

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR**  
**VALLEDUPAR, QUINCE (15) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO (2018)**  
**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA**

**Ref. : Incidente de Desacato - Tutela**

**Accionante: Edinson Enrique Kammerer Rodríguez**

**Accionado: Unidad Administrativa Especial de  
Atención y Reparación Integral a las Víctimas**

**Radicación: 20-001-23-39-002-2017-00593-00**

**ASUNTO**

Procede el Despacho a decidir sobre el incidente de desacato instaurado por el señor EDINSON ENRIQUE KAMMERER RODRÍGUEZ, contra el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, basado en los siguientes,

**ANTECEDENTES**

Mediante fallo de fecha 21 de marzo de 2018, proferido por el Consejo de Estado, se dispuso confirmar el proferido por este Tribunal el 12 de diciembre de 2017, en el asunto de la referencia, y adicionarlo en el siguiente sentido: *"(..) tutelar el derecho fundamental de petición del actor y, en consecuencia, ordenase que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas le informe al interesado la fecha exacta en que se hará el pago de la indemnización administrativa, lo cual le deberá ser*

*comunicado a este dentro en dicho lapso. (...)*<sup>1</sup>. (Sic para lo transcrito).

### **FUNDAMENTOS DEL DESACATO**

Expone el incidentista, que a la fecha de interponer el presente incidente (31 de octubre de 2018), han transcurrido más de 48 horas, y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas no ha dado cumplimiento a la orden de tutela transcrita anteriormente.

Sostiene, que si bien, la entidad accionada mediante escrito radicado 201872010787911 del 28 de junio de 2018 les contestó que el trámite de documentación había culminado y que los recursos estarían disponibles el día 28 de septiembre de 2018, una vez llegada la fecha dicha indemnización no fue girada.

### **ACTUACIONES PROCESALES**

Mediante auto de fecha primero (1) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)<sup>2</sup>, previamente a decidir si se abría o no incidente de desacato, se ofició al Director (a) de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de que se informara sobre el cumplimiento del fallo discutido, de conformidad con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Mediante auto de fecha 7 de noviembre de 2018<sup>3</sup>, se abrió incidente de desacato, en virtud de que la entidad incidentada no dio respuesta al requerimiento anterior.

---

<sup>1</sup> Ver folio 24.

<sup>2</sup> Ver folio 8.

<sup>3</sup> Ver folio 26

## RESPUESTA AL DESACATO

El jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dio contestación a la orden anterior, señalando que dicha entidad mediante comunicación escrita con Radicados No. 201872010787911 de fecha 28 de junio de 2018 y 201872018927341 del 7 de noviembre de 2018, dio cumplimiento a la orden tutelar, razón por la cual, según su dicho, se configura una carencia de objeto por hecho superado.

Asimismo puso de presente, que la comunicación fue enviada mediante Planilla de Servicios Postales Nacionales S.A 472.

Asegura, que la familia hasta la fecha no ha podido ser indemnizada como quiera que no ha terminado de documentar el hecho victimizante, ya que no superó los cruces necesarios para poder hacer entrega de los recursos, lo anterior se le informó a la parte y se le puso fecha para el día 16 de noviembre del presente año para adelantar el proceso de documentación y subsanar novedades.

## CONSIDERACIONES

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

Ahora bien, la Corte Constitucional<sup>4</sup> en reciente pronunciamiento, consagró las etapas que debe adelantar el juez para buscar el cumplimiento del fallo de tutela cuestionado, así:

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional C/367 del 11 de junio de 2014.

*“4.3.4.8. El trámite de cumplimiento sigue el procedimiento previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que otorga amplios poderes al juez de tutela para hacer cumplir la sentencia, valga decir, para garantizar el cumplimiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos amparados<sup>5</sup>. Hay tres etapas posibles en el procedimiento para cumplir con el fallo de tutela: (i) una vez dictado, el fallo debe cumplirse sin demora por la persona a la que le corresponda; (ii) si esta persona no lo cumpliera dentro de las 48 horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior de esta persona para que haga cumplir el fallo y abra un proceso disciplinario contra ella; (iii) si no se cumpliera el fallo dentro de las 48 horas siguientes, el juez “ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiera procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”<sup>6</sup>*

*4.3.4.9. De no cumplirse el fallo, entre otras consecuencias, la persona puede ser objeto del poder jurisdiccional disciplinario, que se concreta en el incidente de desacato. Este incidente sigue un procedimiento de cuatro etapas, a saber: (i) comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior. Para imponer la sanción se debe demostrar la responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento del fallo, valga decir, que éste es atribuible, en virtud de un vínculo de causalidad, a su culpa o dolo<sup>7</sup>. (Sic para lo transcrito) (Negritas y subrayado fuera del texto).*

---

<sup>5</sup> Cfr. Sentencia T-123 de 2010.

<sup>6</sup> Supra II, 4.3.3.1.5.

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia T-171 de 2009.

Así las cosas, tal como se vio, en caso de existir incumplimiento de la orden judicial, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, consagró un trámite incidental especial que concluye con un auto que si es sancionatorio debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuya finalidad consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción.

Y ello es así, por cuanto el trámite de la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica una especial atención al principio de celeridad en este trámite accesorio. Es decir, el juez encargado de hacer cumplir el fallo tiene también la facultad para sancionar por desacato del mismo, sin que sea dable confundir una actuación (cumplimiento del fallo) con la otra (el trámite de desacato).

En efecto, el desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo de tutela no ha sido cumplido y, desde el punto de vista subjetivo, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión; no pudiendo, por tanto, presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. En síntesis, la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo de tutela.

Por lo tanto, la figura jurídica del desacato no es más que un medio que utiliza el juez del conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar a quien desatienda las órdenes judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales en favor de quien ha demandado su amparo. Así las cosas, el desacato se concibe como un ejercicio del poder disciplinario frente a la desatención de una orden proferida por la

autoridad competente en el curso del trámite de la acción de tutela, y, trae como consecuencia la imposición de una sanción, previo trámite incidental especial, consultable con el superior jerárquico quien decidirá si debe revocarse o no.

Con relación a la sanción impuesta en las acciones constitucionales de aplicación inmediata, por ejemplo en las acciones de tutela, la Corte Constitucional, en forma reiterada ha sostenido, en sentencia T- 421 de 23 de mayo de 2003, el siguiente señalamiento, respecto de la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, así:

***“Del texto subrayado [refiriéndose a la parte final del artículo 27 del Decreto ley 2591 de 1991] se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con los resultados del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.***

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

***“En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el***

juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, **el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela**". (Negrillas y subrayado fuera del texto)<sup>8</sup>.

Lo anterior ha sido corroborado por la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento, así:

"La Corte ha reconocido en reiterados pronunciamientos que la imposición de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela<sup>9</sup>. En 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 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**"<sup>10</sup>. (Sic para lo transcrito) (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Lo anterior significa para la Sala, que no se puede perder de vista, que el único fin del incidente de desacato, debe ser lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelantes.

<sup>8</sup> Ver sentencia T- 421 del 23 de mayo de 2003. Corte Constitucional.

<sup>9</sup> Sentencia T-171 de 2009, T-652 de 2010 y T-421 de 2003.

<sup>10</sup> Sentencia T-482 de 2013.

## CASO CONCRETO

En el presente evento, el señor EDINSON ENRIQUE KAMMERER RODRÍGUEZ, persigue se sancione al Director de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, en virtud de que presuntamente dicho funcionario no ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado el 21 de marzo 2018, en el cual se le ordenó informar al interesado la fecha exacta en que se hará el pago de la indemnización administrativa.

Ahora bien, tenemos que mediante el fallo de tutela en mención, el Consejo de Estado confirmó la decisión proferida por este Tribunal el día 12 de diciembre de 2017, y, adicionó el fallo en el sentido de tutelar el derecho fundamental de petición del actor, ordenando lo siguiente:

“(..)

*“2.º Adiciónese la sentencia impugnada, en el sentido de tutelar el derecho fundamental de petición del actor y, en consecuencia, ordenase que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas le informe al interesado la fecha exacta en que se hará el pago de la indemnización administrativa, lo cual le deberá ser comunicado a este dentro de dicho lapso”<sup>11</sup>. (Sic para lo transcrito).*

Ahora bien, tal como se ha transcrito en líneas precedentes, en reiterada jurisprudencia el Consejo de Estado ha señalado que el

---

<sup>11</sup> Ver folio 24



desacato comporta el ejercicio del poder disciplinario y que la responsabilidad de quien incurra en aquel es subjetiva; es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona en el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento<sup>12</sup>.

En efecto, para probar el requisito subjetivo de la responsabilidad de los sancionados a los que se hace alusión, se requiere demostrar no solamente el vencimiento del plazo otorgado para el cumplimiento de la orden judicial, el cual en el caso fue de 48 horas para contestar y poner en conocimiento la respuesta a la petición elevada por el incidentista relacionada con la fecha en la cual se hará efectiva la indemnización administrativa dada su condición de víctimas, sino además la renuencia o negligencia del demandado, en este caso, del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para atender el fallo.

Ahora bien, al analizar el acervo probatorio arrimado al incidente, observa el Despacho, que con el fin de acreditar tal cumplimiento, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS adjuntó copia del Oficio Radicado No. 201872018927341 de fecha 7 de noviembre de 2018, mediante el cual se informa como complemento de lo manifestado mediante radicado 201872010787911 del 28 de junio de 2018 (el cual fue aportado en anterior incidente de desacato), que el caso no superó los cruces necesarios para poder proceder a la entrega de los recursos por indemnización administrativa, por lo tanto, se les fijó fecha para el día 16 de noviembre del presente año para subsanar novedades y adelantar el proceso de documentación respectivo. (Folio 35).

---

<sup>12</sup> Ver sentencia del 30 de agosto de 2007. Exp. 2004-00043. M.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Se avizora, que la comunicación anterior, fue enviada mediante planilla de servicios postales nacionales 472. (Folio 36 y reverso)

Así las cosas, como antes se dijo, la responsabilidad de quien incurra en desacato es una responsabilidad subjetiva, es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento, situación que para la Sala no se presenta en el caso de autos, pues no se atisba elemento de prueba alguno que permita deducir válidamente una inobservancia del fallo judicial, dado que es claro que la orden de tutela fue contestar y poner fecha exacta en la cual se haría el pago de la indemnización administrativa, lo cual se hizo con anterioridad mediante el oficio radicado 201872010787911 del 28 de junio de 2018, en donde no sólo se le fijó fecha para el desembolso de los recursos, sino que además se le informó el trámite que previamente debía realizarse para hacer efectivo dicho giro.

Además, ante el no cumplimiento a satisfacción del cruce de documentos necesarios para el desembolso, se le informó al petente mediante una nueva respuesta radicada 201872018927341 del 7 de noviembre del presente año, que debido a la no superación de los cruces necesarios, la nueva fecha es el 16 de noviembre de los corrientes, en donde los beneficiarios deben acercarse a subsanar novedades y adelantar el proceso de documentación respectivo.

Así las cosas, de conformidad con lo anterior, no es posible establecer desacato al fallo judicial que conlleve a una sanción en contra del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, pues quedó demostrado que éste no ha sido renuente en acatar el fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado de fecha 21 de marzo 2018.

Adicionalmente, se dispondrá, por Secretaría de esta Corporación, poner en conocimiento del incidentista, la respuesta otorgada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, visible a folio 35 del plenario, en caso de que éste aún no la conozca.

Por lo expuesto, se

### RESUELVE

**PRIMERO:** No sancionar por desacato al Director de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS; por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, SE ORDENA, poner en conocimiento del incidentista, la respuesta otorgada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, visible a folio 35 del plenario.

**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

**CUARTO:** Notifíquese el presente auto por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax, comunicación telegráfica, o correo electrónico.

**Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de Decisión No. 124, efectuada en la fecha.**

  
**JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA**  
MAGISTRADO

  
**CARLOS GUECHÁ MEDINA**  
MAGISTRADO

  
**OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA**  
MAGISTRADO