **15 de diciembre de 2022** con radicado 11001-02-03-000-2022-04143-00, proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil con Magistrado Ponente al Dr. Francisco Ternera Barrios, se resolvió la acción de tutela promovida por el señor Ramón Alberto Rodríguez Andrade, quien fungió como Director General de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, contra del Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Juzgado Once Civil del Circuito, por la vulneración de los derechos al debido proceso, tutela judicial efectiva, buen nombre y patrimonio, en atención a la sanción impuesta a Ramón, frente al pago de la indemnización administrativa de la señora Gloria Imelda Peña Ramírez.

En esa oportunidad la Alta Corte, advirtió que las autoridades judiciales accionadas, desconocieron el precedente sentado en la SU-034 de 2018, en el sentido de:

“(...) No desconoce la Sala que la orden constitucional imponía asignar el turno correspondiente para el desembolso de la indemnización reconocida, pero tampoco puede perderse de vista que la entidad destacó en el trámite incidental la imposibilidad del servidor público convocado de modificar la evaluación técnica de priorización realizada en 2021 y que esta debía renovarse anualmente, como lo dispone el artículo 17 de la Resolución 1049 de 2019, la cual, una vez efectuada, según lo allegado con la solicitud de inaplicación de la sanción del 26 de septiembre de 2022, arrojó un valor de 20.224 y el puntaje mínimo para acceder a la medida indemnizatoria fue de 46.6053, resultado que se comunicó a la tutelante en la misma fecha; de manera que, ante esas alegaciones, correspondía al Tribunal analizar si estaba acreditada la responsabilidad subjetiva del actor, sumado a que la situación de la tutelante inicial, aplicado el procedimiento respectivo, se ha mantenido, según la última evaluación realizada, razones por las cuales se justifica la intervención en sede constitucional, tal y como lo considerado la Sala en los asuntos similares traídos a colación.. (...)”

- (v) En sentencia del **20 de mayo de 2022** con radicado 11001-03-15-000-2022-02006-00, proferida por la Honorable Consejo de Estado y con Magistrado Ponente al Dr. José Roberto Sáchica Méndez, se resolvió la acción de tutela promovida por el suscrito, en condición de Director de Reparación Administrativa de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, contra del Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por la vulneración de mis derechos al debido proceso, al buen nombre y a la libertad, en atención a la sanción impuesta al suscrito, frente al pago de la indemnización administrativa de la señora Ruth Trujillo.

En esa oportunidad, el Honorable Consejo de Estado, advirtió que las autoridades judiciales accionadas, desconocieron el precedente sentado en la SU-034 de 2018, en el sentido de:

“(...) al no tener en cuenta (iii) que los pronunciamientos de los jueces de tutela deber ser respetuosos de los procedimientos establecidos por las entidades que hacen parte del sistema integral de reparación y (i) que al imponer sanciones en desarrollo del trámite del incidente de desacato el juez constitucional debe valorar la responsabilidad subjetiva de la parte obligada a acatar la orden, pues en la providencia acusada no hizo ningún tipo de pronunciamiento al respecto. (...)”

- (vi) En sentencia del **09 de febrero de 2022** con radicado 11001-02-03-000-2022-00256-00, proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil y con Magistrado Ponente al Dr. Octavio Augusto Tejeiro Duque, se resolvió la acción de tutela promovida por el suscrito, en condición de Director de Reparación Administrativa de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, contra la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y el Juzgado Primero Civil del Circuito de Neiva, por la vulneración de mis derechos al debido proceso, al buen nombre y a la libertad, en atención a la sanción impuesta al suscrito, por no ofrecer o fijar fecha cierta de pago de la indemnización administrativa de la señora Yulieth Danery Diaz Yara, reconocida previamente mediante la Resolución No. 04102019-904503 del 26 de noviembre de 2020. La honorable corporación, realizó un análisis del estudio de la responsabilidad subjetiva del suscrito, en la acción de tutela que origino la sanción respectiva, en términos de Magistrado manifiesta que:

*“(...) Examinada la providencia que confirmó la sanción cuestionada (7 dic. 2021) y las respuestas brindadas por el incidente en el respectivo trámite (17 y 25 nov. 2021), se advierte que la magistratura **omitió valorar a cabalidad las manifestaciones sometidas a su conocimiento**. Ciertamente, se extraña de esa determinación el análisis de las actuaciones posteriores al veredicto con las que el accionado pretendió justificar su proceder, sus alegatos de imposibilidad material de cumplimiento del fallo y su invocada ausencia de responsabilidad subjetiva. En su lugar, **el Tribunal se limitó a revisar que el procedimiento impartido por el funcionario de primer grado se ajustara a las prescripciones legales, sin reparar en que las manifestaciones del convocado, a pesar de haber sido expuestas en el trámite de tutela, estaban estrechamente ligadas con las circunstancias por las que adujo no poder cumplir materialmente la orden constitucional y con su intención de desdibujar su eventual rebeldía al acatamiento de la sentencia. Así, ante la omisión valorativa expuesta no queda alternativa distinta a conceder al amparo para que el Tribunal resuelva nuevamente el asunto conforme a las pruebas que obren en el expediente y a los parámetros expuestos en precedentes de esta Sala donde se resolvieron causas de similares contornos y respecto del mismo accionante (...)**”* Negrita y subrayado fuera del texto

- (vii) En sentencia del **11 de noviembre de 2021** con radicado No. 120282 / CUI 11001020400020210222200, proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal y con Magistrado Ponente al Dr. Diego Eugenio Corredor Beltrán, se resolvió la acción de tutela promovida por el suscrito, en condición de Director de Reparación Administrativa de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, contra el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Bello y la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, por la vulneración de mis derechos al debido proceso, al buen nombre y a la libertad, en atención a la sanción impuesta al suscrito, por no ofrecer o fijar fecha cierta de pago de la indemnización administrativa del señor Oscar Alfonso Zapata Rivillas.

En dicha oportunidad, la honorable corporación hizo un análisis del estudio de la responsabilidad subjetiva del suscrito, en la acción de tutela que origino la sanción respectiva, en términos de Magistrado manifiesta que:

“(...) Lo anterior debido a que, si bien los demandados indicaron que el incidentado ENRIQUE ARDILA FRANCO, no demostró haber acatado la orden constitucional, lo cierto es que no realizaron ninguna actividad probatoria tendiente a establecer la responsabilidad subjetiva de ARDILA FRANCO, a quien finalmente le fueron impuestas las sanciones de 1 día de arresto y multa de un salario mínimo legal mensual vigente, en dos oportunidades.

En efecto, para los accionados, en el primer trámite incidental, la sanción se derivó, exclusivamente, del silencio del hoy accionante ante el requerimiento, concluyendo que por esa sola circunstancia demostraba un actuar en forma dolosa.

Lo anterior, es más visible dentro del segundo incidente de desacato, donde a pesar de existir un pronunciamiento por parte del actor sobre las diligencias adelantadas luego de emitido el fallo de tutela y la imposibilidad jurídica de cumplir el mismo, no existió ningún pronunciamiento de fondo por parte de los demandados sobre tales argumentos.

Nótese como, al interior del presente trámite constitucional, tanto el Juzgado 2º Penal del Circuito de Bello como la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, expresaron las razones por las que no son de recibo los argumentos de ENRIQUE ARDILA FRANCO sin que, en los incidentes de desacato adelantado en contra de este, se haya hecho un pronunciamiento o estudio atinente a tales postulaciones.

Y es que hasta tanto los accionados no se pronuncien sobre los argumentos del incidentado, hoy accionante, no se puede predicar ningún tipo de responsabilidad subjetiva y, ende, no era viable emitir las sanciones impuestas en contra de ARDILA FRANCO, en su condición de Director de Reparación Administrativa de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (...)

Así que, en ese orden de ideas considero la Sala que *“en las providencias objeto de reproche las autoridades judiciales accionadas no acreditaron que ENRIQUE ARDILA FRANCO haya actuado con negligencia, o como lo manifiesta el Tribunal demandado, con dolo en el incumplimiento del fallo de tutela. Por tanto, se amparará los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de ARDILA FRANCO. En consecuencia, se dejará sin efecto las decisiones del 30 de agosto, 13 de septiembre, 21 y 29 de octubre de 2021 mediante las cuales el Juzgado 2º Penal del Circuito de Bello y la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, sancionaron al accionante dentro de los trámites incidentales identificados con el n.º 05-088-31-04-002-2021-00051”.*

- (viii) En sentencia del **11 de febrero de 2021** con radicado No. 11001-03-15-000-2020-04776-00, proferida por el Honorable Consejo de Estado con Magistrada Ponente Dra. Nubia Margoth Peña Garzón, se resolvió la acción de tutela promovida por Ramón Alberto Rodríguez Andrade y el suscrito, en condición de Director General y Director de Reparación Administrativa de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas respectiva, contra el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Medellín y la Sala Primera de Oralidad del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, por la vulneración de nuestros derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, en atención a la sanción impuesta a los suscritos, por no ofrecer o fijar fecha cierta de pago de la indemnización administrativa del señor Paul Breinel Rudas.

La Alta Corporación, en el desarrollo de su sentencia expuso tres consideraciones para acceder a las pretensiones y tutelar los derechos fundamentales requeridos por los actores, que se resaltan de la siguiente forma: (a) La valoración probatoria de los informes rendidos por la Unidad para las Víctimas a los Despacho; (b) las consideraciones de los defectos en los que incurrió los juzgadores al momento de sancionar y (c) el análisis frente a la responsabilidad subjetiva de los funcionarios llamados a cumplir la orden judicial.

- a. En este punto, se realizó un estudio detallado por parte del Honorable Consejo de Estado, frente a los diversos informes allegados por la Entidad a las unidades judiciales. Informando lo relativo a la Resolución 01049 de 2019, lo concerniente al método técnico de priorización, la aplicación en el caso en concreto y la decisión de fondo adoptada por la Entidad al reconocer el derecho y aplicar el respectivo método al señor Paul. Lo anterior, fundamental como se avizora en los términos del Consejo:

“(…)En este contexto, para la Sala, una apreciación de las pruebas aportadas al trámite incidental, de cara a la situación de la entidad, hubiese permitido arribar a la conclusión de que, en el caso particular, no se configuró el elemento subjetivo de la responsabilidad para la imposición de la multa por desacato a los señores ALBERTO RODRÍGUEZ ANDRADE y ENRIQUE ARDILA FRANCO, toda vez que aunque la UARIV no pudo señalar una fecha exacta para el desembolso de la indemnización reconocida, ello no se debió a un desinterés en acatar la orden

judicial o a una actitud negligente frente al derecho que le asiste al señor PAUL BREINEL RUDAS, sino a la complejidad del trámite que aquí se ha destacado.

Ciertamente, aunque en el traslado del último trámite incidental los actores no rindieron el informe, es indiscutible que la situación del señor PAUL BREINEL RUDAS había sido suficientemente contextualizada y detallada a lo largo del proceso, a través de sendos escritos de oposición al trámite incidental y de solicitud de levantamiento de la sanción, que fueron presentados por los incidentados una y otra vez, de manera que tal evidencia no puede ser desconocida en perjuicio de los derechos fundamentales de los aquí accionantes. (...)

- b. Ahora, la Alta Corporación describe yerro que cometieron las unidades judiciales, que originaron el defecto factivo y sustantivo. En términos del Consejo manifiesta que:

“(...) En consecuencia, contrario a las conclusiones a las que arribaron las autoridades judiciales accionadas, lo que se evidencia es una actividad constante de parte de los incidentados de lograr persuadir al juez de tutela de abstenerse de aplicar una sanción y valorar las gestiones adelantadas para descartar la hipótesis de un incumplimiento deliberado del fallo. Son estas las razones que conducen a la Sala a declarar que las providencias proferidas por el Juzgado y el Tribunal incurrieron en el defecto fáctico endilgado por los accionantes (...)”

“(...) Las razones expuestas en precedencia llevan a la Sala a considerar que los jueces accionados no acogieron las pautas que la jurisprudencia constitucional ha avalado en materia de aplicación de criterios de priorización y el agotamiento del procedimiento previsto por la ley dentro del esquema para la entrega de la indemnización administrativa por los hechos sufridos en el contexto del conflicto armado. (...)”

- c. Finalmente, como se informó en líneas anteriores, el Consejero es claro al manifestar que la responsabilidad en un desacato de tutela es subjetiva, en atención a que se deben analizar si concurren situaciones dolosas o voluntariosas que avalen la imposición de una sanción o si, por el contrario, determinadas circunstancias justifican el retraso en el cumplimiento, pues en ciertos eventos hay factores ajenos al funcionario conminado que le impiden satisfacer la orden en el tiempo otorgado, por lo cual si los juzgadores hubieran examinado mejor los informes presentados por parte de la Entidad accionada, describiendo la complejidad para la entrega de la indemnización administrativa, se hubiera tomado otra decisión, como se precisa a su tenor de la sentencia:

“(...) En efecto, si al momento de resolver el trámite incidental de desacato o pronunciarse sobre las peticiones de levantamiento de la sanción, los jueces hubiesen tomado en cuenta el aspecto de la responsabilidad subjetiva en el contexto señalado, habrían arribado a una decisión diferente. (...)”

- (ix) En la Sentencia SU- 034 de 2018 de la Corte Constitucional, señala expresamente las reglas jurisprudenciales, para que los jueces de tutela de primera instancia, module el cumplimiento del fallo, en especial los que se relacionan con el pago de indemnización administrativa. Sobre el particular el citado fallo señala:

*“(...) La Sala evidenció que las providencias acusadas **incurrieron en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, en la medida en que hicieron caso omiso de que, a raíz de la complejidad que implicaba la ejecución inmediata de las órdenes de tutela –por estar inmersas en un estado de cosas inconstitucional–, era preciso atender la jurisprudencia conforme a la cual el juez está revestido de singulares atribuciones para modular las órdenes impartidas en sentencia –en este caso, las órdenes de pago de la indemnización administrativa–, considerando los elementos del contexto y los informes allegados por la entidad obligada.** Específicamente, se advirtió que en el marco de lo que esta Corte ha denominado órdenes complejas, el precedente habilitaba al juez para que modulara la orden de pago en uno de sus aspectos accidentales (tiempo, modo y lugar) con el propósito de hacer posible el cumplimiento, dado el allanamiento a los fallos por parte de la obligada, contrastado con la problemática estructural asociada al estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas de Secuestro. Asimismo, se constató que la pretermisión del estudio sobre la responsabilidad subjetiva conllevó un desconocimiento del precedente jurisprudencial sobre la finalidad del incidente de desacato. Se pasó por alto que el no pago inmediato de las medidas de reparación reconocidas a los solicitantes no era imputable a la negligencia de las funcionarias sino a la situación coyuntural ocasionada por la violación masiva de*

derechos en el marco del conflicto, y dicha omisión condujo a una desnaturalización de las sanciones de arresto y multa como mecanismos para propiciar la efectividad de la salvaguarda dispensada en los fallos de tutela. Ello, por cuanto se estableció que, al momento de resolver un incidente de desacato, la autoridad judicial debe tomar en consideración si concurren factores objetivos y/o subjetivos determinantes para valorar el cumplimiento de una orden de tutela por parte de su destinatario. Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como (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. Por otro lado, entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como (i) la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela. No obstante, lo anterior, se precisó que la alternativa de acción adoptada por la UARIV (consistente en la asignación de un turno para la entrega efectiva de la indemnización) está inserta en una estructura general de cumplimiento, por tratarse de un estado de cosas inconstitucional, en este caso, en materia de atención a víctimas de Secuestro. Se subrayó que la Corte Constitucional no puede promover ni aceptar el uso estratégico del incidente de desacato, de modo que se convierta en un mecanismo que les permita a los accionados dilatar el cumplimiento de las órdenes de tutela en procesos que no estén dentro de un escenario como el que aquí se observa, esto es, un estado de cosas inconstitucional. (...)"

Sobre el particular, es claro que el Juez de tutela de primera instancia, que tiene a su cargo el seguimiento del cumplimiento del fallo, debe sopesar los informes allegados por la entidad y evaluar que el no pago inmediato de la indemnización, no obedece a una actitud negligente del funcionario público sino al contexto de un estado de cosas inconstitucionales por la violación masiva de derechos en el marco del conflicto armado

En este orden de ideas, el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia**, vulneraron mis derechos fundamentales **al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, buen nombre, libertad y patrimonio**, pues a pesar de que la Unidad para las Víctimas ha presentado reiterados informes sobre el cumplimiento del fallo de tutela, no ha sido posible obtener el levantamiento de las sanciones.

4. FRENTE A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLENTADOS:

Actuando en nombre propio las suscritas, acudimos respetuosamente ante su corporación para solicitar la protección de nuestros derechos fundamentales **al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, buen nombre y patrimonio**, los cuales se encuentran siendo vulnerados por parte del **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y Tribunal Administrativo de Antioquia**, quienes a pesar de haberse demostrado plenamente que se han gestionado las actuaciones positivas pertinentes para acreditar el cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela de conformidad con el precedente de la Corte Constitucional y del procedimiento administrativo, no accede a la solicitud de inaplicación de sanción presentada desde la Unidad para las Víctimas.

Sanciones que afectan nuestros derechos fundamentales al patrimonio, por el aparente incumplimiento a lo ordenado en la sentencia de la acción constitucional objeto de estudio para la sanción por desacato. Pero como ya se ha venido manifestando, al momento de dictar la orden no se había valorado de manera íntegra los informes rendidos por parte de la Unidad para las Víctimas en la que las suscritas laboramos como Directora General y Directora de Reparaciones respectivamente, encaminadas a describir las gestiones realizadas conforme a los lineamientos legales, en la medida de acreditar el cumplimiento del objeto litigioso, que consistía en el pago de las indemnizaciones administrativas por el hecho victimizante de **Secuestro**, a favor de **WILMER CORDOBA MARTINEZ**.

Finalmente, frente a mi derecho al buen nombre, este se encuentra siendo vulnerado toda vez que, la imposición de multa, pueden conllevar a que, al ser las suscritas personas expuestas públicamente, el riesgo de exposición a comentarios negativos de la opinión pública puede acarrear efectos negativos en el desarrollo de nuestras carreras profesionales. Cabe precisar que no estamos dando constancia

de injuria alguna, sino de una vulneración de derechos fundamentales con base en una decisión arbitraria, como ya lo he manifestado y demostrado.

5. SOLICITUDES

Con fundamento en las razones precedentes, de manera respetuosa solicito a ustedes, Honorables Magistrados, con fundamento en el Decreto 2591 de 1991, lo siguiente:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, buen nombre y patrimonio de las suscritas.

SEGUNDO: En consecuencia, se **ORDENE** al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y al Tribunal Administrativo de Antioquia, inaplicar** la Sanción calendada mediante auto del **08 de febrero de 2024** impuesta a las suscritas consistente **multa de uno (1) SMMLV a cada una. Confirmada** mediante auto del **13 de febrero de 2024** por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

TERCERO: Se **ORDENE** al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y al Tribunal Administrativo de Antioquia, ANALICE / ESTUDIE** la declaratoria de cumplimiento de la providencia de segunda instancia del **04 de julio de 2023**, dentro del radicado **05001333301620230019600**, en cumplimiento de la Sentencia SU- 034 de 2018 y el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, en la medida que se cumplió con la orden al expedir la **Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021**, que reconoció el derecho a la entrega de las indemnización administrativa a **WILMER CORDOBA MARTINEZ** y dispuso la aplicación del método técnico de priorización al particular con sus respectivos resultados de los años 2022 y 2023.

CUARTO: **ORDENAR** al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín o al Tribunal Administrativo de Antioquia**, que comunique a la autoridad encargada de la ejecución de las sanciones pecuniarias, que las mismas se han levantado con ocasión al cumplimiento de la orden judicial de tutela.

QUINTO: **CONMINAR** al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín o al Tribunal Administrativo de Antioquia**, a que acate y aplique los precedentes jurisprudenciales frente a la procedencia del levantamiento de la sanción, previa acreditación del cumplimiento de la orden, con base en la naturaleza persuasiva del incidente de desacato.

6. PRUEBAS

Solicito se tengan como medios de prueba, los siguientes:

Se adjuntan al presente, copias de algunos folios que pertenecen al expediente judicial del proceso de tutela con radicado No. **05001333301620230019600**, que cursa en el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín**, y tiene por accionante a **WILMER CORDOBA MARTINEZ** contra la Unidad para las Víctimas y que se enuncian a continuación:

1. Copia de la Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021
2. Copia de la Notificación Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021
3. Oficio del 11 de octubre de 2022
4. Auto admisorio de la acción de tutela calendado 23 de mayo de 2023 anexo escrito de tutela
5. Memorial del 26 de mayo de 2023 que ofrece contestación a traslado de tutela
6. Respuesta de derecho de petición radicado 2023-0755766-1 del 26 de mayo de 2023
7. Copia de fallo fechado el 01 de junio de 2023 primera instancia
8. Copia de fallo fechado 04 de julio de 2023 segunda instancia
9. Memorial del 05 de julio de 2023 de informe de cumplimiento al fallo de tutela
10. Comunicado del 06 de julio de 2023
11. Copia del auto que apertura desacato del 27 de julio de 2023
12. Memorial del 03 de agosto de 2023 de informe de incidente de desacato
13. Copia del auto que sanciona del 10 de agosto de 2023
14. Memorial al Aquo del 11 de agosto de 2023 de informe de consulta
15. Memorial al Ad quem del 11 de agosto de 2023 de informe de consulta
16. Copia del auto que revoca sanción del 14 de agosto de 2023
17. Copia del auto que sanciona del 28 de agosto de 2023
18. Copia del auto que revoca sanción del 31 de agosto de 2023
19. Copia del auto que sanciona del 08 de septiembre de 2023
20. Memorial al Aquo del 12 de septiembre de 2023 de informe de consulta

21. Memorial al Ad quem del 12 de septiembre de 2023 de informe de consulta
22. Copia del auto que modifica sanción del 14 de septiembre de 2023
23. Copia del auto del 15 de noviembre de 2023 que deja sin efecto sanciones
24. Oficio del 25 de enero de 2024
25. Respuesta de derecho de petición radicado 2024-0035888-1 del 26 de enero de 2024
26. Copia del auto que sanciona del 08 de febrero de 2024
27. Memorial al Aquo del 10 de febrero de 2024 de informe de consulta
28. Memorial al Ad quem del 10 de febrero de 2024 de informe de consulta
29. Copia del auto que modifica sanción del 13 de febrero de 2024
30. Las demás que reposan en el expediente de la referencia.

7. COMPETENCIA

Son ustedes, Honorables Magistrados, competentes para conocer de la presente acción de tutela, con fundamento en lo previsto por los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, y especialmente lo dispuesto en el artículo 1, ordinal 5 del Decreto 333 de 2021.

8. TRÁMITE

Sírvanse, Honorables Magistrados, darle a la presente el trámite previsto en los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

9. NOTIFICACIONES

En su despacho y en la ventanilla única de radicación ubicada en la Carrera 85D #46A 65 - Complejo Logístico San Cayetano de la ciudad de Bogotá D.C., o a los correos notificaciones.juridicauariv@unidadvictimas.gov.co y yeimy.reinoso@unidadvictimas.gov.co.

Las autoridades accionadas, en las direcciones oficiales al efecto.

10. JURAMENTO

Manifestamos, bajo la gravedad de juramento, que no hemos presentado otra acción de tutela por los mismos hechos.

De ustedes, Honorables Magistrados, respetuosamente,

 Firmado digitalmente
por Patricia Tobón
Fecha: 2024.02.29
11:07:23 -05'00'

MARIA PATRICIA TOBÓN YAGARÍ
C.C. 43.278.721


SANDRA VIVIANA ALFARO YARA
C.C. 52.842.454



Demandantes: María Patricia Tobón Yagarí y otra
Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2024-01069-00

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

MAGISTRADO PONENTE (E): LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2024-01069-00
Demandante: MARÍA PATRICIA TOBÓN YAGARÍ Y OTRA
Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTOQUIA Y OTRO

Tema: Tutela contra providencia judicial

AUTO ADMISORIO – NIEGA MEDIDA PROVISIONAL

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

Las señoras María Patricia Tobón Yagarí y Sandra Viviana Alfaro Yara solicitaron el amparo de los derechos al «debido proceso, a la tutela judicial efectiva, buen nombre y patrimonio¹»

La parte actora consideró vulneradas sus garantías constitucionales con ocasión de las providencias adoptadas por el Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia², en el incidente de desacato, adelantado por Wilmer Córdoba Martínez, con ocasión del fallo dictado en la tutela radicado número 05001-33-33-0162-2023-00196-00, en la que se les impuso sanción pecuniaria por el presunto incumplimiento de la orden constitucional

Por lo anterior, solicitó la protección de sus derechos fundamentales y, en consecuencia:

(...) se ORDENE al Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y al Tribunal Administrativo de Antioquia, inaplicar la Sanción calendada mediante auto del 08 de febrero de 2024 impuesta a las suscritas consistente multa de uno (1) SMMLV a cada una. Confirmada mediante auto del 13 de febrero de 2024 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

¹ Transcripción literal

² Febrero 25 de 2022



TERCERO: Se **ORDENE** al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín y al Tribunal Administrativo de Antioquia, ANALICE / ESTUDIE** la declaratoria de cumplimiento de la providencia de segunda instancia del **04 de julio de 2023**, dentro del radicado **05001333301620230019600**, en cumplimiento de la Sentencia SU- 034 de 2018 y el Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional, en la medida que se cumplió con la orden al expedir la **Resolución No. 04102019-1013553 del 6 de abril de 2021**, que reconoció el derecho a la entrega de las indemnización administrativa a **WILMER CORDOBA MARTINEZ** y dispuso la aplicación del método técnico de priorización al particular con sus respectivos resultados de los años 2022 y 2023.

CUARTO: ORDENAR al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín o al Tribunal Administrativo de Antioquia**, que comunique a la autoridad encargada de la ejecución de las sanciones pecuniarias, que las mismas se han levantado con ocasión al cumplimiento de la orden judicial de tutela.

QUINTO: CONMINAR al **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín o al Tribunal Administrativo de Antioquia**, a que acate y aplique los precedentes jurisprudenciales frente a la procedencia del levantamiento de la sanción, previa acreditación del cumplimiento de la orden, con base en la naturaleza persuasiva del incidente de desacato.³

1.2. Solicitud de medida provisional

Además de lo que se acaba de señalar, el actor solicitó como medida provisional:

«suspender provisionalmente la orden de multa que impuso el respetado **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín** a las suscritas, mediante auto calendaro el **08 de febrero de 2024** consistente en un **(1) SMMLV, confirmada** a través del auto del **13 de febrero de 2024** por el **Tribunal Administrativo de Antioquia**, hasta tanto se resuelva de fondo el presente asunto litigioso, por encontrarse en inminente riesgo los derechos fundamentales invocados (...)»⁴ »

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer de la demanda presentada por el accionante, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, el numeral 5° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 modificado por el artículo 1° del Decreto 333 de 2021. Lo anterior, por cuanto la acción de tutela se dirige contra entre otras autoridades, contra el Tribunal Administrativo de Antioquia.

2.2. De la solicitud de medida provisional

Para resolver este punto, es necesario hacer referencia al artículo 7° del Decreto

³Transcripción literal.

⁴ ídem



2591 de 1991, que prevé lo siguiente:

Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, **a petición de parte** o de oficio, **se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público.** En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o **a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho** o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Ahora bien, para su procedencia se deben cumplir con los siguientes presupuestos: **i)** que se evidencie de manera clara, directa y precisa, la amenaza o vulneración del derecho fundamental que demanda protección; y, **ii)** se demuestre que es necesaria y urgente la medida provisional debido al alto grado de afectación existente o de inminente ocurrencia de un daño mayor sobre los derechos presuntamente quebrantados.

La Corte Constitucional, en tratándose de la suspensión provisional de los efectos de una providencia judicial, ha considerado que su decreto se encuentra supeditado al cumplimiento de los siguientes presupuestos⁵:

(i) Que la solicitud de protección constitucional contenida en la acción de tutela tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos:

(a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables, es decir, que exista la apariencia de un buen derecho (fumus boni iuris).

(ii) Que exista un riesgo probable de que la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora (periculum in mora).

(iii) Que la medida provisional no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente.

Confrontados los anteriores requisitos respecto de la solicitud de amparo

⁵ Auto 312 del 23 de mayo de 2018, MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; reiterado en auto 259 del 26 de mayo de 2021, MP Diana Fajardo Rivera.



constitucional, se advierte que, contrario a lo sostenido por la parte accionante, no existe una verosimilitud o certeza del derecho deprecado. Lo anterior, si se tiene en cuenta que se está reprochando una decisión adoptada en el curso de un incidente de desacato, la cual, goza de presunción de acierto.

Lo anterior significa, que, *prima facie*, no se encuentra acreditada la trasgresión de normas constitucionales con ocasión de las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales accionadas, reprochadas en esta instancia.

Adicionalmente, con base en el escrito de tutela y los medios de prueba arrimados con esta, no resulta evidente la existencia de un perjuicio irremediable que imponga el deber en cabeza del juez constitucional de adoptar las medidas pertinentes para evitar su vulneración.

Por último, se advierte que en este caso la petición de medida provisional busca evitar que se dé cumplimiento a la orden proferida dentro del incidente de desacato, trámite con el que precisamente se persigue el cumplimiento de las órdenes que impartió el juez constitucional.

2.3. Admisión de la demanda

Por reunir los requisitos exigidos por el artículo 14 del Decreto Ley 2591 de 1991 y de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021, se dispone:

PRIMERO: ADMITIR la demanda incoada por las señoras María Patricia Tobón Yagarí y Sandra Viviana Alfaro Yara, en ejercicio de la acción de tutela.

SEGUNDO: NOTIFICAR de la existencia de la presente acción al Tribunal Administrativo de Antioquia y al Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín, como autoridades accionadas, para que dentro del término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, se refieran a sus fundamentos, alleguen las pruebas y rindan los informes que consideren pertinentes.

TERCERO: TENER como pruebas, con el valor legal que les corresponda, los documentos relacionados y allegados con el escrito de tutela

CUARTO: NEGAR la medida provisional solicitada por la parte accionante, de conformidad con lo expuesto en esta providencia

QUINTO: REQUERIR al Tribunal Administrativo de Antioquia y al Juzgado Dieciséis Administrativo Oral de Medellín, para que alleguen copia íntegra digital de la acción de tutela e incidente de desacato con radicado 05001-33-33-0162-2023-00196-00, dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de notificación del presente auto.



Demandantes: María Patricia Tobón Yagarí y otra
Demandados: Tribunal Administrativo de Antioquia y otro
Radicado: 11001-03-15-000-2024-01069-00

SEXTO: ADVERTIR que, de no cumplirse con el requerimiento, se utilizarán por este despacho las potestades correccionales, que le confiere el artículo 44 de la Ley 1564 de 2012.

SÉPTIMO: REQUERIR a las autoridades judiciales accionadas, para que publiquen en sus respectivas páginas *web* copia digital de la demanda de tutela, de los anexos que la acompañan y de esta providencia, con el fin de que cualquier persona que tenga interés conozca de los referidos documentos y pueda intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

OCTAVO: NOTIFICAR a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos y para los efectos previstos en el artículo 610 del Código General del Proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado (E1)

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.