Sentencia SU034/18

Referencia: Expediente T-6.017.539

Acción de tutela formulada por Paula Gaviria Betancur en contra del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta –Sala Civil–

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, y en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corporación –Acuerdo 02 de 2015–, ha proferido la presente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos del 20 de octubre y del 6 de diciembre de 2016, proferidos por las Salas de Casación Civil y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancias, respectivamente, dentro de la acción de tutela promovida por la ciudadana Paula Gaviria Betancur en contra del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta.

El proceso de la referencia fue seleccionado por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres, mediante auto del 16 de marzo de 2017, en el cual se indicó el criterio complementario de selección de *tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional*, previsto en el literal c. del artículo 52 del Reglamento de la Corte Constitucional.

I. ANTECEDENTES

La señora Paula Gaviria Betancur formuló acción de tutela en contra del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la libertad, al debido proceso y al patrimonio. Enseguida pasan a reseñarse los aspectos centrales de su solicitud:

1. Hechos

1.1. Los ciudadanos Diego Julián Rubio Martínez, Víctor Manuel Contreras Ovalle y María Hermelina Vargas Balaguera formularon sendas acciones de tutela en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, para que se les amparara su derecho fundamental de petición en relación con unas solicitudes de reconocimiento de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

1.2. Tales acciones de tutela fueron conocidas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander–, el cual concedió el amparo deprecado en los tres casos:

En el expediente con número de radicación 2015-78, mediante sentencia del 23 de abril de 2015, tuteló el derecho de petición y ordenó a la UARIV "*cancelarle al señor Diego Julián Rubio Martínez* […] *el valor de diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago, de conformidad con el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 en concordancia con el Decreto 1290 de 2008* […] *en un término que no podrá exceder de tres meses…*".

En el expediente radicado bajo el número 2014-261, mediante fallo del 4 de diciembre de 2014, amparó el derecho de petición y ordenó a la UARIV que "*cancelen a cada uno de los miembros del hogar desplazado y el núcleo familiar del accionante Víctor Manuel Contreras Ovalle Duarte* […] *conformado por su esposa María Elena Serrano Sanguino, su hijo Wilmer Contreras Serrano, su padre Pablo Emilio Contreras Méndez, su madre Escolástica Ovalle Serrano, su nuera Marley Jessenia Bautista Botello y su nieto Alex Juffre Contreras Bautista, en su condición de víctimas las indemnizaciones del Decreto 1290 del 28 de abril de 2008 modificado por la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011, por el valor de diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago*."

Dentro del expediente con número de radicación 2014-282, por sentencia del 11 de noviembre de 2015, tuteló el derecho de petición y ordenó a la UARIV que "*cancelen a la señora María Hermelina Vargas Balaguera* […] *las indemnizaciones del Decreto 1290 de 2008* […] *por valor de diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago* […]".

1.3. Tras la instrucción de sendos incidentes de desacato, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios consideró que la accionada no había dado cumplimiento a las órdenes impartidas en los fallos de tutela. Por lo tanto, adoptó las siguientes determinaciones:

En el expediente 2015-78 (Diego Julián Rubio Martínez), por providencia del 11 de noviembre de 2015, impuso a la señora Paula Gaviria Betancur –en su entonces calidad de directora general de la entidad– la sanción consistente en multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes pagaderos de su propio peculio dentro de los 3 días siguientes a la ejecutoria de esa decisión, con destino a la cuenta de multas y cauciones del Banco Agrario de Colombia; así como el arresto por 3 días, para lo cual encargó al Comandante de Policía de Bogotá.

También sancionó a las funcionarias de la UARIV María Eugenia Morales –directora de reparación–, Alicia Rueda Rojas –directora de reparación individual– y Carolina Albornoz Herrán –directora técnica de reparación colectiva–, con multa de 3 salarios mínimos y arresto por 3 días a cada una.

Adicionalmente, ordenó dar cumplimiento ordenado a la orden emanada del fallo y dispuso la compulsa de copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigara la posible comisión del delito de fraude a resolución judicial.

En el expediente 2014-261 (Víctor Manuel Contreras Ovalle), mediante auto interlocutorio del 3 de agosto de 2015, dispuso el cumplimiento inmediato de la orden de tutela por parte de la señora Paula Gaviria, dada su condición de directora general de la UARIV, y le impuso la sanción de multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, pagaderos de su propio peculio dentro de los 3 días siguientes a la ejecutoria de esa providencia, con destino a la cuenta de multas y cauciones del Banco Agrario de Colombia; y a la vez el arresto por 3 días, previo oficio al Comandante de Policía de Bogotá para su ejecución.

Igualmente, dispuso compulsar copias al ente persecutor para que investigara la posible comisión de fraude a resolución judicial por parte de la aquí accionante.

En el expediente 2014-282 (María Hermelina Vargas Balaguera), por decisión del 25 de noviembre de 2015, sancionó a la otrora directora general de la UARIV con multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, pagaderos de su propio peculio dentro de los 3 días siguientes a la ejecutoria de esa providencia, con destino a la cuenta de multas y cauciones del Banco Agrario de Colombia; junto con arresto por 3 días, oficiando para el efecto al Comandante de Policía de Bogotá, como en los otros casos.

En esta oportunidad sancionó simultáneamente a las ciudadanas María Eugenia Morales –directora de reparación– y Carolina Albornoz Herrán –directora técnica de reparación colectiva–, con multas de 3 salarios mínimos y arresto por 3 días.

Asimismo, compulsó copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigara si las señaladas funcionarias habían incurrido en el punible de fraude a resolución judicial.

1.4. De acuerdo con las previsiones del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, las sanciones impuestas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– fueron consultadas ante el superior funcional.

En su oportunidad, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta confirmó las determinaciones del *a quo*, mediante providencias del 19 de noviembre de 2015[1], 12 de agosto de 2014[2] y 9 de diciembre de 2015[3].

1.5. Con posterioridad a la ejecutoria de los autos que resolvieron la consulta de las sanciones, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas radicó ante el juzgado de conocimiento diferentes memoriales informando las gestiones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes impartidas en las primigenias sentencias de tutela y solicitando el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas:

Así, en cuanto al expediente 2015-78, por escritos del 19 y 29 de enero, y del 8 de julio de 2016, indicó al Despacho que mediante comunicado del

---

[1] 2015-78
[2] 2014-261
[3] 2014-282

5 de enero de 2016, remitido por correo certificado a la dirección suministrada en la demanda de tutela, informó al señor Diego Julián Rubio que "*el reconocimiento de la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado se adelantaría a partir de noviembre de 2017 GAC-171130.281, siempre y cuando se cumplan los procedimiento y requisitos de orden legal previstos, y brevemente reseñados en dicho escrito*". Aseguró, además, que el 7 de julio de 2016 estableció comunicación telefónica con el fin de dar por enterado al accionante sobre la respuesta emitida, y que este solicitó que le fuera enviada también a su dirección de correo electrónico, de lo cual acusó recibo.

De otro lado, en referencia al expediente 2014-261, a través de memoriales del 7 y 14 de septiembre, y del 26 de noviembre de 2015, y del 27 de junio de 2016, la UARIV informó a la autoridad judicial accionada que el reconocimiento de la indemnización administrativa a favor del señor Víctor Manuel Contreras Ovalle se realizaría "*a partir de septiembre de 2016 bajo el código GAC-160930.057, siempre y cuando se cumplan los procedimiento y requisitos de orden legal previstos, y brevemente reseñados en dicho escrito*". Adicionalmente, afirmó que dicha respuesta fue remitida por correo certificado a la Personería municipal de Los Patios mediante oficio del 31 de agosto de 2015, y que el 29 de septiembre de 2016 comunicó al interesado y al Despacho la carta de indemnización que le permite acceder a los recursos asociados a la medida que le fue reconocida.

De igual manera, en relación con el expediente 2014-282, la entidad informó al Juzgado, por escritos radicados el 12 de abril, 25 de mayo y 23 de junio de 2016, que el reconocimiento de la indemnización administrativa solicitada por la señora María Hermelina Vargas Balaguera se adelantaría "*a partir de mayo de 2017, bajo el código GAC-170530.314 toda vez que el pago de la misma está supeditado a la verificación de los criterios de priorización*". Aunado a lo anterior, la decisión se hizo llegar por correo certificado a la Personería municipal de Los Patios mediante oficio del 14 de marzo de 2016.

1.6. Manifiesta la actora que la Unidad bajo su dirección acreditó el cumplimiento a los tres fallos de tutela dentro del margen de sus competencias, toda vez que informó a cada víctima una fecha y un turno para el pago de la medida de indemnización administrativa reclamada, teniendo en cuenta que, a la luz de lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional[4], no es posible pagar simultáneamente a todas las

[4] Cita las sentencias SU-254 y C-753 de 2013.

víctimas del conflicto, y en ese sentido es válido ofrecer una fecha aproximada con base en el principio de sostenibilidad fiscal y previa verificación de los requisitos legales para el desembolso.

1.7. Aduce que, no obstante lo anterior, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander–, por autos del 11 de febrero y del 22 de agosto de 2016 –expediente 2015-78–, del 11 de febrero de 2016 –expediente 2014-261–, y del 11 de marzo, del 21 de abril y del 7 de junio de 2016 –expediente 2014-282– resolvió negativamente todas las solicitudes elevadas por ella para el levantamiento de las sanciones por desacato que le fueron impuestas en cada uno de los casos, con el argumento de que "*no se ha acreditado el cumplimiento a los fallos de tutela, que las sanciones se encuentran debidamente ejecutoriadas y que el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela*".

1.8. Señala que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 24 de febrero de 2016, se pronunció respecto de un caso muy similar al *sub examine*, ocasión en la cual reconoció que la UARIV adelantó las actuaciones tendientes al cumplimiento de los fallos de tutela al asignar una fecha tentativa y un turno a los interesados, y concluyó que debían dejarse sin efectos las sanciones que se encontraban en firme.

1.9. A juicio de la accionante las decisiones proferidas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil, incurrieron en un **defecto sustantivo por desconocimiento del precedente constitucional** "*al no tener en cuenta la interpretación pacífica y reiterada que ha realizado la Corte Constitucional, incluso la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en temas análogos y referidos al levantamiento de las sanciones impuestas en incidentes de desacato.".*

Expresa que el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– desconoció el precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-254 de 2013, relacionado con la medida de indemnización administrativa, y el precedente de la Corte Suprema de Justicia sobre el levantamiento de las sanciones impuestas en el incidente de desacato, previsto en la decisión del 24 de febrero de 2016.

2. Contenido de la petición de amparo

Con fundamento en los hechos expuestos y de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, Paula Gaviria Betancur solicitó como medida provisional "*suspender las órdenes de arresto y multa"* impuestas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, Norte de Santander, hasta tanto se resuelva de fondo la presente acción de tutela, por encontrarse en inminente riesgo los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso invocados.

Como pretensiones de la demanda, y con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional[5] y de la Corte Suprema de Justicia[6] que establece que cuando se observe el cumplimiento de un fallo de tutela, así sea de forma extemporáneo, incluso después de decida la consulta, es dable levantar las sanciones impuestas en el incidente del desacato, la accionante solicitó:

> "*Amparar mis derechos fundamentales a la libertad, al debido proceso, patrimonio y, en consecuencia, dejar sin valor ni efecto las sanciones de arresto y multa impuestas en mi contra mediante autos del 4 de agosto de 2015 y 11 de noviembre de 2015 por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, Norte de Santander, y confirmadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil-Familia*."[7]

3. Traslado y contestación de la acción de tutela

En Auto del 10 de octubre de 2016 la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, admitió la acción de tutela interpuesta por Paula Gaviria Betancur en contra del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, y dispuso:

i) Vincular al trámite a todas las autoridades judiciales, partes e intervinientes en las acciones de tutela que Diego Julián Rubio Martínez, Víctor Manuel Contreras Ovalle y María Hermelina Vargas Balaguera promovieron contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

---

[5]Sentencias T-763 de 1998, T-010 de 2012 y T-421 de 2003.
[6] Sentencias de 21 de septiembre de 2011, expediente T01940-00, del año 2012, exp. T 00171-01 y T 02029-00, año 2013, expediente T00099-01, T 01048, T 01632-00 y 2013-2160, Exp. 110010203000-2014-01334-00, exp. 11001-02-03-000-2015-01493-00, Exp. 11001-02-03-000-2015-01598-00 y exp. 11001-02-03-000-2015-01765-00.
[7] Cfr. fol. 65 cuad. ppal.

ii) Correr traslado del expediente de tutela a las autoridades accionadas y a los vinculados para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción.

iii) Negar la medida provisional solicitada al no encontrar acreditados los requisitos establecidos en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.

Durante el término para pronunciarse, las partes interesadas guardaron silencio.

4. Fallo de tutela de primera instancia

Mediante sentencia del 19 de octubre de 2016, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, negó la protección constitucional solicitada por Paula Gaviria Bentacur, al considerar que las decisiones sancionatorias proferidas en el trámite de los desacatos con radicados Nos. 2014-261, 2014-282 y 2015-78 no fueron infundadas o caprichosas.

Para el *a quo*, en el procedimiento adelantado por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, se constató que "*la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no acreditó el cumplimiento de las órdenes dispuestas en los fallos de tutela del 4 y 19 de diciembre y 23 de abril de 2015, respectivamente, donde se ordenó cancelar la indemnización administrativa a que tienen derecho los accionantes tras ser considerados víctimas de la violencia, reparación consagrada en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto reglamentario 4800 del mismo año. Lo anterior, porque ni siquiera dio respuesta a los requerimientos hechos por el despacho accionado, guardando absoluto silencio y evidenciando para ese momento la renuencia en acatar las órdenes del juez constitucional // Lo mismo ocurre respecto de los proveídos donde se negaron las solicitudes de levantar las sanciones en los tres asuntos antes mencionados, toda vez que, en ninguno de ellos, como se explicará más adelante, se aportó prueba oportuna del cumplimiento de las órdenes cuando se elevaron las respectivas solicitudes al interior de los distintos procedimientos*."[8]

No obstante, refirió que la doctrina constitucional establece 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*" y que en caso de que el destinatario de la

[8] Cfr. fol. 85 vto. cuad. ppal.

orden dé cumplimiento al fallo de tutela, así haya finalizado el trámite incidental, hay lugar a levantar la sanción impuesta.

Al analizar cada uno de los tres casos a la luz de las anteriores consideraciones, la Sala de Casación Civil estableció que (i) en relación con el expediente de tutela 2014-261, donde funge como accionante el señor Víctor Manuel Contreras, la última solicitud de levantamiento de la sanción fue el 27 de junio de 2016 y el cumplimiento del fallo solo tuvo lugar hasta el 29 de septiembre del mismo año –cuando se notificó al interesado que podía acercarse a reclamar el pago de la indemnización–, por lo que no hubo vulneración de los derechos de la accionante cuando el juez no accedió a su solicitud; mientras que (ii) frente a los expedientes 2014-282 y 2015-78, relativos a las acciones de tutela promovidas por María Hermelina Vargas Balaguera y Diego Julián Rubio Martínez, no se dio cumplimiento a las órdenes impartidas por el juez, pues se remitieron sendos oficios en los que se indicaban turnos y fechas aproximadas para el desembolso de la indemnización, pero no se acreditó el pago a los interesados, de modo que no era procedente el levantamiento de las sanciones en estos dos casos.

De conformidad con lo anterior, la Sala de Casación Civil, pese a negar la tutela invocada, decidió dejar sin efecto la sanción impuesta a la señora Paula Gaviria Bentacur "*en el auto del 4 de agosto de 2015, dictado dentro del radicado No. 2014-0078* (sic)".[9]

5. Impugnación del fallo de tutela

Inconforme con lo resuelto, la señora Paula Gaviria Betancur impugnó la decisión adoptada por el juez constitucional de primera instancia.

Manifestó que la sentencia del *a quo* constituye "*una vía de hecho*" por presentar los siguientes defectos:

- **Defecto fáctico.** Considera que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, no valoró adecuadamente las pruebas aportadas en el escrito de tutela en las cuales se evidencia que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha desplegado todas las acciones tendientes a cumplir las sentencias de tutela, pues asignó e informó a los interesados la fecha y el turno para el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, atendiendo los criterios de priorización y los principios de progresividad,

[9] Cfr. fol. 88 cuad. ppal.

gradualidad y sostenibilidad fiscal contemplados en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 1448 de 2011.

- **Defecto sustantivo.** Sostiene que en la decisión de primera instancia se hizo una interpretación errada de la Ley 1448 de 2011, del Decreto 4800 de 2011 y de la jurisprudencia concordante, toda vez que conforme a una interpretación teleológica y hermenéutica adecuada, la intención del legislador es la de reparar a todas las víctimas del conflicto armado bajo los principios, criterios, derechos y procedimientos establecidos para el alcance de la indemnización administrativa; en este sentido, no es posible acceder a la medida de reparación económica valiéndose de la acción de tutela, saltándose todo lo establecido en la normatividad citada y vulnerando de esta manera el derecho a la igualdad de todas la víctimas.

- **Defecto por desconocimiento del precedente judicial.** Esgrime que el *a quo* hizo caso omiso de los pronunciamientos reiterados en orden vertical y horizontal por la Corte Constitucional[10], la Corte Suprema de Justicia[11] y el Consejo de Estado[12] relacionados con: **(i)** las respuestas brindadas por la Unidad para las Víctimas indicando fecha cierta de pago de la indemnización administrativa, teniendo en cuenta la realidad presupuestal y el criterio priorizado aplicado, y **(ii)** las sentencias sobre la noción de persuasión de la sanción en el incidente de desacato y no a su imposición como un medio punitivo.

Conforme con lo anterior, concluyó que "*la decisión objeto de impugnación adolece de los defectos endilgados, pues tal como se logró demostrar, al indicar la fecha en que se hará el pago de la indemnización administrativa es un respuesta válida, garante de los derechos fundamentales y adecuada a la normatividad y parámetros legales establecidos e igualmente, el riterio respecto a la procedencia de la inaplicación de la sanción impuesta ha sido unificado por las altas cortes, situación que permite concluir que la interpretación adoptada por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y apoyada por la Honorable Corte Suprema –Sala de Casación Civil– además de desconocer lo anterior, se constituye en una evidente vulneración a mis derechos fundamentales*"[13].

---

[10] Sentencia T-130 de 2016.
[11] Sentencia con radicado Nº 110010205000201600 del 4 de mayo de 2016, Sala de Casación Laboral y Sentencia con radicado Nº 11001020400020160093500 del 14 de junio de 2016, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de tutelas.
[12] Sentencia con radicado Nº 2016-000873 del 19 de mayo de 2016, Sala de Contencioso Administrativo- Sección Quinta.
[13] Cfr. fols. 108 a 109 cuad. ppal.

6. Fallo de tutela de segunda instancia

Mediante sentencia del 6 de diciembre de 2016, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia.

Expuso que no se evidenció dentro del incidente de desacato vulneración alguna del derecho de defensa y contradicción de la accionante, pues desde el inicio de la actuación se determinó la responsabilidad de la peticionaria para el cumplimiento de la orden de tutela, en calidad de directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se le notificó la apertura del trámite incidental y de la providencia por medio de la cual fue sancionada.

En cuanto a las sanciones impuestas, debidamente confirmadas, advirtió que las mismas no se encontraban infundadas o caprichosas, toda vez que los jueces de conocimiento definieron la queja sometida a su consideración con base en la valoración efectuada del material demostrativo que obra en la actuación y las manifestaciones de los involucrados.

Finalmente, subrayó que si bien la tutelante allegó una serie de comunicaciones dirigidas a cada uno de los solicitantes, indicándoles un mes y un año aproximados para el pago de la indemnización, lo cierto es que las mismas no dan cumplimiento a la orden de pago impartida en los fallos de tutela, amén que el incumplimiento se prolongó por el largo tiempo que transcurrió desde la formulación de aquellas acciones de tutela hasta que se surtió el trámite incidental y se elevó a consulta las sanciones, sin que la actora obedeciera lo dispuesto por el juez.

7. Actuaciones en sede de revisión

Mediante auto del 8 de mayo de 2017, el magistrado sustanciador decretó la suspensión provisional de las sanciones de arresto y multa impuestas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y confirmadas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, en el marco de los incidentes de desacato promovidos al interior de las acciones de tutela formuladas por Diego Julián Rubio Martínez (expediente número 2015-78), Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente número 2014-261) y María Hermelina Vargas Balaguera (expediente número 2014-282) en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), hasta que la Sala de Revisión adopte una decisión de fondo en el proceso de la referencia.

Vinculó a las ciudadanas María Eugenia Morales, Alicia Rueda Rojas y Carolina Albornoz Herrán al proceso de revisión de tutela identificado con el número de radicación T-6.017.539; con el propósito de darles la oportunidad de que se pronunciaran sobre todo cuanto estimaran pertinente y allegaran las pruebas que pretendieran hacer valer.

A la vez, ordenó al Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– que remitiera a esta Corporación copia de las sentencias y de los cuadernos contentivos de las actuaciones posteriores (requerimientos para el cumplimiento, memoriales allegados por los intervinientes, providencias dictadas dentro de los incidentes de desacato en primera instancia y en consulta, etc.) dentro cada uno de los expedientes de las acciones de tutela promovidas por Diego Julián Rubio Martínez (expediente número 2015-78), Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente número 2014-261) y María Hermelina Vargas Balaguera (expediente número 2014-282) en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

Posteriormente, en sesión del 28 de junio de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió el conocimiento del proceso, con fundamento en la *trascendencia del tema*, al tenor de lo previsto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corporación[14].

De conformidad con lo anterior, mediante auto del 5 de julio de 2017, el magistrado sustanciador puso a disposición de la Sala Plena el expediente y suspendió los términos hasta el momento de proferirse la sentencia de unificación.

En la misma providencia, se vinculó al trámite a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dada su calidad de parte eventualmente interesada en las resultas del proceso, y se le corrió traslado para se pronunciara sobre el objeto de la litis y allegara pruebas.

---

[14] "Artículo 61. *Revisión por la Sala Plena*. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena.
"Adicionalmente, para los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los tallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009.
"En tal evento, el magistrado ponente registrará en la Secretaría el proyecto de fallo respectivo y se procederá a cumplir el mismo trámite previsto por el artículo 53 del Reglamento de la Corporación para el cambio de jurisprudencia, en materia de sentencias de revisión de tutela":

Más tarde, por auto del 13 de diciembre de 2017, la Sala Plena de la Corte decretó pruebas, ordenando a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que rindiera informe sobre (i) cuáles son los diferentes procesos que tienen lugar al interior de la entidad en relación con el pago de indemnizaciones a víctimas del conflicto, las etapas que deben cumplirse y los tiempos en que se agota cada una de ellas, las dependencias encargadas en cada fase del procedimiento y, en general, la trazabilidad de cada reclamación de la medida administrativa de indemnización por el hecho victimizante de desplazamiento forzado hasta el momento en que se acredita el pago.

Asimismo, se le ordenó que informara (ii) cómo se agotó dicho procedimiento en relación con las solicitudes formuladas por Diego Julián Rubio Martínez, Víctor Manuel Contreras Ovalle y María Hermelina Vargas Balaguera, (iii) qué variables se tomaron en cuenta para la asignación de turnos para el pago de la indemnización a los mencionados ciudadanos, y (iv) si ya se efectuó el pago por dicho concepto a estas personas.

Durante el trámite de revisión se allegaron las siguientes intervenciones:

7.1. Respuesta de Alicia Jacqueline Rueda Rojas

La señora Alicia Jacqueline Rueda Rojas, en su calidad de subdirectora de Reparación Individual de las Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, manifestó que la medida de indemnización por vía administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado fue reconocida y pagada a los señores Víctor Manuel Contreras Ovalle y Diego Julián Rubio Martínez, como consecuencia de los giros realizados por la UARIV los días 14 de octubre de 2016 y 26 de enero de 2017, respectivamente, que fueron cancelados a sus beneficiarios los días 27 de octubre de 2016 y 8 de febrero de 2017, respectivamente. En relación con la solicitud de la señora María Hermelina Vargas, afirmó que se le reconoció la medida de indemnización mediante acto administrativo de 16 de mayo de 2017 y que los recursos para el pago estarían disponibles a partir del 1º de junio hasta el 4 de julio del mismo año.

Admitió que las gestiones puestas en marcha por la UARIV fueron posteriores a los fallos de tutela, pero afirmó que la jurisprudencia ha sostenido que "*a pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela*", por lo cual solicitó que se levantara las sanciones impuestas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios y confirmadas por la Sala Civil del

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, bajo el entendido que las funcionarias incidentadas no incurrieron en desacato.

Expresó que existe un déficit presupuestal en la política pública de reparación integral a las víctimas del conflicto armado que se constituye como una dificultad para que la entidad cumpla con su cometido. En tal sentido, dijo que las órdenes impartidas a la UARIV por la Corte Constitucional a partir de la SU-254 de 2013 (relacionadas con pagar en dinero la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado), así como el aumento del salario mínimo año tras año, conllevaron una disminución en la operatividad presupuestal que hizo necesario que el Gobierno estableciera criterios de priorización para empezar por las víctimas en mayor grado de vulnerabilidad. Además, del mismo fondo de reparación se cubren las indemnizaciones administrativas y judiciales, y se paga la atención humanitaria, lo cual hace los recursos sean insuficientes.

Añadió que el hecho victimizante de desplazamiento forzado es el de mayor relevancia en cuanto a cifras de inclusión en el registro de víctimas (más del 88%) y que el pago de esta indemnización en dinero no fue contemplado en la financiación prevista en 2011 (Ley 1448 de 2011), pues, insistió, fue la Corte Constitucional la que dispuso que se hiciera de esta manera con la sentencia antes citada.

Por otro lado, refirió que es indispensable que las víctimas se involucren de forma activa en el procedimiento para acceder a la indemnización administrativa, recalcando que los interesados deben tomar parte en los procesos de validación y documentación que se tramiten en la UARIV, en desarrollo del principio de *participación conjunta*.

En tal sentido, hay una carga en cabeza de las víctimas consistente en aportar los documentos que permitan acreditar la condición de destinatarios de la indemnización por vía administrativa, los cuales son necesarios para mitigar el riesgo que supone el pago masivo de indemnizaciones; de modo que si los interesados no prestan su colaboración oportuna al interior del trámite, es imposible para la UARIV avanzar en la tarea de reconocimiento y pago de la medida en cuestión.

A manera de conclusión, señaló que, a pesar de los esfuerzos de la UARIV por impulsar los trámites, no es posible determinar el plazo en que un hogar víctima de desplazamiento accederá a la indemnización ni el monto de la misma, pues las dificultades presupuestales imponen una gestión gradual y progresiva, hasta que se logra la consecución de

recursos que permitan indemnizar a más víctimas por año. En todo caso, aseguró, las situaciones que dieron lugar a los incidentes de desacato *sub examine* se encuentran más que superadas, lo cual supone el levantamiento de las sanciones impuestas, toda vez que la tardanza en el pago de las indemnizaciones a los tres ciudadanos de que se trata no obedeció a la voluntad de los funcionarios de la UARIV, sino a las dificultades financieras y operativas descritas.

En línea con los anteriores argumentos, coadyuvó la solicitud de amparo en el sentido de que se disponga el levantamiento de las sanciones de multa y arresto impuestas a funcionarias de la UARIV por parte del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, y confirmadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta.

7.2. Respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

7.2.1. Inicialmente, antes de su vinculación al trámite de tutela en sede de revisión, la UARIV –a través del Jefe de la Oficina Jurídica, quien es su representante judicial– presentó un memorial solicitando que se reconociera su legitimación para intervenir y que se pusiera a consideración de la Sala Plena el conocimiento del presente proceso, argumentando la necesidad de unificar la jurisprudencia frente a la procedencia del levantamiento de sanciones por desacato cuando se acredita el cumplimiento del fallo, a propósito de las distintas posturas adoptadas sobre el particular por los órganos de cierre de las jurisdicciones de lo contencioso administrativo, ordinaria y constitucional, y por los jueces y tribunales en general, varios de los cuales aducen como razones para negarse a levantar las sanciones, las siguientes:

> (i) No es procedente levantar la sanción por cuanto el auto ya fue confirmado en sede de consulta por el superior jerárquico y esto hace que quede en firme de manera definitiva.
>
> (ii) No es procedente por cuanto la evidencia del cumplimiento del fallo debió allegarse con anterioridad a la sanción y no con posterioridad a esta.
>
> (iii) No es procedente revocar la sanción por desacato por cuanto el fallo no ha sido cumplido en los términos estrictos que señala la orden de tutela.

Adicionalmente, manifestó que era oportuno que la Corte se pronunciara sobre las reglas que rigen el incidente de desacato en etapa de sanción y sobre las órdenes de tutela que disponen el pago inmediato de la indemnización, en oposición a los principios de gradualidad y progresividad previstos en la Ley 1448 de 2011 y pretermitiendo la verificación y documentación que deben agotarse antes de pago.

7.2.2. Más tarde, mediante memorial allegado después de su vinculación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas sostuvo que el objeto del incidente de desacato no es "sancionar por sancionar", sino que pretende el cumplimiento de la orden de tutela, aun después de impuesta la sanción.

Adujo que el cumplimiento tardío en el caso de la UARIV obedece a la aplicación de los principios que rigen la implementación de la Ley 1448 de 2017, como la gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal, que hacen imposible el pago simultáneo de las indemnizaciones administrativas al universo de víctimas, y al gran volumen de peticiones que diariamente deben ser atendidas, mas no por capricho del funcionario sancionado; de manera que, al no tratarse de una conducta negligente, no hay lugar a aplicar las sanciones, por ausencia de responsabilidad subjetiva.

Citó las sentencias T-421 de 2003 y T-010 de 2012 para señalar la viabilidad del levantamiento de sanciones impuestas a la UARIV, en los casos en que se ha acreditado el cumplimiento de las órdenes de tutela, de conformidad con los principios de implementación de la política de víctimas antes indicados. No obstante este precedente –acogido en varios pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado–, afirmó, hay autoridades judiciales que se abstienen de levantar las sanciones impuestas a pesar de que se ha demostrado el cumplimiento, lo cual ha llevado a que varios funcionarios de esa Unidad que han sido sancionados formulen acciones de tutela para la protección de sus derechos fundamentales, como el caso de marras.

Agregó que el Auto 206 de 2017, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se refirió a la ausencia de una "práctica institucional donde las órdenes judiciales se cumplían cuando la sanción es confirmada", pues allí se reconoció que las masivas peticiones y requerimientos judiciales que debe atender la UARIV generan un bloqueo institucional que no le permite reaccionar oportunamente a todas las órdenes de tutela, máxime cuando la población víctima equivale al 18.5% del censo poblacional. De ese modo, conforme se va logrando avanzar en el respectivo cumplimiento –aun por fuera de los plazos–, se

informa a las autoridades judiciales y se les solicita levantar las sanciones impuestas, teniendo en cuenta la naturaleza persuasiva y no sancionatoria del incidente de desacato; pero, aseguró, de ninguna manera se trata de una directriz institucional en virtud de la cual se dilata el cumplimiento hasta que se haya impuesto y confirmado una sanción por desacato.

Enfatizó que los esfuerzos del Gobierno y de la UARIV están dirigidos a materializar las medidas de atención, asistencia y reparación previstas para la población víctima, y que se han realizado ajustes institucionales para fortalecer y agilizar la respuesta a tantas peticiones y requerimientos, pero que es una razón objetiva la que ha impedido atender oportunamente las órdenes judiciales.

En consecuencia, solicitó que (i) se unifique la jurisprudencia en el sentido de reiterar que "es procedente levantar la sanción impuesta por desacato, siempre y cuando se acredite el cumplimiento de las órdenes judiciales dentro de lo que permite el ordenamiento jurídico, y a pesar que se haya confirmado la medida disciplinaria por parte del superior jerárquico en sede de consulta y se encuentren en ejecución", así como (ii) se tutelen los derechos invocados por la señora Paula Gaviria.

7.2.3. Posteriormente, en el informe remitido como respuesta al decreto de pruebas dispuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante auto del 13 de diciembre de 2017, el representante judicial de la UARIV realizó las siguientes manifestaciones en atención a los interrogantes formulados por este Tribunal:

> ***1. Sobre la metodología para el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado:***

Luego de explicar cómo opera la Ruta Integral por la que transitan todas las víctimas del conflicto en el marco del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que inicia por la inclusión en el Registro Único de Víctimas, pasa por la etapa de transición –tratándose de víctimas de desplazamiento forzado–, y concluye con las medidas de reparación, indicó que una vez se constata que no existen carencias por resolver, se prioriza a los hogares que voluntariamente realicen su proceso de retorno o reubicación para recibir la indemnización administrativa según la disponibilidad de presupuesto. Si tras la medición de carencias se evidencia que por sus condiciones de extrema vulnerabilidad el hogar no tiene probabilidades de superar su situación, pasan a ser considerados para recibir la indemnización,

siempre y cuando participen en el trámite administrativo de documentación y actualización.

En cuanto al procedimiento para el pago de la indemnización, señaló que se presentan dos escenarios. Si no existe judicialización del procedimiento –si el interesado no formula acción de tutela–, las etapas son las siguientes:

> (i) Lo primero que ocurre es la suspensión del pago de ayudas humanitarias mediante acto administrativo, momento a partir del cual el hogar pasa a ser pre-priorizado para la indemnización, respecto de la cual los interesados deben presentar solicitud por escrito.
>
> (ii) La solicitud debe ser respondida por la UARIV en un término de 15 días hábiles, previa evaluación de que el interesado satisfaga los siguientes requisitos para la asignación de un turno si el núcleo familiar ya formalizó el proceso de retorno y reubicación mediante acta de voluntariedad. Si no se suscribe el acta, no quiere esto decir que no va a acceder al turno para pago de la indemnización, pero si hay acta, se tendrá un turno preferente sobre quienes no lo hagan.
>
> Cumplida esta etapa, corresponde al solicitante allegar en el menor tiempo posible la documentación necesaria para identificar a los otros miembros del grupo familiar, que deberán ser los mismos que se registraron al momento de ocurrido el desplazamiento; identificación que está sujeta a verificación para evitar dobles pagos.
>
> (iii) El avance del trámite depende en buena medida la adecuada documentación que aporta el interesado. Si se cuentan con todos los documentos, la UARIV ingresa al núcleo familiar a la fila de víctimas susceptibles de indemnización.
>
> (iv) La asignación de turno dependerá de la disponibilidad presupuestal de la UARIV cada año, "así, los giros de indemnización administrativa se darán en la vigencia de la Ley como fecha límite el 2021".

De otro lado, si el interesado promueve tutela para que judicialmente se ordene que se le indique la fecha en que habrá de recibir la indemnización, se observa lo siguiente:

(i) Generalmente se alega la vulneración del derecho fundamental de petición porque la UARIV no ofrece una respuesta dentro de los términos

o porque la respuesta dada no se ajusta a las expectativas del solicitante (que reclama cuándo se le va a pagar la indemnización).

(ii) Agotado el trámite, los fallos de tutela pueden disponer ya sea que se informe una fecha cierta de pago de la compensación económica, ora que se realice el pago en un término perentorio que oscila entre 48 horas y 30 días cuando convergen circunstancias de vulnerabilidad extrema.

(iii) Si la orden de tutela consiste en informar una fecha cierta de pago, la UARIV realiza un estimado dentro de la proyección anual de indemnizaciones que tenga en cuenta el tiempo prudencial que requieren las víctimas para acopiar la documentación y se la informa al tutelante, previa advertencia de que ello depende de que se allegue oportunamente la información necesaria. Se intenta, en todo caso, no menoscabar a las víctimas que están en fila de espera y que ya cumplieron el trámite administrativo de manera ordinaria.

(iv) Si la orden consiste en pagar la indemnización dentro de un plazo perentorio, la UARIV verifica las circunstancias especiales del caso, informa al juez si algún elemento impide proceder al pago (v.gr. falencias en la documentación), o si ello no ocurre, se fija fecha de pago según disponibilidad presupuestal.

(v) Si el juez no acepta el plazo para pago fijado por la UARIV, la entidad se ve en la necesidad de adecuar administrativamente sus procesos internos para lograr el pago con urgencia y así evitar incurrir en desacato, aun en detrimento de los derechos de otros núcleos familiares que aguardaban su turno tras haber agotado el procedimiento administrativo ordinario sin valerse de la tutela.

2. Sobre el agotamiento del procedimiento descrito a los casos de los tres incidentantes:

2.1. En relación con el caso del señor Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78):

2.1.1. El accionante elevó petición el 24 de febrero de 2015, solicitando a la UARIV la reparación administrativa.

2.1.2. Al no recibir respuesta de la entidad, formuló acción de tutela. En este trámite, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios concedió el amparo por sentencia del 23 de abril de 2015 y ordenó a la UARIV que pagara al citado el valor de 17 salarios mínimos mensuales legales

vigentes al momento del pago, en un término que no excediera los tres meses.

2.1.3. Por auto del 11 de noviembre de 2015, proferido tras el incidente de desacato promovido por el actor, se le impuso a la entonces directora de la UARIV la sanción de arresto por 3 días[15].

2.1.4. Mediante comunicación del 5 de enero de 2016, la UARIV informó al accionante que de acuerdo con el hecho victimizante de desplazamiento forzado y la fecha que en este tuvo lugar, el monto a recibir era 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y a la vez se le dieron a conocer los requisitos que debía acreditar –incluida la encuesta de medición de carencias y surtir la etapa de retorno y reubicación–. Asimismo, se le asignó el turno GAC-171130.281 para otorgar la indemnización administrativa el día 30 de noviembre de 2017, con fundamento en el presupuesto disponible y en los principios de gradualidad y progresividad.

2.1.5. Lo anterior fue informado al Juzgado Civil del Circuito de Los Patios el 19 de enero de 2016, a efectos de demostrar el cumplimiento efectivo del fallo de tutela. En el mismo memorial, solicitó el levantamiento de las sanciones por desacato.

La solicitud de levantamiento de sanciones fue reiterada el 29 de enero de 2016.

2.1.6. Por auto del 11 de febrero de 2016, el juzgado de conocimiento negó la solicitud de levantamiento de las sanciones por desacato impuestas a la directora de la entidad, al considerarla improcedente debido a que "la sanción se encuentra debidamente ejecutoriada, además el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela".

Dicha decisión fue reiterada en auto del 22 de agosto de 2016, en virtud de una nueva solicitud elevada por la UARIV.

2.1.7. El 2 de noviembre de 2016, se formalizó la fase de retorno y reubicación que debía asumir el accionante de manera voluntaria, luego de surtir la etapa de medición de carencias.

---

[15] En este memorial no se hace referencia a la sanción de multa por 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes que también se le impuso.

2.1.8. El 10 de febrero de 2017 el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios resolvió levantar la sanción impuesta, con fundamento en los argumentos expuestos por la entidad.

2.1.9. El 18 de mayo de 2017 se expidió la Resolución No. 06001250171245224, por medio de la cual la UARIV suspende definitivamente la entrega de ayuda humanitaria al señor Diego Julián Rubio Martínez, al no encontrar carencias en los componentes de alimentación y alojamiento; acto administrativo que fue notificado al interesado el 23 de los mismos mes y año.

2.1.10. El 8 de febrero de 2017, el señor Rubio Martínez cobró el monto total de la indemnización administrativa, tras culminar las etapas correspondientes.

2.2. En relación con el caso del señor Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente 2014-261):

2.2.1. Por sentencia del 4 de diciembre de 2014, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios concedió el amparo solicitado por el actor y ordenó a la UARIV que cancelara a cada uno de los miembros de su núcleo familiar la indemnización administrativa por el valor de 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2.2.2. Agotado el trámite del incidente de desacato que inició el accionante, por auto del 3 de agosto de 2015 el juzgado de conocimiento declaró que la entonces directora de la UARIV había incurrido en desacato y, en consecuencia, la sancionó con arresto de 3 días y multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.2.3. Por comunicación de 31 de agosto de 2015, la UARIV le informó al señor Contreras que le había sido asignado el turno GAC-160930.057 para el pago de la indemnización administrativa en el mes de septiembre de 2016, condicionado al proceso de caracterización y medición de carencias.

2.2.4. Previa solicitud de la UARIV al juzgado para que levantara la sanción impuesta, por auto del 11 de febrero de 2016 el Despacho la negó. Sostuvo que “no era posible dar trámite por cuanto la medida disciplinaria se encuentra debidamente ejecutoriada, fuera del hecho de que aún no se encontraba acreditado el cumplimiento de la decisión de tutela”.

2.2.5. En una nueva comunicación del 14 de marzo de 2016, la UARIV le reiteró al actor que la indemnización se pagaría en septiembre de ese año, siempre y cuando a su hogar se le formulara la encuesta PAARI.

2.2.6. La solicitud de levantamiento de las sanciones fue reiterada al juzgado el 27 de junio de 2016, frente a lo cual –manifiesta– no conoce respuesta alguna.

2.2.7. El 27 de octubre de 2016, el señor Víctor Manuel Contreras Ovalle reclamó el valor de la indemnización administrativa.

2.2.8. Por Resolución No. 0600120160814272 del 7 de diciembre de 2016, la UARIV advirtió que respecto del hogar del señor Contreras Ovalle persistían carencias en el componente de alojamiento, por lo cual resolvió reconocer y pagar el giro de atención humanitaria.

2.3. En relación con el caso de la señora María Hermelina Vargas Balaguera (expediente 2014-282):

2.3.1. Por fallo de tutela del 19 de diciembre de 2014, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios amparó los derechos invocados por la actora y ordenó a la UARIV cancelar a la medida de reparación administrativa por el por el valor de 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

2.3.2. Mediante comunicación del 15 de octubre de 2015, la UARIV informó a la interesada que le había sido asignado el turno GAC-170530.314 para recibir el pago de la indemnización a partir del 20 de mayo de 2017.

Esta comunicación fue reiterada el 14 de noviembre del mismo año.

2.3.3. En virtud del incidente de desacato promovido por la accionante, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios valoró las comunicaciones remitidas por la entidad a la señora Vargas Balaguera, mediante las cuales la UARIV pretendía acreditar el cumplimiento del fallo, y por auto del 25 de noviembre de 2015 “consideró extemporánea la solicitud y declaró que la exdirectora general de la entidad, Paula Gaviria, había incurrido en desacato, razón por la cual la sancionó con multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes y arresto de 3 días”.

2.3.4. Por Resolución No. 0600120150040424 del 27 de noviembre de 2015, la UARIV suspendió definitivamente la entrega de ayuda humanitaria a la señora María Hermelina Vargas Balaguera, al encontrar

que no presentaba carencias en los componentes de alojamiento y alimentación.

2.3.5. El 12 de abril de 2016 la UARIV solicitó ante el juzgado el levantamiento de las sanciones impuestas a su representante legal, pero por autos del 21 de abril y del 7 de junio de 2016, la autoridad judicial resolvió de manera negativa.

2.3.6. El 4 de octubre de 2016 la accionante formalizó el proceso de retorno y reubicación.

2.3.7. El 15 de junio de 2017, la señora María Hermelina Vargas Balaguera cobró el monto total de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

3. Sobre las variables tomadas en cuenta para la asignación de turnos a los tres incidentantes y las gestiones desplegadas para propiciar el pago de las respectivas indemnizaciones:

La UARIV señaló que, de acuerdo con lo descrito en precedencia, en dos de los tres casos de que se trata se surtieron las etapas previas necesarias para acceder a la indemnización reclamada, esto es, la formulación de la encuesta de carencias PAARI y el agotamiento del proceso de retorno y reubicación.

Añadió que, en todo caso, dado que las fechas para pago estaban establecidas con anterioridad, el mismo se llevó según lo previsto, ante la inexistencia de circunstancias que retrasaran el pago, como lo podrían haber sido el incumplimiento de las fases previas o la falta de documentación del núcleo familiar.

4. Sobre la acreditación del pago de la indemnización administrativa a los tres incidentantes:

Refirió que los señores Diego Julián Rubio Martínez y Víctor Manuel Contreras Ovalle, así como la señora María Hermelina Vargas Balaguera, ya recibieron la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado[16].

7.3. *Amicus curiae* de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones–

[16] Para acreditarlo, al memorial se adjuntaron pantallazos de los aplicativos que le permitieron a la UARIV confirmar que cada uno de los giros efectivamente había sido cobrado.

Por intermedio del Director de Acciones Constitucionales de la Gerencia de Defensa Judicial, Colpensiones allegó un escrito en el que se pronunció en torno al asunto bajo estudio.

Manifestó que la responsabilidad en un desacato de tutela es subjetiva, por lo cual los jueces 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, como cuando la entidad requiere información al accionante, o se precisa la intervención o concurso de terceros para cumplir, o cuando existe una imposibilidad física que requiere de un plazo adicional para cumplir el fallo, por circunstancias excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito –como los casos de declaración de estado de cosas inconstitucional–.

Añadió que deben valorarse las conductas de buena fe del accionado orientadas a dar cumplimiento a la orden judicial, para constatar que no se está evadiendo el mandato de la autoridad judicial, no obstante lo cual hay jueces que, sin detenerse a valorar tales comportamientos, proceden a imponer sanciones que son inmediatamente confirmadas por el superior, en perjuicio del propio accionante –que puede terminar por enfrentarse a un cumplimiento rudimentario, por el apremio del tiempo– y de los controles anticorrupción con que cuentan las entidades.

Asimismo, expresó que ciertas órdenes de tutela complejas son imposibles de cumplir en un periodo corto de tiempo, porque suelen enmarcarse en una política pública de Estado que requiere del concurso de varios sujetos y de plazos que escapan al control exclusivo de una persona; aspectos que deben ser ponderados por el juez al momento de verificar el cumplimiento.

En la misma línea, indicó que existen excepciones en la aplicación de la responsabilidad subjetiva en el incidente de desacato, esto es, circunstancias especiales en las que concurren causales objetivas que relevan de responsabilidad al incidentado, en las cuales no es procedente imponer una sanción por desacato. Así, se refirió de manera enunciativa a la imprecisión de la orden (cuando el juez no indica quién debe cumplirla o su contenido es difuso), a la falta de oportunidad para cumplir (cuando el obligado quiere cumplir pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo), a las fallas estructurales (tratándose de estados de cosas inconstitucionales declarados por la Corte Constitucional), a la imposibilidad (cuando situaciones fácticas o jurídicas tornan imposible el cumplimiento), y a los derechos colectivos (cuando la pretensión del

accionante compromete gravemente bienes esenciales de la comunidad cuyo restablecimiento sería casi imposible).

Expuestos los anteriores argumentos sobre la responsabilidad subjetiva, las órdenes complejas y las causales de exclusión de responsabilidad, solicitó que los mismos fueran tenidos en cuenta al momento de decidir la controversia.

7.4. Intervención de la señora Paula Gaviria Betancur

Por memorial allegado en sede de revisión, la accionante hizo un sucinto relato de los hechos que motivaron la solicitud de amparo, de las actuaciones procesales que han tenido lugar, e insistió en sus argumentos de defensa frente a las sanciones que le fueron impuestas.

Afirmó que, en su calidad de exdirectora de la UARIV, tuvo conocimiento de que la indemnización administrativa ya había sido pagada a los tres ciudadanos incidentantes.

Esgrimió que la respuesta que en su momento le dio al Juzgado Civil del Circuito de Los Patios estuvo ajustada a derecho, pues aunque la orden de pago inmediato desbordaba el deber legal de la entidad, se dio cumplimiento conforme a lo dispone el ordenamiento jurídico.

Añadió que debía examinarse la responsabilidad subjetiva del sancionado –que no se presume por el solo hecho del incumplimiento– para evidenciar que no existió negligencia, sino que, a pesar de los mejores esfuerzos de los funcionarios de la UARIV, la institución no está en capacidad de atender la crisis ocasionada por el gran flujo de solicitudes.

Asimismo, dijo que aunque dos de las tres sanciones ya hubieran sido levantadas –la de las tutelas promovidas por el señor Diego Julián Rubio Martínez, levantada mediante auto del 10 de febrero de 2017 dictado por el mismo Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, y por el señor el señor Víctor Manuel Contreras, levantada mediante fallo de tutela del 20 de octubre de 2016 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia–, no puede desconocerse que en su momento se vulneraron sus derechos, por lo que es necesario que haya un pronunciamiento de la Corte que defina la línea en torno a la procedencia del levantamiento de las sanciones por desacato cuando se acredite el cumplimiento del fallo de tutela, dentro del cual también podía abarcarse el estudio de los casos en que los jueces ordenan que se continúe con el pago de ayuda humanitaria a pesar de que un estudio de medición de carencias ha demostrado que la persona ya no la necesita.

En esos términos, reiteró su solicitud de que se le tutelaran los derechos fundamentales invocados en la demanda inicial y, en consecuencia, se revocaran las sanciones por desacato vigentes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Plena es competente para conocer los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento Interno de la Corte Constitucional).

2. Planteamiento del caso

La señora Paula Gaviria Betancur interpuso acción de tutela en contra del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta –Sala Civil–, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la libertad, al debido proceso y al patrimonio, los cuales considera vulnerados en razón a las providencias que negaron el levantamiento de las sanciones de arresto y multa que le fueron impuestas, dada la calidad de directora general de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que para entonces ostentaba, en el marco de los incidentes de desacato promovidos por tres ciudadanos a quienes no se les entregó la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado en los plazos fijados por los respectivos fallos de tutela en que se ordenó su pago.

Aduce la actora que las decisiones censuradas incurren en el **defecto sustantivo por desconocimiento del precedente constitucional**, comoquiera que (i) desatienden la jurisprudencia que reconoce como válida la asignación de un turno y una fecha aproximada para el pago de la indemnización administrativa, en vista de que no puede hacerse un pago simultáneo a todo el universo de víctimas del conflicto, y (ii) hacen caso omiso de los pronunciamientos reiterados de las altas Cortes en relación con que es procedente el levantamiento de las sanciones impuestas por desacato a orden de tutela en los casos en que se acredita el cumplimiento, así sea extemporáneo o aún después de que se surte la consulta, toda vez que –sostiene– 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*."

En consecuencia, solicita que se dejen sin efecto las sanciones de arresto y multa que le fueron impuestas al interior de las actuaciones a que se alude.

3. Problema Jurídico

Con base en las circunstancias hasta aquí descritas, la pregunta jurídica a la que debe dar respuesta la Sala Plena en esta oportunidad es la siguiente:

¿El Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta –Sala Civil–, vulneraron los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso de los que es titular la señora Paula Gaviria Betancur –exdirectora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas–, al negar el levantamiento de las sanciones de arresto y multa impuestas y confirmadas en el marco de los incidentes de desacato promovidos en su contra, con el argumento de que se incumplieron los respectivos fallos de tutela, en razón a que no se les entregó a los incidentantes la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado tal como fue ordenado a la UARIV, sino que se les asignó un turno y una fecha aproximada de pago?

Dado que en el *sub examine* la censura se dirige contra los autos mediante los cuales se resolvieron desfavorablemente las solicitudes elevadas por la accionante para que se levantaran las sanciones que se le impusieron, es preciso determinar, en primer lugar, si se encuentran reunidos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, teniendo en cuenta que el objeto del reclamo constitucional son autos dictados en el trámite de incidentes de desacato.

Si de dicho estudio se constata que se encuentran reunidos los requisitos generales para abordar el estudio del caso, habrá de establecerse si los reproches esbozados por la tutelante –relacionados con el razonamiento de las autoridades accionadas frente a (a) la acreditación del cumplimiento de las órdenes de tutela mediante la comunicación a las víctimas de un turno y una fecha estimada para el pago de la indemnización, y (b) la procedencia del levantamiento de las sanciones por desacato a sentencia de tutela impuestas y confirmadas en los casos en que se cumple de forma extemporánea–, se enmarcan dentro de los

defectos constitutivos de causales específicas de procedencia de la acción de tutela.

Bajo esta panorámica, con el propósito resolver el interrogante planteado, la Sala Plena examinará la controversia a partir de los siguientes ejes temáticos: **(i)** Requisitos generales y causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; **(ii)** Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales que ponen fin al trámite incidental de desacato; **(iii)** El deber de cumplimiento de las providencias judiciales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso; y, **(iv)** La jurisprudencia constitucional en relación con el incidente de desacato como mecanismo de carácter judicial para hacer cumplir los fallos de tutela.

Una vez desarrollados los anteriores ejes temáticos, se procederá al examen del caso concreto y la determinación de los defectos que materializan la eventual violación de los derechos fundamentales de la parte accionante.

(i) Requisitos generales y causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales –Reiteración de jurisprudencia–

La Constitución de 1991 instauró la acción de tutela como un mecanismo encaminado a la protección judicial inmediata de los derechos fundamentales de las personas cuando de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o, en determinados eventos, de particulares, se desprenda vulneración o amenaza a los mismos. Este recurso de amparo sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice para conjurar de manera transitoria un perjuicio irremediable, o para hacer cesar un daño que se le viene ocasionando al solicitante.

La jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido que las decisiones adoptadas por los jueces de la República, así sea de forma excepcional, también pueden dar lugar a la vulneración de garantías constitucionales. Por lo tanto, si bien en nuestro ordenamiento jurídico ocupan un lugar muy importante los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica y autonomía judicial, la preponderancia que ostentan los derechos fundamentales en el Estado social y democrático de Derecho habilita su protección en todo contexto, aunque sólo en circunstancias

extraordinarias la acción de tutela se torna procedente para enervar lo resuelto en una providencia judicial.

Con el propósito de identificar las hipótesis en las cuales es viable acudir a la acción de amparo para atacar decisiones de los jueces cuando el agravio iusfundamental se origina en una providencia por ellos proferida, a partir de la sentencia C-590 de 2005[17] esta Corte estableció los requisitos generales y causales específicas de procedencia de este mecanismo residual de defensa de los derechos en tales casos.

Como *requisitos generales de procedencia*, también denominados por la jurisprudencia como requisitos formales, la referida providencia desarrolló seis supuestos, a saber:

> (i) Que el asunto objeto de estudio tenga una clara y marcada *relevancia constitucional*, lo que excluye que el juez constitucional se inmiscuya en controversias cuya resolución corresponde a los jueces ordinarios, imponiéndole entonces la carga de exponer los motivos por los cuales la cuestión trasciende a la esfera constitucional, por estar comprometidos derechos fundamentales.
>
> (ii) Que se hayan *desplegado todos los mecanismos de defensa judicial*, tanto ordinarios como extraordinarios, de que disponía el solicitante, a menos que se pretenda conjurar la consumación de un perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales; exigencia enfocada a evitar que la tutela sea utilizada para sustituir el medio judicial ordinario.
>
> (iii) Que la acción de tutela se haya interpuesto dentro de un término razonable y proporcionado a partir del evento que generó la vulneración alegada, es decir, que se cumpla con el requisito de *inmediatez*; con el fin de que no se sacrifiquen los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica que sustentan la certidumbre sobre las decisiones de las autoridades judiciales.
>
> (iv) Que si se trata de una *irregularidad procesal*, tenga una *incidencia directa y determinante sobre el sentido de la decisión* a la cual se atribuye la violación. Empero, de acuerdo con la sentencia C-591 de 2005, si la irregularidad constituye una grave lesión de derechos fundamentales, la protección de los mismos se genera independientemente del efecto sobre la decisión y, por lo tanto, hay

[17] M.P. Jaime Córdoba Triviño

lugar a la anulación del juicio (v. gr. prueba ilícita susceptible de imputarse como crimen de lesa humanidad).

(v) Que el solicitante identifique de forma razonable los hechos generadores de la vulneración y los derechos afectados, y *que hubiere alegado tal circunstancia al interior del proceso* en donde se dictó la sentencia atacada.

(vi) Que la acción no se dirija en contra de sentencias de tutela, con el fin de que no se prolonguen indefinidamente las controversias en torno a la protección de los derechos fundamentales; máxime si tales fallos están sometidos a un riguroso proceso de selección ante la Corte, que torna definitivas las providencias excluidas de revisión.

Igualmente, en la mencionada sentencia se determinaron ciertos escenarios especiales en los que, al advertirse que una decisión judicial adolece de ciertos defectos, se hace oportuna la intervención del juez constitucional en salvaguarda de los derechos fundamentales. Tales defectos han sido denominados por la jurisprudencia como *causales específicas de procedencia*, o requisitos materiales:

"*a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

"*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

"*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

"*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

"*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

"*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

"*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*

"*i. Violación directa de la Constitución.*"

Cuando se advierte la configuración de alguna de dichas causales específicas de procedencia, se está en presencia de auténticas transgresiones al debido proceso que reclaman la reivindicación de la justicia como garante de los derechos, por lo cual esta Corte ha sostenido que en esos casos "*no sólo se justifica, sino se exige la intervención del juez constitucional*"[18].

De modo que, el juez ante quien se controvierte una providencia por conducto de la acción constitucional de tutela, se encuentra llamado, en primer lugar, a verificar que concurran los requisitos generales previos a adelantar un escrutinio de mérito, y pasado este primer tamiz, a constatar que el reproche contra la decisión de que se trata esté enmarcado en al menos una de las causales específicas antes enunciadas.

Agotado este doble cotejo, el juez constitucional conseguirá precisar si el pronunciamiento judicial acusado quebranta los derechos consagrados en la Constitución y, de ser así, le corresponderá despojarlo de la coraza que le otorgan los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica[19].

(ii) Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales que ponen fin al trámite incidental de desacato

La jurisprudencia constitucional, de manera reiterada, ha indicado que la acción de tutela no procede contra sentencias de tutela, pues "*el mecanismo constitucional diseñado para controlar las sentencias de*

[18] Sentencia T-078 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo
[19] Sentencia T-064 de 2016, M.P.: Alberto Rojas Ríos

tutela de los jueces constitucionales que conocen y deciden sobre las acciones de tutela, por decisión del propio Constituyente, es el de la revisión por parte de la Corte Constitucional"[20]. En este sentido, los errores de los jueces de instancia son susceptibles de ser conocidos y corregidos por este alto Tribunal Constitucional en sede de revisión.

La importancia de evitar que toda sentencia de tutela pueda recurrirse mediante una nueva tutela radica en la necesidad de brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido conculcados, con el propósito de que el conflicto no se prolongue indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de las garantías constitucionales[21].

Ahora bien: tratándose de solicitudes de amparo en contra decisiones proferidas en el trámite de un incidente de desacato, el análisis parte del reconocimiento de que el legislador no previó otros medios de impugnación destinados a controvertir lo decidido por el juez de conocimiento, en relación con la conducta desplegada por el obligado por el fallo de tutela para la satisfacción de las órdenes allí impartidas. En ese sentido, esta Corte ha recalcado que el auto que pone fin al incidente de desacato no es susceptible de apelación[22] –recurso que en nuestro ordenamiento es *numerus clausus*–. Sin embargo, en caso de que la decisión consista en sancionar al conminado, forzosamente el superior funcional del juez evaluará en grado jurisdiccional de consulta la determinación adoptada por el *a quo* y, si no existe reparo alguno, aquella quedará en firme[23].

En este contexto, previo a ventilar mediante acción de tutela cualquier eventual vulneración acaecida en la instrucción de un desacato, es condición *sine qua non* que el auto que pone fin al trámite esté debidamente ejecutoriado: "*Tal exigencia tiene que ver tanto con las amplias facultades con que cuenta la autoridad judicial para*

---

[20] Sentencia SU-1219 de 2001, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa
[21] Ibídem
[22] Puntualmente sobre este aspecto, la sentencia C-243 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa, estableció: "[L]*a correcta interpretación y alcance del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, parcialmente demandado de inexequibilidad, no puede ser otro que el que se deduce de su tenor literal y del sentido natural y obvio de sus palabras: es decir, consagra un trámite incidental especial, que concluye con un auto que nunca es susceptible del recurso de apelación, pero que si dicho auto es sancionatorio, debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción, pero que en sí mismo no se erige como un medio de impugnación. 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 relievancia del principio de celeridad*." La improcedencia del recurso de apelación contra la decisión que resuelve un incidente de desacato es también descrita con amplitud en la sentencia T-533 de 2003, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra
[23] Cons. sentencia T-766 de 1998, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo

materializar las órdenes de protección impartidas y garantizar los derechos fundamentales de quienes intervienen en el trámite incidental como con el hecho de que las partes puedan hacer valer sus argumentos y reclamar la práctica de las pruebas que correspondan en ese escenario. Para esta Corporación, tales aspectos hacen inadmisibles las tutelas que se dirigen contra decisiones distintas a las que le ponen fin al incidente."[24]

Bajo este entendimiento, como presupuesto formal de procedencia –tratándose del requisito de subsidiariedad–, la Corte ha establecido que para censurar por vía de tutela una providencia dictada al interior de un incidente de desacato, es necesario que el respectivo trámite haya culminado, teniendo en cuenta que, como se viene de decir, el grado jurisdiccional de consulta es la instancia obligatoria donde la sanción por desacato cobra firmeza.

Aunado a lo anterior, en la jurisprudencia se ha consignado, como presupuesto material, que la acción de tutela sólo procede de forma excepcional cuando se materializa una vulneración del debido proceso de las partes[25]. Ello tiene lugar, por ejemplo, cuando "*el juez del desacato se extralimita en el cumplimiento de sus funciones, cuando vulnera el derecho a la defensa de las partes o cuando impone una sanción arbitraria*"[26], incursionando el funcionario judicial, por esa vía, en alguna de las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

En tal sentido, el juez constitucional que asuma el conocimiento de una acción de tutela enfilada contra providencia dictada en el curso de un incidente de desacato sólo está autorizado para examinar la observancia del debido proceso al interior del trámite y la adecuación de la decisión adoptada en virtud del mismo, mas no puede revisar, cuestionar y/o modificar la decisión de tutela, el alcance o contenido sustancial de las órdenes impartidas por el juez de la tutela primigenia –salvo que aquella sea de imposible cumplimiento o ineficaz para garantizar la efectividad del derecho fundamental amparado[27]–, pues se trata de un debate que ya fue zanjado, de suerte que en el ejercicio de sus atribuciones ha de ceñirse al trámite incidental objeto de estudio.

---

[24] Sentencia T-254 de 2014, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva
[25] Sentencias T-533 de 2003, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, T-010 de 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio
[26] Sentencia T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño
[27] Sentencia T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

En otras palabras, este Tribunal ha puesto de relieve que las acciones de tutela que se presentan en estos eventos no pueden cuestionar los juicios y valoraciones en los que se basó la sentencia de tutela que sirvió como parámetro para decidir el incidente de desacato o la solicitud de cumplimiento, en la medida en que ello ha hecho tránsito a cosa juzgada[28]. Por ello, al momento de evaluar si se estructuró una violación iusfundamental con ocasión de un incidente de desacato, el juez debe proceder a verificar si la decisión que puso fin al trámite incidental estuvo precedida de todas las garantías procesales y si su contenido se ajustó, o no, a lo ordenado en la sentencia de tutela inicial, para pasar a determinar si se configuran los supuestos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

Esta frontera a la actuación del juez de tutela, que se impone en beneficio del debido proceso de los intervinientes, guarda una estrecha relación con el deber en cabeza del promotor de la acción de tutela de circunscribir su censura constitucional a los reproches que previamente haya planteado en el marco del trámite incidental. Así, adicionalmente, la procedencia de la acción de tutela en este ámbito está condicionada desde un punto de vista sustantivo a las siguientes pautas: "*(i) los argumentos del accionante en el trámite del incidente de desacato y en la acción de tutela deben ser consistentes; (ii) no deben existir alegaciones nuevas, que debieron ser argumentadas en el incidente de desacato; y (iii) no se puede recurrir a la solicitud de nuevas pruebas que no fueron originalmente solicitadas y que el juez no tenía que practicar de oficio*"[29].

En suma, se tiene que la jurisprudencia trazada por esta Corporación sostiene que para enervar mediante acción de tutela la providencia que resuelve un incidente de desacato, es preciso que se reúnan los siguientes requisitos:

i) La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentre ejecutoriada; es decir que la acción de tutela es improcedente si se interpone antes de finalizado el trámite –incluido el grado jurisdiccional de consulta, si es del caso–.

ii) Se acrediten los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se sustente, por lo menos, la configuración una de las causales específicas (defectos).

iii) Los argumentos del promotor de la acción de tutela deben ser consistentes con lo planteado por él en el trámite del incidente

[28] Sentencia T-482 de 2013 M.P.: Alberto Rojas Ríos
[29] Sentencia T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño

de desacato, de manera que **a)** no debe traer a colación alegaciones nuevas, que dejó de expresar en el incidente de desacato, y **b)** no puede solicitar nuevas pruebas que no fueron pedidas en un principio dentro del desacato y que el juez no tenía que practicar de oficio.

(iii) El deber de cumplimiento de las providencias judiciales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso

El artículo 229 de la Constitución Política establece que el derecho de acceso a la justicia es la facultad que tiene toda persona de acudir, en igualdad de condiciones, a los jueces y tribunales y, en este sentido, poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado, con el fin de obtener la protección de sus derechos sustanciales, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en las leyes –debido proceso–[30].

De conformidad con el mandato constitucional referido, la Corte Constitucional ha señalado que el Estado tiene tres obligaciones para que el acceso a la administración de justicia sea real y efectivo[31]:

> *Obligación de respetar* el derecho a la administración de justicia, que se traduce en que el Estado debe abstenerse de adoptar medidas que impidan o dificulten el acceso a la justicia, o que resulten discriminatorias respecto de ciertos grupos.
>
> *Obligación de proteger*, que consiste en que el Estado adopte medidas orientadas a que terceros no puedan interferir u obstaculizar el acceso el acceso a la administración de justicia.
>
> *Obligación de realizar*, que conlleva que el Estado debe facilitar las condiciones para el disfrute del derecho al acceso a la administración de justicia y hacer efectivo el goce del mismo.

En cuanto a las obligaciones del Estado en materia de acceso a la administración de justicia, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "*toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención (…)* y, en consecuencia, corresponde al Estado

---

[30] Cfr. sentencia C-426 de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil
[31] Sentencia T-443 de 2013, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

"*garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*"

En la misma dirección, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que "*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: (…) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*".

De igual manera, el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, y así lo ha reconocido este Tribunal desde su jurisprudencia más temprana:

> "*La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.*
>
> "*El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).*"[32] (se subraya)

En efecto, acudir a las autoridades jurisdiccional quedaría desprovisto de sentido si, luego de agotadas las etapas previstas para cada trámite y emitida la decisión que desata el litigio, la parte vencida pudiera deliberadamente hacer tabla rasa de lo resuelto o cumplirlo de forma tardía o defectuosa, comprometiendo el derecho al debido proceso de la parte vencedora y perpetuando indefinidamente la afectación a sus bienes jurídicos. La jurisprudencia constitucional ha sostenido sobre el particular que "*incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia*."[33]

---

[32] Sentencia T-554 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz
[33] Sentencia C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo

Bajo esa perspectiva, esta Corporación ha puesto de relieve que el derecho al acceso a la administración de justicia no se satisface sólo con la posibilidad de formular demandas ante tribunales competentes e imparciales, y que estos, a su vez, emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan las controversias planteadas en relación con los derechos de las partes, sino que se requiere que la decisión adoptada se cumpla; es decir, que tenga *eficacia* y produzca los efectos a los que está destinada[34].

La razón de ser de ese atributo de eficacia que se predica de las decisiones judiciales está en la confianza depositada por los ciudadanos en el poder soberano del Estado a través del pacto político. A partir de ese momento, se espera que las autoridades legítimamente constituidas propendan por la efectividad de los derechos y velen por el mantenimiento del orden[35], escenario en el cual la función estatal de administrar justicia ocupa un lugar preponderante. La resolución de los conflictos connaturales a la vida en sociedad queda así en manos de las autoridades jurisdiccionales, cuyas decisiones son imperativas al punto que, der ser preciso, es válido recurrir a la fuerza para propiciar la obediencia por parte de los asociados que muestren renuencia frente a ellas.

De lo anterior se desprende que "*al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia.*"[36]

Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente.

---

[34] Ibídem

[35] En nuestro ordenamiento, el artículo 2 de la Constitución prevé: "*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*
Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

[36] Sentencia T-216 de 2013, M.P.: Alexei Julio Estrada

(iv) La jurisprudencia constitucional en relación con el incidente de desacato como mecanismo de carácter judicial para hacer cumplir los fallos de tutela

A partir de la creación de la acción de tutela por parte del Constituyente de 1991, el Decreto 2591 del mismo año reglamentó este mecanismo judicial para salvaguardar las garantías constitucionales de las personas, dotándolo de singulares atributos para lograr su efectiva implementación, habida cuenta de que "[l]*a protección de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela resultaría inocua, si no existieran mecanismos ágiles y oportunos, que conlleven la utilización de instrumentos de coacción para obligar a la autoridad pública o al particular que los ha vulnerado o amenazado desconocerlos, a hacer cesar la acción o la omisión que constituye la transgresión o afectación de aquéllos, en obedecimiento de las órdenes impartidas en los fallos proferidos por el juez de tutela*."[37]

Con este enfoque, en el artículo 24 del mencionado Decreto Estatutario el legislador dispuso que "*el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible*". Según esto, al cabo del trámite preferente y sumario que sigue la demanda de amparo constitucional, corresponde al juez competente emitir un fallo en el que (i) identifique al peticionario y al sujeto de quien provenga la amenaza o vulneración; (ii) determine el derecho tutelado, (iii) imparta una orden y defina con precisión la conducta a cumplir con el fin de hacer efectivo el amparo, y (iv) fije un plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto.

En el capítulo V del mismo decreto, dedicado a las *Sanciones*, se previó la figura del desacato como una infracción relacionada con el desobedecimiento a una providencia judicial dictada con ocasión de una acción de tutela, en los siguientes términos:

> "*Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

---

[37] Sentencia T-554 de 1996, M.P.: Antonio Barrera Carbonell

> "*La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. ~~La consulta se hará en el efecto devolutivo~~.*"[38]

Al momento de llevar a cabo el control abstracto de constitucionalidad sobre este precepto[39], este Tribunal se refirió a la situación jurídica allí regulada y advirtió que se trataba de un trámite incidental *especial* –al cual no le resultaban aplicables las disposiciones adjetivas civiles sobre apelación de autos–, en el cual el grado jurisdiccional de consulta no se equiparaba a un medio de impugnación, sino que estaba encaminado a la verificación por parte del superior funcional del funcionario de conocimiento que, en caso de haberse impuesto sanciones, las mismas estuvieran correctamente impuestas.

En la misma oportunidad, la Corte sostuvo que "[l]*a facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden* [dictada dentro del trámite de la acción de tutela], *debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2o. del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil*"; poderes correccionales justificados por el deber del juez de dirigir el desarrollo del proceso y por razones de interés público que van más allá del conflicto entre las partes. Concluyó, así, que "*los poderes disciplinarios del juez, revisten un carácter correccional o punitivo, asimilable a la sanción de tipo penal*", según una interpretación armónica de los artículos 27 y 53 del mismo Decreto 2591 de 1991, al tenor del cual el incumplimiento al fallo de tutela podría llegar a tipificarse como el delito de fraude a resolución judicial, independientemente de la responsabilidad derivada del desacato.

Pues bien: cuando el sujeto o autoridad responsable del agravio no da cumplimiento a lo resuelto dentro del término estipulado, el juez que obró como autoridad de primera instancia[40] está llamado a hacer acatar la

---

[38] El aparte tachado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-243 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa

[39] Sentencia C-243 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa

[40] La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en resaltar que la competencia para hacer cumplir los fallos de tutela radica, *prima facie*, en cabeza de los jueces de primera instancia, pues son estos los encargados de hacer cumplir las órdenes impartidas, así provengan de un fallo de segunda instancia o de una sentencia de revisión emanada de la Corte Constitucional que haya resuelto revocar lo inicialmente dispuesto. De esta manera, en Auto 136A de 2002, esta Corporación destacó que la competencia principal del juez de primera instancia para asegurar el cumplimiento de las distintas sentencias de tutela: "*(i) Obedece a una interpretación sistemática del decreto 2591 de 1991, (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales, (iii) esta* (sic) *en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela y, (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en que consiste el grado jurisdiccional de*

orden con el fin de garantizar la efectividad del derecho protegido, para lo cual puede, además de adoptar las medidas para propiciar el cumplimiento –conforme a lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991–[41], tramitar el incidente de desacato contra el obligado que se muestre renuente a la observancia del fallo, tal como, desde muy temprano, lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional:

> "*El sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal específica para obtener que los fallos de tutela se cumplan y para provocar que, en caso de no ser obedecidos, se apliquen sanciones a los responsables, las que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, según lo contemplan los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador.*"[42]

La tarea del juez que instruye un incidente de desacato consiste, entonces, en examinar si la orden proferida para la protección de un derecho fundamental fue cumplida, o no, por su destinatario, en la forma prevista en la respectiva decisión judicial[43]. Esto excluye que en el trámite del desacato puedan hacerse valoraciones o juicios que hayan sido objeto de debate en el respectivo proceso de tutela, pues ello implicaría reabrir una controversia que ya ha concluido, en detrimento de la seguridad jurídica y el principio de cosa juzgada[44].

En este orden de ideas, la autoridad que adelante el incidente de desacato se debe limitar a verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden

---

consulta". Cfr. Sentencias SU-1158 de 2003, T-421 de 2003, T-368 de 2005 T-271 de 2015 y T-226 de 2016.

[41] Sobre los rasgos que diferencia el trámite del cumplimiento del incidente de desacato, se ha dicho: "[L]*a facultad para sancionar por desacato es una opción que tiene el juez frente al incumplimiento pero no puede confundirse en manera alguna con la potestad que tiene para hacer efectiva la orden de tutela. Es decir, el juez puede adelantar el incidente de desacato y sancionar a o los responsables y simultáneamente puede adelantar las diligencias tendentes a obtener el cumplimiento de la orden. Un trámite no excluye al otro y de igual manera la competencia para hacer efectivo el cumplimiento de la orden no es requisito necesario ni previo para poder imponer la sanción*." Sentencia T-459 de 2003, M.P.: Jaime Córdoba Triviño

[42] Sentencia T-088 de 1999, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo

[43] Sentencia T-014 de 2009, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla

[44] Sentencias T-188 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, T-421 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-512 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio

dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso[45].

Empero, esta Corporación ha admitido en determinados eventos la posibilidad de que el juez instructor del desacato module las órdenes de tutela –particularmente tratándose de *órdenes complejas*[46] en tanto no pueden materializarse inmediatamente y precisan del concurso de varios sujetos o entidades (v.gr. asuntos de política pública)– en el sentido de que incluya una orden adicional a la principal o modifique la misma en sus aspectos accidentales –es decir, en lo relacionado con las condiciones de tiempo, modo y lugar–, siempre y cuando ello sea imprescindible para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales amparados en sede de tutela, respetando el principio de cosa juzgada y sin alterar el contenido esencial de lo decidido originalmente, de conformidad con los siguientes parámetros o *condiciones de hecho*[47]:

(a) Porque la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane;

(b) Porque implica afectar de forma *grave*, *directa*, *cierta*, *manifiesta* e *inminente* el interés público –caso en el cual el juez que resuelve modificar la orden primigenia debe *buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz*–;

(c) Porque es *evidente* que lo ordenado *siempre* será *imposible* de cumplir.

---

[45] Sentencia T-509 de 2013, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla

[46] "[U]*na orden de tutela es simple cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno.*
"*La posibilidad de alterar las órdenes impartidas originalmente dentro de un proceso de tutela, tiene sentido, en especial, cuando el juez adoptó una orden compleja para asegurar el goce efectivo de un derecho. En estas situaciones el remedio adoptado suele enmarcarse dentro de una política pública del estado y puede significar plazos, diseños de programas, apropiación de recursos, elaboración de estudios o demás actividades que no puedan realizarse de forma inmediata y escapan al control exclusivo de la persona destinataria de la orden original. En ocasiones, por ejemplo, el juez de tutela se ve obligado a vincular a un proceso a varias autoridades administrativas, e incluso a particulares, para que todas las personas, conjuntamente, logren adoptar una serie de medidas necesarias para salvaguardar el goce efectivo del derecho*". Sentencia T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

[47] Sentencias T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdova Triviño

Por otra parte, en el proceso de verificación que adelanta el juez del desacato, es menester analizar, conforme al principio constitucional de buena fe, si el conminado a cumplir la orden se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para conducir su proceder según lo dispuesto en el fallo de tutela. Bajo esa óptica, no habría lugar a imponer una sanción por desacato en los casos en que (i) la orden de tutela no ha sido precisa, porque no se determinó quién debía cumplirla o porque su contenido es difuso, y/o (ii) el obligado ha adoptado alguna conducta positiva tendiente a cumplir la orden de buena fe, pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo[48].

En este contexto cobra vertebral importancia un juicio adecuado en torno a la *responsabilidad subjetiva* en cabeza del destinatario de la orden de tutela, pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo[49]. Es por esto que se ha sostenido que "*al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador*"[50].

De allí se desprende que corresponde a la autoridad competente verificar si efectivamente existe una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial –lo que, a su vez, conlleva examinar si se da un nexo causal fundado en la culpa o el dolo entre el comportamiento del demandado y el resultado[51]– pues si no hay contumacia o negligencia comprobadas –se insiste– no puede presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, por lo tanto, no es procedente la sanción[52].

---

[48] Sentencias T-368 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

[49] Tal ha sido la línea definida por la Corte de tiempo atrás: "*Es pues el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel 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 solo hecho del incumplimiento*." Sentencia T-763 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

[50] Sentencia T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

[51] Sentencia T-889 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio

[52] Sobre la ***responsabilidad subjetiva*** por parte del obligado en el trámite de incidente de desacato, la Corte ha fijado un precedente pacífico: sentencias T-763 de 1998, M.P.: Alejandro Martínez Caballero, T-553 de 2002, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, T-458 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, T-459 de 2003, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, T-744 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, T-939 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, T-632 de 2006, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1243 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-123 de 2010, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, T-652 de 2010, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-512 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-606 de 2011, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-889 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio,

En la misma línea, es constante y reiterada la jurisprudencia constitucional en el sentido de que, por inscribirse en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio, la vía incidental del desacato exige una plena observancia del *debido proceso*, por lo que el juez instructor debe respetar las garantías de los involucrados y concentrarse en determinar en estricto derecho lo relativo al cumplimiento, toda vez que "[s]*i el incidente de desacato finaliza con decisión condenatoria, puede haber vía de hecho si no aparece la prueba del incumplimiento, o no hay responsabilidad subjetiva*", al paso que "[s]*i el auto que decide el desacato absuelve al inculpado, se puede incurrir en vía de hecho si la absolución es groseramente ilegal*."[53]

La garantía del debido proceso en el marco del trámite incidental del desacato, ha sido caracterizada por vía jurisprudencial en los siguientes términos:

> *"*[N]*o puede olvidarse que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental, lo cual presume que el juez, sin desconocer que debe tramitarse al igual que la tutela de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y el derecho de defensa. Debe (1) comunicar al incumplido sobre la iniciación del mismo y darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa. Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe (2) practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; (3) notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, (4) remitir el expediente en consulta ante el superior*."[54]

Acerca de la *finalidad* que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha

---

T-010 de 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-074 de 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-280A de 2012, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-527 de 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-1090 de 2012, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-185 de 2013, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, T-399 de 2013, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-482 de 2013, M.P.: Alberto Rojas Ríos, T-254 de 2014, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo, T-271 de 2015, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-325 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-226 de 2016, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, T-280 de 2017, M.P.: José Antonio Cepeda Amarís.

[53] Sentencia T-458 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

[54] Sentencia T-459 de 2003, M.P.: Jaime Córdoba Triviño

mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada[55]; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma[56], sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados[57].

En consecuencia, cuando en el curso del incidente de desacato el accionado se persuade a cumplir la orden de tutela, no hay lugar a la imposición y/o aplicación de la sanción:

> "[L]*a 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*."[58]

Puede así presentarse una situación en la cual se evidencia la falta de ejecución de la orden de tutela sin que la subsistencia de la amenaza o vulneración pueda enrostrársele al accionado, caso en el cual el juez constitucional –que mantiene su competencia hasta que los derechos amparados sean restablecidos– deberá recurrir a otros métodos que

---

[55] Sentencias C-092 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Diaz y C-367 de 2014, M.P: Mauricio González Cuervo

[56] Sentencias T-421 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, T-368 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández, T-1113 de 2005, M.P.: Jaime Córdoba Triviño, T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-652 de 2010, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-512 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-074 de 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-280A de 2012, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-482 de 2013, M.P.: Alberto Rojas Ríos, C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo,

[57] Sobre la naturaleza de la sanción por desacato se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-092 de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Diaz

[58] Sentencias T-421 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, T-171 de 2009, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-652 de 2010, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-463 de 2011, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-606 de 2011, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto, T-010 de 2012, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-074 de 2012, T-482 de 2013, M.P.: Alberto Rojas Ríos, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-509 de 2013, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla, C-367 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo.

propicien el cumplimiento efectivo sin que haya lugar amonestar al extremo pasivo. En esa dirección, esta Corte ha subrayado: "*'todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato' ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de 'todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento' del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento.*"[59]

Ahora bien: en el evento de que, tras comprobar el hecho objetivo del incumplimiento aunado a la responsabilidad subjetiva del obligado, el juez resuelva imponer las sanciones por desacato de arresto y/o multa previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la decisión debe ser revisada por el superior funcional en grado jurisdiccional de consulta, el cual, como ya se anticipaba *ut supra*, no se trata de un recurso que se presente a petición de parte, sino de un control que opera automáticamente, con el fin de que la autoridad de nivel superior establezca la legalidad de la decisión adoptada por el inferior[60].

Al evaluar el alcance de la decisión del juez que resuelve la consulta en el marco de un incidente de desacato, este Tribunal ha establecido que en esta etapa del trámite la autoridad competente deberá verificar los siguientes aspectos:

> (i) si hubo incumplimiento y si este fue total o parcial, apreciando en ambos casos las circunstancias del caso concreto –la causa del incumplimiento– con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido.
>
> (ii) si existe incumplimiento, deberá analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta, en esta etapa, se corrobora que no haya una violación de la Constitución o de la Ley y que la sanción es adecuada, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia.[61]

A su vez, recordando que la finalidad última del incidente de desacato es la de hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales objeto

---

[59] Sentencia T-606 de 2011, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto
[60] Cfr. C-055 de 1993 y T-421 de 2003.
[61] Sentencia T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

de amparo, la Corte ha admitido que en ciertas circunstancias el juez que conoce el grado jurisdiccional de consulta adicione lo resuelto por el *a quo* a través de medidas complementarias o ajustes tendientes a asegurar el cumplimiento de las órdenes de tutela, circunscrito eso sí a la parte resolutiva de la sentencia de tutela, pues no es este el escenario para abrir el debate previamente clausurado.

En síntesis: el incidente de desacato es un instrumento procesal para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales amparados mediante la acción de tutela, que tiene lugar cuando el obligado a cumplir una orden de tutela no lo hace. En este trámite incidental, el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, puede sancionar con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes judiciales encaminadas a restaurar el derecho vulnerado, lo cual debe efectuarse con plena observancia del debido proceso de los intervinientes y dentro de los márgenes trazados por la decisión de amparo.

4. Caso concreto

Condensando el relato de antecedentes que se hizo en precedencia, la acción de tutela promovida por la señora Paula Gaviria se dirige contra el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, por cuanto negó el levantamiento de las sanciones de arresto y multa que le fueron impuestas, a raíz del presunto incumplimiento a fallos de tutela en los que se ordenó a la UARIV –entidad en la cual ella fungía para entonces como directora general– el pago de indemnizaciones administrativas a víctimas de desplazamiento forzado.

En vista de que la alegada vulneración iusfundamental se origina en aquellos autos que resolvieron desfavorablemente la solicitud elevada por el apoderado judicial de la entidad representada por la actora en el sentido de que se dispusiera el levantamiento de las sanciones impuestas en el marco de sendos incidentes de desacato, como medida inicial corresponde a la Sala determinar si se reúnen en el caso bajo estudio los requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que ponen fin a este tipo de actuaciones.

Una vez se agote el respectivo análisis de procedencia, podrá la Corte determinar –si hay lugar a ello– si los pronunciamientos judiciales acusados conculcan los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso de la actora.

Teniendo en cuenta que el eje transversal de la controversia son los incidentes de desacato seguidos contra la tutelante –que, en algunos casos, implicaron también a otras funcionarias de la UARIV– culminados con la imposición de las sanciones y denegatoria del levantamiento de las mismas, es conveniente realizar, como punto de partida, un recuento de las principales actuaciones que tuvieron lugar al interior de cada uno de los trámites incidentales de que se trata:

- **Caso de Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78**):

Por sentencia del 23 de abril de 2015, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios ordenó a la UARIV el pago de la indemnización administrativa a Diego Julián Rubio Martínez y dispuso que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo realizara las gestiones y actuaciones necesarias para el cumplimiento de la orden en un plazo no mayor a 3 meses.

Por memorial del 8 de mayo de 2015, el señor Diego Julián Rubio Martínez promovió incidente de desacato, al considerar que no se le había dado cumplimiento a la sentencia dentro del término de 48 horas allí indicado, por cuanto no había recibido respuesta a la petición elevada el 8 de abril de 2015 en referencia a la demora en el trámite de la indemnización. Por lo anterior, solicitó que se impusieran las sanciones legales.

Mediante auto del 19 de mayo de 2015, el Juzgado se pronunció sobre la solicitud del accionante, y sostuvo que el término de 3 meses concedido para el cumplimiento del fallo no se había vencido, por lo que se abstuvo de darle trámite al incidente de desacato.

Por escrito del 8 de septiembre de 2015, el actor reiteró su solicitud en vista de que ya habían transcurrido los 3 meses otorgados por el juzgado para que la UARIV adelantara las gestiones tendientes al pago de su indemnización.

A través del auto del 10 de septiembre de 2015, el juzgado de conocimiento requirió a la señora Paula Gaviria –en su calidad de directora general de la UARIV– para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de dicha providencia diera cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, o expusiera las razones que le hubiesen impedido hacerlo. Además, vinculó al trámite a las señoras María Eugenia Morales Castro –directora técnica de reparaciones–, Alicia Rueda Rojas –subdirectora de reparación individual–, y Carolina

Albornoz Herrán –directora técnica de reparación colectiva–, para que dentro del mismo término dieran cumplimiento a la orden.

En vista de que las funcionarias requeridas guardaron silencio, por auto del 21 de septiembre de 2015 el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios dio apertura al incidente de desacato y ordenó correr traslado a las partes por 3 días, para que allegaran las pruebas que estimaran pertinentes.

El 6 de octubre de 2015 se requirió a la jefa de talento humano de la UARIV para que remitiera los nombramientos y actas posesión de las funcionarias encartadas. Como la citada tampoco suministró la información requerida por el Despacho, en auto del 19 de octubre de 2015 se solicitó a la Procuraduría General de la Nación la colaboración para la obtención de dicha información.

Por providencia del 11 de noviembre de 2015, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios declaró que la señora Paula Gaviria incurrió en desacato al fallo de tutela del 23 de abril de 2015, y la sancionó con multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Asimismo, sancionó a las señoras María Eugenia Morales, Alicia Rueda Rojas y Carolina Albornoz Herrán –de cuyos cargos se informó a través del portal web de la UARIV–, con sendas multas de 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Adicionalmente, impartió orden de arresto por 3 días contra las mencionadas funcionarias y compulsó copias a la Fiscalía para que investigara la posible comisión de fraude a resolución judicial.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta confirmó las sanciones en grado jurisdiccional de consulta por auto del 19 de noviembre de 2015.

Por escrito radicado ante el juzgado el 19 de enero de 2016, María Eugenia Morales –directora de reparación– y Ramón Alberto Rodríguez –director de gestión social y humanitaria– solicitaron en representación de la UARIV la inaplicación de las sanciones por desacato. Para acreditar el cumplimiento de la orden de tutela a favor de Diego Julián Rubio Martínez, sostuvieron que la petición elevada por el actor fue contestada mediante comunicación No. 20167200038831 del 5 de enero de 2016 a la dirección aportada por el interesado, informándosele que la indemnización se le pagaría el 30 de noviembre de 2017 con el turno GAC-171130.281, por lo cual se configuraba una carencia actual de objeto.

Fundaron la solicitud en que, de acuerdo con la sentencia T-421 de 2003, tras cumplirse el trámite de incidente de desacato e imponerse una sanción, el obligado podrá evitar que la misma se haga efectiva acatando lo ordenado por el fallo, comoquiera que el objeto de dicha actuación no es la imposición de una sanción en sí misma, sino persuadir al cumplimiento de lo resuelto.

Dicha solicitud de inaplicación de la sanción fue reiterada en idénticos términos por memorial del 29 de enero de 2016.

Por auto del **11 de febrero de 2016**, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios resolvió negativamente la solicitud de levantamiento de las sanciones, luego de considerar que el silencio adoptado por la sancionada a lo largo del trámite incidental demostraba su desidia frente a la orden judicial y que, en todo caso, la UARIV no había dado cumplimiento al fallo de tutela. Además, añadió que "*la sanción se encuentra debidamente ejecutoriada, además el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales*."

El 8 de julio de 2016, el representante judicial de la UARIV solicitó nuevamente la inaplicación de las sanciones impuestas a las funcionarias. Alegó ante el juzgado que en la sentencia SU-254 de 2013 la Corte Constitucional se refirió ampliamente a la indemnización por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Además, enunció los criterios de priorización a tomar en cuenta para efectos de conceder la indemnización administrativa y explicó que el pago se realiza de manera gradual y progresiva conforme a los principios de sostenibilidad fiscal que rige la política de reparación integral –pues es imposible atender a todas las víctimas simultáneamente–, por lo que la jurisprudencia constitucional ha aceptado que indicar al interesado cuándo y cuánto se le va a pagar, así no sea de manera inmediata, constituye una respuesta adecuada. Expresó que ello se cumplió con el señor Diego Julián Rubio Martínez con el oficio No. 20167200038831 del 5 de enero de 2016 (en el que se le asignó turno), el cual se le dio a conocer por correo certificado a la dirección aportada por él, así como por teléfono y correo electrónico.

Adujo que lo anterior demostraba el cumplimiento de la orden de tutela, y que dicha circunstancia hacía procedente el levantamiento de las sanciones impuestas, de conformidad con los precedentes sentados sobre el particular por las altas Cortes.

Por auto del 16 de agosto de 2016, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios sostuvo que los argumentos presentados por la UARIV eran los mismos y que aún no demostraba el cumplimiento del fallo de tutela. En consecuencia, decidió mantener las sanciones.

Mediante memorial allegado al juzgado el 9 de febrero de 2017, el señor Diego Julián Rubio Martínez informó que la UARIV le hizo entrega de la indemnización administrativa que solicitó mediante acción de tutela.

El 10 de febrero de 2017, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios resolvió abstenerse de continuar con el trámite incidental y dejar sin efecto las sanciones impuestas a las ciudadanas Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales, Alicia Rueda Rojas y Carolina Albornoz Herrán, y ordenó el archivo del expediente. Como sustento de tal determinación, la autoridad judicial aseguró que el accionante había manifestado que la accionada le dio cumplimiento a la orden de tutela, en tanto le fueron entregados los recursos a los que tenía derecho, de modo que ejecutar la sanción no conlleva la reivindicación del derecho constitucional vulnerado –porque este ya fue satisfecho–, sino a transformar una medida de apercibimiento en una medida punitiva asimilable al derecho penal con funciones de prevención general.

- **Caso de Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente 2014-261)**:

Mediante sentencia del 4 de diciembre de 2014, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios ordenó a la UARIV que cancelara a cada uno de los miembros del hogar del señor Víctor Manuel Contreras Ovalle las indemnizaciones administrativas, y dispuso que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo la entidad realizara las gestiones y actuaciones necesarias para el cumplimiento de la orden en un plazo no mayor a 3 meses.

El 14 de abril de 2015, el representante judicial de la UARIV informó que había dado cumplimiento a la sentencia de tutela mediante comunicación No. 20157205499081 del 14 de marzo de 2015, dirigida al señor Víctor Manuel Contreras Ovalle por intermedio de la Personería Municipal de Cúcuta, en donde le indicó al interesado que tenía derecho a percibir la indemnización siempre y cuando se actualizara la información sobre los integrantes del grupo familiar que reposa en el registro único de víctimas y se sometiera al procedimiento de medición de carencias para determinar si había lugar a priorización, de acuerdo con las etapas de la ruta de reparación. Con base en lo expuesto, solicitó al Despacho que declarara el cumplimiento de la orden de amparo.

Por memorial radicado ante el juzgado el 9 de julio de 2015, el señor Víctor Manuel Contreras Ovalle promovió, a través de apoderado, incidente de desacato, debido a que después de transcurridos 7 meses la UARIV no había efectuado el pago de la indemnización administrativa ordenado en el fallo de tutela.

El 13 de julio de 2015, el juzgado requirió a la señora Paula Gaviria Betancur, en su calidad de directora general de la UARIV, para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de dicho auto, cumpliera lo ordenado en la sentencia del 4 de diciembre de 2014, o expusiera las razones que le hubiesen impedido hacerlo.

El 17 de julio siguiente, el representante judicial de la UARIV respondió al requerimiento manifestando que la petición elevada por el señor Contreras Ovalle había sido contestada mediante comunicación No. 20157205499081 del 14 de marzo de 2015. Adujo también que era imposible dar cumplimiento inmediato a la orden de tutela, dado que el gran número de víctimas de desplazamiento forzado y las limitaciones presupuestales hacían inviable atender a todas las personas en el mismo momento, y no podía vulnerarse el derecho a la igualdad de las otras víctimas inscritas.

Mediante auto de 23 de julio de 2015, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios señaló que, si bien la UARIV se había pronunciado dentro del requerimiento, no había acreditado el cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, dio apertura al incidente de desacato y corrió traslado a las partes por el término de 3 días.

Por memorial del 28 de julio de 2015, el representante judicial de la UARIV insistió en que persistía la necesidad de que el solicitante actualizara los datos de algunos miembros de su núcleo familiar, el cual además debía ser evaluado con la encuesta PAARI, de conformidad con el principio de participación conjunta de las víctimas. Sostuvo que había actuado con diligencia pero que sin cumplirse esas condiciones no podía procederse al pago de la indemnización, por lo que solicitó al juzgado que suspendiera los términos para el cumplimiento del fallo y conminara al señor Víctor Manuel Contreras Ovalle y a su grupo familiar para que tomaran parte activa en el procedimiento de reparación.

Por providencia del 3 de agosto de 2015, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios consideró que la señora Paula Gaviria Betancur había omitido el cumplimiento del fallo y no había justificado su desobediencia. Por lo tanto, resolvió declarar que incurrió en desacato y sancionarla con multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes y arresto por 3 días.

Además, dispuso la compulsa de copias para que la Fiscalía investigara la posible comisión de fraude a resolución judicial.

El 6 de agosto siguiente, el representante de la UARIV alegó que el grupo familiar no había realizado las gestiones requeridas para acceder a la indemnización y pidió que se suspendiera el cumplimiento inmediato del fallo hasta que los interesados actualizaran su información y se realizara la encuesta PAARI, en orden a verificar su estado de vulnerabilidad y poderle brindar una fecha probable para el pago de la medida administrativa de reparación.

Mediante auto del 12 de agosto de 2014 (sic), la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta confirmó las sanciones impuestas por el juzgado.

Por escrito radicado el 20 de agosto de 2015, el representante judicial de la UARIV solicitó que se dejara sin efectos la sanción impuesta por desacato a la señora Paula Gaviria Betancur. Esgrimió que se configuraba una causal de nulidad en la medida en que no se individualizó adecuadamente al sujeto de la sanción, pues el cumplimiento de la orden de tutela estaba en cabeza de otra funcionaria de la entidad (María Eugenia Morales Castro, directora de reparaciones), y porque tampoco se llevó a cabo la notificación personal del auto que decidió el desacato.

En referencia al cumplimiento, expresó que debía tenerse en cuenta que el universo de víctimas era bastante grande –lo cual impedía indemnizarlas a todas al mismo tiempo– y que existían dificultades operativas en la institución, además de que –como ya lo había venido reiterando– era imposible pagar la indemnización al hogar del señor Víctor Manuel Contreras Ovalle debido a que no actualizó su información ni allegó la información tantas veces requerida y, en todo caso, la reparación estaba supeditada a los lineamientos establecidos en la SU-254 de 2013 y a los principios de gradualidad y sostenibilidad fiscal.

Finalmente, adujo que ya se había dado cumplimiento al fallo con el oficio remitido al interesado, por lo cual carecía de fundamento la sanción impuesta, en tanto el fin del incidente de desacato no es castigar sino persuadir al cumplimiento, que la sanción resultaba desproporcionada y que no existía responsabilidad subjetiva en cabeza de la señora Paula Gaviria.

En razón al incidente de nulidad propuesto, el juzgado dispuso suspender la ejecución de las sanciones impuestas, mediante auto del 10 de septiembre de 2015.

Luego de impartir el trámite respectivo al incidente de nulidad promovido por el apoderado de la entidad, por providencia del 8 de octubre de 2015, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios resolvió "rechazar de plano" la nulidad planteada, con el argumento de que las causales de nulidad son taxativas y no se probó alguna de ellas, y dispuso estarse a lo resuelto el 3 de agosto de 2015 y en consecuencia levantar la suspensión de las sanciones impuestas.

Por memorial del 29 de octubre de 2015, la UARIV reiteró su solicitud de levantamiento de las sanciones impuestas, teniendo en cuenta que entidad desplegó todas las gestiones pertinentes y la imposibilidad de cumplimiento al fallo radica en que el núcleo familiar del interesado no actualizó su información en los términos requeridos en repetidas comunicaciones.

El 30 de octubre siguiente, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios negó la solicitud de levantamiento de las sanciones, porque consideró que la señora Paula Gaviria Betancur no había cumplido la orden de tutela.

Los días 21 y 29 de enero de 2016, el representante judicial de la UARIV presentó ante el juzgado nuevas solicitudes orientadas a que se dejaran sin efectos las sanciones impuestas a la señora Paula Gaviria Betancur. Reiteró que la situación se debía a la negligencia del interesado y que en ningún momento la entidad había pretendido sustraerse del cumplimiento a una orden judicial.

Por auto del **11 de febrero de 2016**, el juzgado señaló que no podía inaplicarse la sanción impuesta, pues la misma se encontraba en firme y "*el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales*". Adicionalmente, sostuvo que para que proceda una eventual inaplicación de la sanción, el cumplimiento debe haberse acreditado, lo cual no ocurrió en este caso.

- **Caso de María Hermelina Vargas Balaguera (expediente 2014-282):**

En sentencia del 19 de diciembre de 2014, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios ordenó a la UARIV que cancelara a la señora María Hermelina Vargas Balaguera la indemnización administrativa, para lo cual la entidad debía realizar las gestiones y actuaciones necesarias

dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, de suerte que el cumplimiento se efectuara en un término máximo de 3 meses.

Por memorial del 1º de septiembre de 2015, la citada ciudadana promovió, mediante apoderado, incidente de desacato, debido a que luego de más de 8 meses no se había hecho la entrega de la medida de reparación.

En auto del 4 de septiembre siguiente, el juez de conocimiento requirió a las señoras Paula Gaviria –en su calidad de directora general de la UARIV– y María Eugenia Morales Castro –directora técnica de reparaciones–, para que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de dicha providencia acataran lo ordenado en el fallo de tutela, o expusieran las razones que les hubiesen impedido hacerlo. En la misma actuación se vinculó al trámite a las señoras Alicia Rueda Rojas –subdirectora de reparación individual–, y Carolina Albornoz Herrán –directora técnica de reparación colectiva–, para que dentro del mismo término dieran cumplimiento a la orden.

A causa del silencio de las funcionarias compelidas, el 18 de septiembre de 2015 el juzgado abrió incidente de desacato y les corrió traslado para que allegaran las pruebas que estimaran pertinentes.

Como en esa oportunidad tampoco se pronunciaron, por auto del 8 de octubre de 2015 el juzgado requirió a la jefa de talento humano para que allegara los nombramientos y actas de posesión de las incidentadas, y a la vez solicitó la colaboración de la Procuraduría para la consecución de esa información. Además, requirió a la señora Paula Gaviria –en su calidad de directora general– con el fin de que exhortara a sus subalternas para que dieran cumplimiento a la orden de tutela e iniciara las actuaciones disciplinarias correspondientes.

Mediante memoriales allegados al Despacho de primera instancia los días 22 y 26 de octubre de 2015, el representante judicial de la UARIV manifestó que la responsabilidad para dar cumplimiento al fallo de tutela era de la directora de reparaciones (María Eugenia Morales), que la entidad adolecía de dificultades operativas que sobrepasaban la voluntad de la funcionaria y que el universo de víctimas a indemnizar era numeroso. Agregó que por comunicación No. 201572016896011 del 15 de octubre de 2015 remitida a la señora María Hermelina Vargas se indicó cuándo y cuánto se le entregaría la indemnización administrativa asignándole el turno GAC-170530.314 para pago a partir del 30 de mayo de 2017, previa advertencia de la necesidad de realizar la verificación PAARI para identificar los criterios de priorización aplicables. Subrayó

que la cancelación de la indemnización a las víctimas se lleva a cabo de acuerdo con los criterios establecidos en la SU-254 de 2013, de forma gradual y progresiva según la disponibilidad de recursos, respetando los principios de anualidad presupuestal y sostenibilidad fiscal. En tales términos, solicitó que se diera por cumplida la orden de tutela y se archivara el expediente, teniendo en cuenta que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de una sanción en sí misma.

Por auto del 3 de noviembre de 2015, el juzgado negó la solicitud de la UARIV, en tanto estimó que no se había dado cumplimiento a la sentencia de tutela.

El 13 de noviembre siguiente el representante judicial de la UARIV reiteró su solicitud en idénticos términos a los expuestos en los memoriales de 22 y 26 de octubre de 2015.

El Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, mediante auto del 25 de noviembre de 2015, declaró que la señora Paula Gaviria Betancur incurrió en desacato y la sancionó con multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes y con arresto por 3 días, dada su calidad de directora general de la UARIV. De igual forma, impuso sanción de multa de 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes y 3 días de arresto a las señoras María Eugenia Morales (directora de reparación) y Carolina Albornoz Herrán (directora técnica de reparación colectiva), y dispuso compulsa de copias para que la Fiscalía investigara la posible comisión de fraude a resolución judicial.

El 26 de noviembre de 2015, el apoderado de la UARIV planteó que existía una nulidad en el trámite por cuanto la encargada de dar cumplimiento a las órdenes judiciales era la funcionaria María Eugenia Morales Castro y porque no se surtió notificación personal del auto que decidió el incidente de desacato. En el mismo escrito se refirió a la imposibilidad de indemnizar a todas las víctimas simultáneamente, al principio de participación conjunta de las víctimas y reiteró los argumentos sobre sostenibilidad fiscal para explicar la imposibilidad de dar cumplimiento a la orden de tutela de manera inmediata. Finalmente, adujo que las comunicaciones remitidas a la señora María Hermelina permitían concluir que se había dado una respuesta de fondo, por lo que correspondía revocar las sanciones impuestas por desacato.

Mediante auto del 9 de diciembre de 2015, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta confirmó la sanción impuesta.

El juzgado de primera instancia “rechazó de plano” la nulidad formulada por la UARIV por auto del 9 de febrero de 2016, tras considerar que no se había probado la configuración de alguna de las causales taxativas previstas por el legislador, y dispuso estarse a lo resuelto en el auto del 25 de noviembre de 2015, confirmado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, en lo que respecta a la sanción por desacato.

El 22 de febrero de 2016, el representante judicial de la UARIV reiteró su solicitud en el sentido de que se revocara la sanción, con los mismos argumentos esgrimidos anteriormente.

Por auto del **11 de marzo de 2016**, el juzgado decidió desfavorablemente la solicitud de inaplicación de la sanción, por cuanto no se había satisfecho en debida forma la orden de tutela y, por el contrario, la conminada demostraba desidia al haber transcurrido 3 meses desde que fue sancionada sin acatar lo ordenado.

El 30 de marzo y el 12 de abril de 2016, nuevamente el apoderado de la UARIV elevó solicitud ante el juzgado en orden a que se dispusiera la inaplicación de las sanciones de multa y arresto impuestas a las funcionarias. Una vez más señaló que a la señora María Hermelina Vargas se le había informado el turno y la fecha estimada de pago de la indemnización administrativa, mediante comunicación escrita y telefónica, situación que hacía procedente el levantamiento de las sanciones y el archivo definitivo del expediente.

El 21 de abril de 2016 el juzgado se pronunció sobre las anteriores solicitudes. Determinó que las mismas eran improcedentes “*pues la sanción se encuentra debidamente ejecutoriada, además el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales*”, de manera que la entidad debía estarse a lo resuelto y dar cumplimiento a la orden de tutela.

El 25 de mayo de 2016 el apoderado reiteró la solicitud de que archivara el expediente por haberse acreditado el cumplimiento de la orden con la asignación del turno, de acuerdo con los principios que rigen la reparación integral a las víctimas.

Por auto del 7 de junio de 2016, el Despacho volvió a denegar la inaplicación de las sanciones.

4.1. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN

Con la anterior presentación general de las actuaciones vertidas dentro de cada uno de los incidentes de desacato que se encuentran a la base de la acción de tutela formulada por la señora Paula Gaviria Betancur, procede la Sala a verificar si están reunidos los requisitos de procedencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para estos casos.

4.1.1. La decisión dictada en el trámite de desacato se encuentra ejecutoriada.

En efecto, las providencias a las cuales la accionante atribuye la vulneración de sus garantías constitucionales están en firme y fueron dictadas luego de culminar los respectivos trámites incidentales.

Tal como se puso de presente en las consideraciones de esta sentencia, para atacar las providencias dictadas al interior de un incidente de desacato mediante este mecanismo excepcional de protección que es la acción de tutela, es necesario que el trámite de desacato se haya agotado hasta el grado jurisdiccional de consulta, inclusive.

a) En relación con el caso de Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78), se encuentra que las sanciones por desacato consistentes en arresto y multa contra las señoras Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales y Carolina Albornoz Herrán las impuso el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios mediante auto del **11 de noviembre de 2015**[62], las cuales fueron confirmadas en grado jurisdiccional de consulta por auto del **19 de noviembre de 2015**[63], emanado de la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta. Por auto del **11 de febrero de 2016**[64], el juzgado de conocimiento niega la solicitud de inaplicación de las sanciones, tras concluir que no se había ejecutado satisfactoriamente lo dispuesto en la sentencia de tutela; postura que fue reiterada en el auto del 16 de agosto de 2016[65].

b) Frente al caso de Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente 2014-261), las sanciones de arresto y multa contra la señora Paula Gaviria Betancur fueron impuestas por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios mediante auto del **3 de agosto de 2015**[66]; sanciones que, a su

[62] Cfr. fols. 34-36 cuad. 2, exp. 2015-78
[63] Cfr. fols. 4-10 cuad. 3, exp. 2015-78
[64] Cfr. fols. 77-78 cuad. 2, exp. 2015-78
[65] Cfr. fol. 108 cuad. 2, exp. 2015-78
[66] Cfr. fols. 79-83 cuad. 2, exp. 2014-261

turno, fueron confirmadas por la Sala de Decisión Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante auto del **12 de agosto de 2015**[67]. La decisión contra la cual se enfila la presente acción, que negó la inaplicación de la sanción por considerar que no se había cumplido la orden de tutela, data del **11 de febrero de 2016**[68].

c) En cuanto al caso de María Hermelina Vargas Balaguera (expediente 2014-282), por auto del **25 de noviembre de 2015**[69] el referido juzgado resolvió sancionar a las señoras Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales y Carolina Albornoz Herrán con penas de arresto y multa. Dichas sanciones fueron confirmadas en sede de consulta mediante auto del **9 de diciembre de 2015**[70] proferido por el mismo Tribunal que funge como superior funcional. El auto que negó el levantamiento de las sanciones impuestas en razón al presunto incumplimiento de las obligadas fue proferido el **11 de marzo de 2016**[71]. Posteriormente, por autos del 21 de abril[72] y del 7 de junio de 2016[73], el juzgado decidió estarse a lo resuelto en la providencia que negó el levantamiento de las sanciones y no accedió a lo solicitado por la UARIV.

En ese orden de ideas, la Sala debe tener por cumplido el primero de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que ponen fin a incidentes de desacato.

4.1.2. Los argumentos de la accionante son consistentes con lo planteado en el trámite de los incidentes de desacato, en tanto a) no trajo a colación alegaciones nuevas, y b) no solicitó nuevas pruebas.

El reclamo constitucional planteado en esta oportunidad por la señora Paula Gaviria Betancur está sustentado sobre dos premisas básicas:

En primer lugar, aduce que, así fuera con posterioridad a la confirmación de las sanciones por desacato en sede de consulta, la UARIV acreditó el cumplimiento a los tres fallos de tutela dentro del margen de sus competencias, toda vez que informó a cada víctima una fecha y un turno para el pago de la medida de indemnización administrativa, teniendo en cuenta que, a la luz de lo señalado por la jurisprudencia de la Corte

---

[67] Cfr. fols. 4-14 cuad. 3, exp. 2014-261
[68] Cfr. fols. 279-274 cuad. 2, exp. 2014-261
[69] Cfr. fols. 86-89 cuad. 2, exp. 2014-282
[70] Cfr. fols. 4-12 cuad. 3, exp. 2014-282
[71] Cfr. fols. 183-184 cuad. 2, exp. 2014-282
[72] Cfr. fols. 229-230 cuad. 2, exp. 2014-282
[73] Cfr. fol. 247 cuad. 2, exp. 282

Constitucional[74], no es posible pagar simultáneamente a todas las víctimas del conflicto, y en ese sentido es válido ofrecer una fecha aproximada con base en el principio de sostenibilidad fiscal y previa verificación de los requisitos legales para el desembolso.

En segundo lugar, esgrime que la jurisprudencia ha reconocido que es procedente el levantamiento de las sanciones por desacato que hayan sido impuestas, a pesar de que respecto de las mismas se hubiera surtido el grado jurisdiccional de consulta, siempre que el obligado por el fallo de tutela haya demostrado que cumplió con las órdenes impartidas en la sentencia.

Pues bien: tomando en consideración el resumen de actuaciones efectuado *ut supra*, se logra evidenciar que los anteriores argumentos fueron oportunamente expresados por los representantes judiciales de la UARIV ante las autoridades judiciales accionadas en el marco de cada uno de los trámites incidentales.

En efecto, a través de los distintos memoriales dirigidos al Juzgado Civil del Circuito de Los Patios y al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, la defensa de la entidad en los tres casos consistió en poner de presente la imposibilidad de realizar el pago de la indemnización administrativa en los estrictos términos establecidos por las sentencias de tutela, por lo cual se solicitaba que al momento de valorar las gestiones orientadas al cumplimiento de las decisiones de amparo se contemplara que la reparación masiva del universo de víctimas se llevaba a cabo de forma gradual y progresiva, atendiendo a criterios de priorización, a los lineamientos fijados por la jurisprudencia constitucional y conforme a la disponibilidad de recursos, de suerte que la asignación de un turno al solicitante –dándole a conocer el monto y una fecha estimada para el desembolso– era una forma válida de atender al requerimiento judicial.

Igualmente, los alegatos de la UARIV durante los trámites incidentales en relación con la procedencia de la inaplicación de las sanciones por desacato que han sido impuestas y confirmadas por el superior, coinciden con los argumentos esbozados en la demanda de amparo constitucional. En esta dirección, tanto los apoderados judiciales de la entidad allí como la actora aquí han sostenido que el fin del mecanismo de desacato es la persuasión al obligado mas no el castigo, y que se puede evitar la materialización de las medidas correctivas demostrando que se ha cumplido la orden judicial.

---

[74] Cita las sentencias SU-254 y C-753 de 2013.

Así pues, la Sala debe concluir que los argumentos invocados en el libelo carecen del atributo de *novedad* frente a las manifestaciones hechas al interior de las actuaciones accesorias que motivaron la acción de tutela; característica que, de presentarse, tornaría improcedente la censura.

Aunado a lo anterior, se observa que en el escrito inicial la accionante no pretendió el decreto o práctica de nuevas pruebas, toda vez que el respaldo documental de su solicitud de amparo son, en esencia, las mismas actuaciones vertidas al interior de cada uno de los incidentes de desacato a que se alude.

En suma, el segundo de los requisitos se encuentra debidamente acreditado, pues las alegaciones de la actora son consistentes con lo planteado al interior de los incidentes de desacato.

4.1.3. Se acreditan los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y se alega la configuración de al menos una de las causales específicas (defectos).

Procede la Sala a evaluar la satisfacción de los requisitos generales y causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, conforme a lo dispuesto en la sentencia C-590 de 2005 y a la jurisprudencia vigente sobre la materia.

4.1.3.1. Relevancia constitucional

En primer lugar, es evidente que el caso bajo estudio reviste la relevancia constitucional necesaria para ser examinado en esta sede, habida cuenta de que el debate gira en torno a la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la libertad, al debido proceso y a la propiedad, consagrados en los artículos 28, 29 y 58 de la Carta, respectivamente.

Por otra parte, la cuestión relativa a la naturaleza y los alcances del incidente de desacato es también un asunto que suscita el interés de la Sala, por cuanto está directamente asociado al derecho al cumplimiento del fallo y a la justiciabilidad de los derechos fundamentales mediante la acción de tutela, la cual es un mecanismo de protección de raigambre superior al tenor del artículo 86 de la Constitución.

4.1.3.2. Agotamiento de todos los mecanismos de defensa judicial

A la luz de la doctrina constitucional sobre la subsidiariedad de la acción de tutela contra providencias judiciales, en el *sub júdice* la Sala encuentra satisfecha tal exigencia, teniendo en cuenta que la señora Paula Gaviria

no contaba con otros medios de impugnación para rebatir las decisiones que le fueron adversas, pues el auto que pone fin al incidente de desacato no es pasible del recurso de alzada, al paso que el grado jurisdiccional de consulta debe surtirse de manera obligatoria por mandato legal en los casos en que se impone una sanción.

No obstante, tal como se expuso líneas arriba, la entidad representada por la actora se valió de las alternativas que tenía a su disposición en el marco de los incidentes de desacato para ejercer activamente su defensa y controvertir las determinaciones de las autoridades judiciales que la encontraron responsable del incumplimiento a los fallos de tutela.

4.1.3.3. Inmediatez

En lo referente al requisito general de inmediatez, se observa que las providencias acusadas por la actora datan de 11 de febrero y del 11 de marzo de 2016, pues fueron aquellos autos lo que en primer lugar resolvieron desfavorablemente las solicitudes de levantamiento de las sanciones por desacato. Sin embargo, en dos de los tres casos de que se trata la UARIV elevó solicitudes posteriores y dichas actuaciones dieron lugar a que, por autos del 16 de agosto de 2016 (en el caso de Diego Julián Rubio Martínez), y del 21 de abril y del 7 de junio de 2016 (en el caso de María Hermelina Vargas), el juzgado de conocimiento emitiera nuevos pronunciamientos en torno a la inaplicación de las medidas de arresto y multa impuestas.

Por su parte, la acción de tutela fue radicada el 6 de octubre de 2016.

La jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que el presupuesto de inmediatez no debe valorarse en abstracto sino según las particularidades de cada caso, con el fin de identificar que el reclamo constitucional haya sido interpuesto dentro de un tiempo razonable desde la ocurrencia del hecho vulnerador, puesto que, si bien en este ámbito no existe un término de caducidad, la urgencia de la protección es uno de los rasgos distintivos de la acción de tutela.

En esta oportunidad, transcurrieron entre siete y ocho meses entre las primeras providencias denunciadas por la accionante y la solicitud de amparo, pero las actuaciones posteriores –mediante las cuales la UARIV insistió en la procedencia de la inaplicación de las sanciones intentando demostrar que actuó con la diligencia debida– conllevaron decisiones más recientes y definitivas sobre el particular. Además, no pueden pasarse por alto los reiterados alegatos de la actora y de los diferentes intervinientes que recalcan que la masividad de los requerimientos

judiciales a la entidad a lo largo de todo el territorio nacional hace más compleja la tarea de impulsar con más rapidez la multiplicidad de procesos que le conciernen.

En tal sentido, la Sala estima que el mecanismo de tutela se instauró dentro de un término aceptable a partir de la ocurrencia de los eventos presuntamente vulneradores, toda vez que entre las últimas decisiones objeto de reproche en cada uno de los expedientes y la presentación de la acción tuitiva no transcurrió un término desproporcionado, atendiendo a las singulares circunstancias en que está envuelta la controversia.

4.1.3.4. Incidencia directa y determinante de la irregularidad procesal en el sentido de la decisión

En el caso bajo estudio no se ventila una vulneración de derechos fundamentales acaecida a raíz de una irregularidad de naturaleza procesal.

De hecho, la presunta anomalía que se halla a la base del descontento de la accionante se relaciona con la alegada configuración de un **defecto sustantivo por desconocimiento del precedente constitucional** en virtud del cual (i) es válida la asignación de un turno y una fecha aproximada para el pago de la indemnización administrativa, en vista de que no puede hacerse un pago simultáneo a todo el universo de víctimas del conflicto, y (ii) es procedente el levantamiento de las sanciones impuestas por desacato a orden de tutela en los casos en que se acredita el cumplimiento, así sea extemporáneo o aún después de que se surte la consulta.

4.1.3.5. Identificación de los hechos que generan la vulneración y oportuna alegación de los mismos al interior del proceso

La señora Paula Gaviria Betancur expuso con detalle cuáles son y en qué consistieron aquellas decisiones judiciales a las que endilga la vulneración de sus derechos fundamentales.

Además, los mismos argumentos en que se sustentan sus inconformidades fueron puestos de presente en el marco de los incidentes de desacato conocidos por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios, tal como se corroboró en precedencia al evaluar el requisito de *consistencia* entre la demanda de amparo constitucional y lo planteado en el marco de los trámites incidentales a que se alude (*4.1.2.*).

4.1.3.6. La acción no se dirige contra una sentencia de tutela

Si bien las providencias acusadas tienen como génesis los fallos de tutela dictados a favor de los ciudadanos Diego Julián Rubio, Víctor Manuel Contreras y María Hermelina Vargas, es necesario diferenciar tales sentencias –en las que se impartieron las órdenes de pago de la indemnización administrativa a cada uno de ellos– de los autos contra los cuales se dirige la presente censura constitucional –cuyo objeto fueron las solicitudes de inaplicación de las sanciones por desacato impuestas a la actora y otras funcionarias de la UARIV–[75].

Precisado lo anterior, es claro que el requisito en cuestión se satisface en el *sub júdice* por cuanto el reparo de la actora está enfilado contra las providencias mediante las cuales el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios negó el levantamiento de las sanciones de arresto y multa, mas no contra las decisiones en virtud de las cuales se concedió el amparo invocado por los tres mencionados ciudadanos y se les reconoció el derecho a acceder a la medida de reparación prevista para las víctimas del conflicto.

4.2. SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE UN DEFECTO SUSTANTIVO

Corresponde ahora a la Sala Plena determinar si, en efecto, las decisiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales accionadas constituyen una violación a los derechos de que es titular la señora Paula Gaviria Betancur, de conformidad con la doctrina constitucional sobre causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Para cumplir este cometido, se repasarán primero la definición y rasgos trazados por la jurisprudencia en relación con el *defecto sustantivo* como causal material de procedencia de la tutela contra providencias, dedicando especial énfasis al *desconocimiento del precedente* como manifestación de esta causal.

Seguidamente, el estudio en torno a la alegada vulneración iusfundamental se estructurará sobre la base de los dos reproches centrales: (i) el desconocimiento de que la UARIV dio cumplimiento a las órdenes de tutela impartidas en las tres sentencias de que se trata, y (ii) la procedencia del levantamiento de las sanciones por desacato cuando se evidencia el cumplimiento de las órdenes de tutela.

---

[75] Sobre esta distinción, la jurisprudencia ha señalado que "[a] *pesar de que la Corte rechaza la posibilidad de acudir a la tutela contra sentencia de tutela, sí acepta acudir a esta acción contra los incidentes de desacato teniendo en cuenta que se trata de situaciones distintas que no pueden confundirse*". Sentencia T-368 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández

4.2.1. El defecto sustantivo en la jurisprudencia constitucional

Por considerarlo pertinente, se traen a colación, *in extenso*, los argumentos ya sentados por la Sala Plena de la Corte Constitucional en relación con la caracterización del defecto material o sustantivo[76]:

"*En cuanto a los defectos sustanciales esta Corporación ha señalado que se presentan cuando 'la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraríe los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica'. Se trata de un yerro producto de la irregular interpretación o aplicación de normas jurídicas a un caso sometido a conocimiento del juez.*

"*Igualmente se ha indicado que el defecto sustantivo tiene lugar de distintas maneras:*

> *(i) cuando la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador;*
>
> *(ii) cuando a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o 'la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes' o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial;*
>
> *(iii) cuando no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes,*

---

[76] Consideraciones tomadas de la sentencia SU-416 de 2015, M.P.: Alberto Rojas Ríos, reiterada recientemente por la sentencia SU-647 de 2017, M.P.: Diana Fajardo Rivera

(iv) cuando la disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución;

(v) cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza 'para un fin no previsto en la disposición';

(vi) cuando la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso o

(vii) cuando se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto. Existe defecto sustantivo igualmente cuando

(viii) la decisión no está justificada en forma suficiente de tal manera que se afectan derechos fundamentales;

(ix) cuando sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial y,

(x) cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución.

"*Al tenor de lo expuesto, esta Corporación ha señalado que la tutela es procedente para controvertir la interpretación elaborada por el juez natural en un caso concreto cuando 'resulta insostenible desde el punto de vista constitucional por (i) entrar en conflicto con normas constitucionales; (ii) ser irrazonable, pues la arbitrariedad es incompatible con el respeto por el debido proceso; (iii) devenir desproporcionada, al lesionar excesivamente los intereses de una de las partes, siempre que esa afectación ostente relevancia constitucional, o (iv) ser incompatible con la interpretación autorizada, y decantada por las altas cortes.'*

"*En conclusión, la Sala considera que el defecto sustantivo obedece a situaciones excepcionales en las que se pueda demostrar el abuso de la autonomía judicial en cuanto a la extralimitación en la función de los jueces de interpretar el derecho. En el defecto sustantivo, lo que acaece es el salto a las restricciones que la misma Constitución impone en virtud de principios, derechos, deberes constitucionales y el respeto por la jurisprudencia de unificación de las Altas Cortes. Es por esta razón que el camino a seguir por el juez de tutela ante la alegación de un defecto sustantivo es estrecho; no debe ser el juez constitucional quien*

señale la interpretación correcta o conveniente en un caso específico por encima del juez natural." (se subraya)

4.2.2. El desconocimiento del precedente como tipología del defecto sustantivo

La autonomía de los jueces es uno de los ejes axiales del Estado social y democrático de Derecho instaurado en la Constitución de 1991[77]. Sin embargo, no se trata de un principio absoluto, en la medida en que debe ser armonizado con otros principios y derechos de jaez constitucional, habida cuenta de que, si bien los enunciados jurídicos son regularmente susceptibles de diversas de posturas y apreciaciones, la seguridad jurídica, la buena fe, la confianza legítima, la coherencia del sistema y el derecho a la igualdad de los asociados son máximas insoslayables en el ámbito de la interpretación judicial. De ahí surge el carácter vinculante del precedente jurisprudencial.

El precedente judicial ha sido definido por este Tribunal como "*aquel conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia*"[78].

De acuerdo con nuestra estructura jurisdiccional, los jueces están llamados a incorporar en su razonamiento (i) los pronunciamientos previos que los órganos de cierre de cada una jurisdicciones han dictado en relación con la interpretación y aplicación de normas frente a los casos que compartan ciertas propiedades relevantes (*precedente vertical*), así como (ii) los pronunciamientos que ellos mismos y su homólogos han realizado de manera uniforme frente a controversias similares (*precedente horizontal*). No se trata solamente de una contemplación eventual de aquellas decisiones anteriores, sino que en realidad los operadores jurídicos deben sujetar sus providencias a las subreglas de derecho y pautas establecidas por sus superiores funcionales y por ellos mismos a través de sus decisiones previas.

En tal sentido, un componente importante de la fuerza justificativa de las decisiones judiciales está en su deferencia al precedente jurisprudencial y solamente resulta aceptable una separación del mismo a condición de que el operador ofrezca motivos contundentes y suficientes que evidencien

---

[77] "Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.
La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial."
[78] Sentencia T-1029 de 2012, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

por qué un caso en concreto no es susceptible de ser tratado como se han abordado anteriormente otros casos semejantes. Sobre el particular, esta Sala Plena ha sostenido:

> "[L]*os jueces no pueden apartarse del precedente sin que exista una razón suficiente que justifique su inaplicación en un caso concreto. Ello, dado que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación el desconocimiento de precedentes jurisprudenciales sin expresar una argumentación razonable puede llevar a la existencia de un defecto sustantivo en una decisión judicial*."[79]

Así, la jurisprudencia constitucional ha identificado el apartamiento deliberado e injustificado del precedente como un vicio constitutivo de defecto sustantivo que habilita el ataque de una providencia judicial mediante acción de tutela y ha discernido los escenarios en los cuales se concreta esta violación al debido proceso:

> "*(i) Cuando se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de constitucionalidad;*
>
> "*(ii) Cuando se aplican disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución;*
>
> "*(iii) Cuando se contraría la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; y*
>
> "*(iv) Cuando se desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela*"[80].

Se desprende de lo anterior que el respeto por el precedente judicial es un deber que vincula al juez, del cual por regla general no puede tomar distancia en la solución de casos futuros. Si en ejercicio de su autonomía el funcionario opta por prescindir de las subreglas trazadas a través del precedente, está obligado a asumir la carga defender su disidencia mediante argumentos sólidos, so pena de que la decisión adoptada sea vulnerable a la censura constitucional vía acción de tutela.

4.2.3. Materialización del defecto sustantivo por desconocimiento del precedente en el caso bajo estudio

---

[79] Sentencia SU-050 de 2017, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

[80] Sentencias SU-050 de 2017, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva y T-1092 de 2007, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

Recapitulemos: la ciudadana Paula Gaviria Betancur estima vulnerados sus derechos fundamentales a partir de la configuración de un **defecto sustantivo por desconocimiento del precedente constitucional**, sustentado en que (i) se desatendió la jurisprudencia que reconoce como válida la asignación de un turno y una fecha aproximada para el pago de la indemnización administrativa, en vista de que no puede hacerse un pago simultáneo a todo el universo de víctimas del conflicto, y (ii) se hizo caso omiso del precedente que posibilita el levantamiento de las sanciones impuestas por desacato a orden de tutela en los casos en que se acredita el cumplimiento, así sea extemporáneo o aún después de que se surte el grado jurisdiccional de consulta.

Para fijar con precisión los contornos del presente asunto, no está demás reiterar que la acción de tutela que nos ocupa no está dirigida contra las órdenes impartidas en los fallos de tutela, ni contra las providencias que declararon en desacato a las funcionarias de la UARIV y las sancionaron con medidas de arresto y multa, sino contra aquellos autos que determinaron que no cabía el levantamiento de las sanciones impuestas.

Puntualizado lo anterior, pasa la Corte a resolver, uno por uno, los cargos formulados por la accionante, con el fin de determinar si tuvo lugar el agravio iusfundamental alegado y qué medidas corresponde adoptar según ello.

4.2.3.1. Sobre si la UARIV cumplió las órdenes de tutela

El reparo de la actora está relacionado con que las autoridades accionadas desconocieron el precedente constitucional a la luz del cual la asignación de un turno y una fecha aproximada para el pago de la indemnización administrativa es una forma válida de atender las órdenes de tutela derivadas de las solicitudes elevadas por las víctimas de desplazamiento forzado para el pago de dicha medida de reparación, tomando como respaldo para dicha afirmación las sentencias SU-254 de 2013[81] y C-753 de 2013[82].

En la mencionada sentencia de unificación **SU-254 de 2013** la Corte se pronunció, en sede de revisión, sobre las acciones de tutela formuladas por un numeroso grupo de víctimas del conflicto que aducía que la Agencia Presidencial para la Acción Social (entidad que asumía para entonces las funciones que hoy tiene la UARIV) había vulnerado su derecho fundamental a la reparación integral, y como parte de ella, a la

[81] M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva
[82] M.P.: Mauricio González Cuervo

indemnización pronta, adecuada y efectiva de todos los daños y perjuicios causados por el desplazamiento forzado.

En dicha oportunidad, este Tribunal repasó los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en el marco del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho comparado; abordó los criterios jurisprudenciales trazados mediante control abstracto sobre los derechos de las víctimas de conductas punibles a la verdad, justicia y reparación y, en particular, la aplicación de dichos criterios al caso de las víctimas de desplazamiento forzado en control vía tutela. Asimismo, se analizó la reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado conforme a la sentencia T-025 de 2004 –en la cual se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de atención a la población desplazada–.

Igualmente, la sentencia se refirió al marco jurídico establecido por la Ley 1448 de 2011 y su reglamentación a través del Decreto 4800 de 2011, y a la jurisprudencia desarrollada por la Corte con fundamento en esas normas, subrayando que el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales y en las obligaciones internacionales del Estado. Dentro del marco del derecho a la reparación integral, señaló que la indemnización en abstracto en sede de tutela –prevista en el Decreto 2591 de 1991– sólo procede excepcionalmente y de acuerdo con una serie de parámetros; describió las diferencias entre la reparación por vía judicial de la que se da por vía administrativa, y recordó que el deber de reparar a las víctimas surge de la responsabilidad en cabeza del Estado por su calidad de garante de los derechos fundamentales, y de la falta o imposibilidad de prevención del ilícito causante del daño ocasionado a las víctimas de desplazamiento, especialmente cuando se trata de vulneraciones sistemáticas, continuas y masivas de los derechos humanos.

En lo que atañe a la indemnización administrativa como medida de reparación, aclaró que no es preciso que las víctimas agoten previamente procesos ante los jueces penales o de lo contencioso administrativo, pues la reparación judicial no es prerrequisito para la indemnización administrativa; que no es admisible constitucionalmente el argumento que niega la indemnización por haber recibido ayuda humanitaria de emergencia, pues una y otra tienen una naturaleza diferente; y que las condiciones establecidas por el legislador para la entrega de esta medida de reparación están justificadas por la necesidad de hacer viable la garantía de los derechos de las víctimas teniendo en cuenta los principios de progresividad y sostenibilidad.

Al resolver los casos concretos, la Corte estimó que, aunque por lo general la acción de tutela no tenía una naturaleza indemnizatoria, en esta oportunidad era procedente para proteger a los allí accionantes, dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento.

En relación con el fondo de las pretensiones, se concluyó que la entidad accionada había vulnerado el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento al negarles el acceso a la indemnización con argumentos como que ya habían recibido ayuda humanitaria, que la entidad no era responsable directa del hecho victimizante, o que no se había agotado la vía judicial de manera previa. Sin embargo, se enfatizó en la carga mínima que tienen las víctimas de acudir ante las autoridades a adelantar las gestiones para reclamar las medidas de reparación:

> "[E]*l Estado tiene la obligación de facilitar el acceso de los accionantes a la reparación tanto por vía judicial como por vía administrativa. En virtud de ello, las entidades encargadas no pueden imponer requisitos o condiciones que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho o porque se vulnere su dignidad o los revictimice. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las víctimas tienen la obligación mínima de presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas existentes, de conformidad con la regulación vigente.*"

Se reiteró además la procedencia excepcional de la indemnización en abstracto y negó que la misma pudiera aplicarse en los casos examinados. A su vez, indicó que a las solicitudes de indemnización administrativa en cuestión se les debía aplicar en cuanto al monto la norma específica relativa al régimen de transición previsto por el Decreto 4800 de 2011, por haber sido elevadas en virtud de la norma anterior (Decreto 1290 de 2008), y que dicho valor debía pagarse de forma adicional a los subsidios concedidos como asistencia social.

Por otra parte, en la sentencia **C-753 de 2013** la Sala Plena se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra algunos apartes de los artículos 19 de la Ley 1448 de 2011, 77 del Decreto 4634 de 2011 y 80 del Decreto 4635 de 2011, por el cargo de infracción del derecho de las víctimas a ser reparadas integralmente y de desconocimiento de los límites constitucionales previstos para la

aplicación del principio de sostenibilidad fiscal, en vista de que, según el actor, de dichas disposiciones se derivaban límites para la indemnización administrativa con fundamento en restricciones de orden económico o presupuestal.

Como problema jurídico, esta Corporación se propuso entonces establecer si las normas acusadas desconocían el derecho a la reparación de las víctimas al referirse a la sostenibilidad fiscal y a los límites impuestos por el presupuesto nacional como criterios para asegurar la continuidad y progresividad de la política pública en esta materia.

Se indicó 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. En ese escenario se requiere contar con la disponibilidad de recursos para que la política de reparación sea viable en el tiempo y para todo el universo de víctimas, por lo cual es importante que las medidas se acojan a los principios de continuidad y progresividad, pero sin que el derecho a la reparación esté supeditado a la sostenibilidad fiscal.

A la vez, se señaló que si bien la observancia de la regla fiscal es de importancia para el aseguramiento de los recursos destinados a la reparación de víctimas, ello no debe interpretarse como un pretexto para incumplir la obligación estatal frente a esta población o una restricción al acceso a la indemnización, sino una pauta para la distribución de las misma en el tiempo. En punto a esto, se dijo:

> "*En los programas masivos de reparación característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática en los que un gran número de personas han resultado víctimas, se reconoce la imposibilidad de que un Estado pueda reparar y particularmente indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. 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 y no cuenta con los recursos suficientes, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización. Lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas sino por el contrario asegura que en cierto periodo de tiempo, y no de manera inmediata, todas serán reparadas.*
>
> "*De este modo, la Corte encuentra que también en este caso, la estabilidad y la sostenibilidad son criterios que orientan la*

actuación de las autoridades encargadas de la reparación para garantizar los derechos de todas las víctimas y en particular las del pueblo Gitano, sin que se advierta el desconocimiento del derecho a la dignidad y a la igualdad ni una extralimitación en el empleo de dichos criterios."

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 no cumpliría el propósito para el que fue diseñado ni tendría ninguna eficacia en términos de justicia material:

"[C]*uando la indemnización se otorga a las víctimas por la vía administrativa, además de tener en cuenta la gravedad de los hechos y la condición de vulnerabilidad de las víctimas, el Estado también debe considerar el universo de beneficiarios y el monto total de la reparación para garantizar el presupuesto para su implementación, la sostenibilidad y viabilidad del programa. En efecto, en un contexto de escasos recursos y violaciones masivas de derechos, en los que adicionalmente existen otras poblaciones vulnerables que requieren atención, es importante que las autoridades sean responsables fiscalmente y, sin desconocer los derechos fundamentales de las víctimas, establezcan estrategias de reparación con montos justos y adecuados, en plazos razonables para permitir la compensación de todas las víctimas.*

"*Considerar que el derecho a la indemnización administrativa de las víctimas no puede ser restringido atendiendo a criterios diversos tales como la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, la gravedad del daño producido, la situación de vulnerabilidad de las víctimas, supondría la existencia de un derecho ilimitado en el marco de procesos administrativos, lo cual además de ser inviable, iría en detrimento de los derechos de las víctimas porque haría imposible repararlas a todas en condiciones de igualdad tal y como debería hacerse en este tipo de programas.*"

Bajo esta perspectiva, se dilucidó que las disposiciones en cuestión no suponían una extralimitación del principio de responsabilidad fiscal en detrimento del derecho de las víctimas a la indemnización, por cuanto aquel es un criterio orientador de las ramas del poder para conseguir los fines del Estado que no tiene la virtualidad de socavar derechos

fundamentales. En cuanto al artículo 80 del Decreto Ley 4635 de 2011 específicamente, se dijo que era compatible con la Carta bajo el entendido de que las autoridades se encuentran en el deber de garantizar los recursos para indemnizar de manera adecuada y proporcional a las víctimas.

Como corolario de lo anterior, la Corte declaró exequibles los preceptos demandados.

Ahora bien: allende las providencias traídas a colación por la accionante, la Sala constata que la jurisprudencia constitucional ha avalado de manera reiterada la aplicación de criterios e instrumentos 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, con miras a viabilizar la adecuada reparación integral de las víctimas conforme a los principios de igualdad, gradualidad y progresividad.

En efecto, a través de múltiples pronunciamientos[83] esta Corte ha reconocido que la salvaguarda de los derechos de que son titulares las víctimas, específicamente en su faceta de acceso a la indemnización por vía administrativa, está vinculada a la obligación estatal de llevar a cabo una efectiva ejecución de la política de reparación integral, la cual está sujeta a una regulación que, para avanzar en el sentido de ser plenamente operativa, incluye, entre otras cosas, la debida identificación y caracterización de las víctimas –en lo cual ellas toman parte activa–, la incorporación de un enfoque diferencial en las mecanismos y planes para resarcir los daños, y la apropiada distribución de los recursos reservados por el Estado para tal fin, atendiendo al particular estado de vulnerabilidad de los destinatarios de tales medidas.

Inclusive, se ha señalado que la pretermisión de estas reglas –como ocurre con el creciente recurso a la acción de tutela para obtener una orden de pago directa e inmediata al margen de los turnos– genera efectos adversos para el correcto funcionamiento del sistema de reparación, entre los que se cuentan la afectación del derecho a la igualdad de otras víctimas que aguardan por ser indemnizadas y el

---

[83] Cons. sentencias T-519 de 2017, M.P.: Alejandro Linares Cantillo, T-410 de 2017, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado, T-377 de 2017, M.P.: Alejandro Linares Cantillo, T-083 de 2017, M.P.: Alejandro Linares Cantillo, T-130 de 2016, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-527 de 2017, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado, T-293 de 2015, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado, T-197 de 2015, M.P.: Martha Victoria Sáchica Méndez, T-112 de 2015, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-908 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo, T-863 de 2014, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-680 de 2014, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, T-640 de 2014, M.P.: Mauricio González Cuervo, T-534 de 2014, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez, entre otras.

paralelismo de actuaciones que duplica la tarea de las autoridades encargadas y auspicia el bloqueo institucional[84].

Vistas así las cosas, retomando el asunto que nos ocupa, para la Sala es claro que el precedente a que se ha hecho alusión exigía que el Juez Civil del Circuito de Los Patios y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta asumieran una postura omnicomprensiva del contexto –estado de cosas inconstitucional en materia de atención a víctimas de desplazamiento forzado– y tomaran en consideración los informes rendidos por la UARIV (incluso aquellos allegados con posterioridad a la imposición de las sanciones por desacato en cada uno de los expedientes), para reconocer la imposibilidad de efectuar los pagos en el escaso plazo concedido en las sentencias, valorar las gestiones adelantadas por la entidad para satisfacer las órdenes de tutela y descartar así la hipótesis de un incumplimiento deliberado de los fallos de tutela que dispusieron el pago de las indemnizaciones administrativas.

En el caso de Diego Julián Rubio (expediente 2015-78), si bien las sanciones por desacato estuvieron correctamente impuestas en un primer momento, pues antes de imponerse las mismas la entidad guardó silencio tanto en la oportunidad en que fue requerida como en el traslado que se le corrió del auto de apertura del incidente de desacato para que ejerciera su defensa, y en esas condiciones no podían las autoridades accionadas auscultar la actitud de la obligada frente a la orden o discernir si se había adelantado alguna gestión tendiente al cumplimiento, se evidencia que con posterioridad al auto que impuso la sanción y a aquel que la confirmó la UARIV informó que había asignado un turno al solicitante para proceder al pago de la medida de reparación reclamada dentro un término inferior a un año, de acuerdo con los criterios de priorización y los principios de gradualidad y progresividad, y con fundamento en ello solicitó el levantamiento de las medidas de coerción impuestas.

Vale anotar, además, que el mismo interesado reportó al juzgado de origen que el pago de la indemnización administrativa decretada a su favor se realizó incluso antes de la fecha pronosticada.

Por otra parte, frente al caso de Víctor Manuel Contreras (expediente 2014-261), la UARIV puso de presente de forma oportuna y en repetidas ocasiones –desde que le fue notificada la sentencia, cuando fue requerida para el cumplimiento, durante el traslado del incidente de desacato y aún después de impuestas las sanciones– que la falta de celeridad en el proceso era atribuible a la inactividad de los interesados, quienes, a pesar

[84] Auto 206 de 2017, Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

de haber sido requeridos varias veces, no habían adelantado las gestiones necesarias para impulsar el trámite de reparación y, cumplido este, poder recibir la indemnización.

Tal como se subrayó en precedencia, la obligación mínima que tienen las víctimas en la estructura del sistema de reparación integral se circunscribe a solicitar la indemnización ante la entidad y participar conjuntamente del procedimiento de identificación y caracterización necesario para la aplicación de los criterios de priorización a que haya lugar. La observancia del trámite previsto legalmente es condición para la efectividad del programa de reparación y la aplicación del PAARI para efectuar la medición de carencias es una fase que no puede adelantar la UARIV sin el concurso del núcleo familiar beneficiario, por lo cual resulta claramente descomedido castigar a la entidad cuando la falta de dinamismo en la ruta de reparación se debe a la conducta negligente de los interesados, quienes a lo largo del trámite jamás esgrimieron que por sus circunstancias particulares percibieran que se le estaba imponiendo alguna carga desproporcionada con solicitarles la actualización de datos.

Teniendo a su alcance la facultad de adoptar las medidas necesarias para propiciar el cumplimiento de la orden de tutela, lo que estaba llamado a hacer el juez instructor era a convocar al señor Víctor Manuel Contreras para que diera cuenta de las razones por las cuales él y su grupo familiar no habían atendido las comunicaciones de la entidad que los invitaban a asumir su parte en el proceso para poder impulsar su acceso a la reparación administrativa.

Por su parte, al pronunciarse en sede de consulta, el Tribunal bien podía haber detectado dicha anomalía y abstenerse de confirmar unas sanciones por desacato que, como salta a la vista, no eran consecuentes con la realidad de los acontecimientos, sin que con ello se hubieran desbordado los márgenes competenciales propios de este grado jurisdiccional.

A su turno, en el caso de María Hermelina Vargas (expediente 2014-282) la UARIV no se pronunció al momento en que fue requerida para el cumplimiento, pero luego de notificada del auto de apertura del incidente de desacato sí expuso ante el juzgado que había asignado a la solicitante un turno para pagarle la indemnización administrativa en un plazo de aproximadamente un año y medio –teniendo en cuenta la gradualidad y progresividad que gobiernan la ejecución de la política pública de reparación a las víctimas y la disponibilidad de recursos–; por lo tanto, solicitó dar por cumplida la orden de tutela. Nótese que en el mismo sentido la entidad allegó diferentes intervenciones, todas las cuales fueron despachadas desfavorablemente.

Los referidos argumentos eran susceptibles de ser analizados detenidamente tanto por el juez de primera instancia como por el Tribunal Superior al resolver en grado jurisdiccional de consulta sobre la corrección de las sanciones impuestas, pero ni a uno ni a otro les mereció mayor escrutinio, dado que –al igual que en los casos anteriores– la conducta que esperaban era la acreditación del pago.

La Corte Constitucional toma distancia de la postura acogida por las autoridades judiciales demandadas. A juicio de la Sala, la conducta desplegada por la entidad con el propósito de dar cumplimiento a las órdenes de tutela, pone de manifiesto el prudente acatamiento a las reglas legales y jurisprudenciales que imponen al Estado la adopción de medidas para garantizar de manera efectiva los derechos de todas las víctimas del conflicto –así no se concretara el pago inmediato de la indemnización administrativa–, habida cuenta de que en ningún momento se cuestionó el derecho que les asistía a los tres peticionarios a reclamar la medida de reparación a que se alude, los tiempos inicialmente previstos para su entrega en dos de los casos no se aprecian desproporcionados atendiendo a la masividad de solicitudes, y en el otro caso se enfrentaba un obstáculo que la UARIV no podía sortear de manera autónoma, consistente en la imposibilidad jurídica de pagar la indemnización sin haber previamente identificado y caracterizado el hogar del peticionario.

Teniendo en cuenta que se trata de un cuadro paradigmático del contexto en el cual se sitúan las que esta Corte ha denominado *órdenes complejas*, la Sala estima que el hecho de que los jueces admitieran la asignación de turnos como una acción positiva orientada al cumplimiento, no hubiese desbordado el margen dado por las sentencias, en tanto no se habría comprometido el derecho fundamental reconocido, ni ello hubiese significado reabrir el debate clausurado, pues la concesión del amparo se habría mantenido incólume, al igual que el reconocimiento de la indemnización administrativa; sólo se habría modulado la orden de pago en uno de sus aspectos accidentales (tiempo, modo y lugar), en aras de hacer plausible el cumplimiento, dado el allanamiento a los fallos por parte de la obligada contrastado con la especial coyuntura estructural asociada al estado de cosas inconstitucional en materia de atención a la población desplazada.

En lo que a este punto concierne, conviene recordar lo sentado por la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la importancia cardinal de la orden judicial y la misión en cabeza del juez frente al

particular, considerando que del cumplimiento efectivo de aquella depende la garantía de los derechos tutelados:

> "*La orden es una consecuencia lógica de la decisión de amparar un derecho fundamental, pero no es sólo eso. También es el remedio concreto que ha de ser concebido atendiendo a las condiciones reales de cada caso para que tenga el potencial de lograr el pleno restablecimiento del derecho vulnerado o de eliminar las causas de la amenaza del mismo, afectando en mínimo grado otros derechos o intereses públicos constitucionalmente relevantes.*
>
> "*El juez constitucional ha de ser razonable al fijar las órdenes que profiere, cuidándose de impartir un mandato absurdo o imposible, bien sea porque lo dispuesto es en sí mismo irrealizable o porque es claramente inviable dadas las condiciones de lugar, tiempo y modo fijadas por el propio fallo. Sin embargo, en el caso en que la solución es una orden compleja, las posibilidades que tiene el juez de prever los resultados de su decisión se reducen. La variedad de órdenes y actores que deben realizarlas, o la complejidad de las tareas impuestas, que pueden suponer largos procesos al interior de una entidad, obligan al juez de tutela a ser ponderado al momento de concebir el remedio, ordenarlo y vigilar su cumplimiento. La labor del juez en sede de tutela no acaba, entonces, en el momento de proferir sentencia y renace cuando alguna de las partes vuelve a plantear el caso, por ejemplo, en un incidente de desacato. El juez de tutela debe garantizar el goce efectivo del derecho, y en aquellos casos en que impartir una orden no basta, es necesario que el juez mantenga el control de la ejecución de la misma. Es esa, precisamente, la razón por la que el Decreto 2591 de 1991 concede facultades especiales al juez en materia de tutela. Por ello es posible, por ejemplo, que un juez de tutela considere necesario que la entidad que debe cumplir el mandato impartido en un fallo de tutela, deba entregar periódicamente informes al juez, para que éste verifique el cumplimiento del mismo, pudiendo a la vez, adoptar determinaciones que permitan ajustar la orden original a la nuevas circunstancias que se puedan presentar todo con miras a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental amparado y sin modificar la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada*."[85]

[85] Sentencia T-086 de 2003, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa

En este orden de ideas, al restringir las posibilidades de cumplimiento a la comprobación del desembolso de la medida de reparación administrativa a cada uno de los solicitantes, las autoridades accionadas miraron de manera aislada y con obstinación una situación que, a todas luces, reviste una complejidad que trasciende los casos de los señores Diego Julián Rubio, Víctor Manuel Contreras y María Hermelina Vargas individualmente considerados[86].

Es necesario precisar, no obstante, 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 desplazamiento forzado. Se subraya este punto, por cuanto 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.

Por lo demás, en ninguno de los expedientes se adujo por parte de las autoridades accionadas que los plazos se apreciaran desproporcionados o la concurrencia en alguno de los solicitantes de circunstancias extremas de vulnerabilidad que justificaran exceptuar el procedimiento en el sentido de saltar los respectivos turnos[87].

---

[86] Resulta pertinente traer al presente, *mutatis mutandis*, los razonamientos de la Corte al examinar casos donde se evidencia un problema estructural que sobrepasa los casos individuales ventilados mediante acción de tutela, tal como ocurrió con las acciones de tutela contra la Caja Nacional de Previsión –CAJANAL−:
"*Cuando el problema es estructural, contrariamente a lo sostenido por la jurisprudencia constitucional en la consideración aislada de los casos concretos, abordarlo para casos individuales por la vía de la acción de tutela, conduce a una violación del derecho a la igualdad. Ello es así porque ante un problema estructural, que implica que, con los recursos disponibles, la entidad no puede responder oportunamente las peticiones, ordenar que una petición se resuelva de manera inmediata, implica desconocer el derecho de todos los que están en turno. La Corte ha dicho que so pretexto de la igualdad no se puede desconocer el derecho de petición pero, como se ha puesto de presente, tal afirmación no puede llevarse al extremo de desconocer el hecho de que quienes esperan turno para una respuesta también tienen afectado su derecho de petición y de que si el cumplimiento de la orden judicial de tutela implica darle la prelación al derecho de uno sobre el del otro, el que está en turno ve violado no solo su derecho de petición sino también su derecho a la igualdad. Una interpretación literal de lo expresado por la Corte implicaría que para proteger el derecho de petición de un sujeto, se desconocería el derecho de petición de otro sujeto, quien por consiguiente vería afectado también su derecho a la igualdad. La solución sería que el juez ordenara la inmediata atención de todas las peticiones que están en mora pero, como se trata de un problema estructural, ello es imposible de cumplir. Se puede acatar la orden en casos individuales, pero a costa de la igualdad y agravando la situación de quienes se encontraban en turno, que verán su respuesta dilatada tantos turnos como tutelas les sean concedidas a personas que se encontraban por debajo*." (Sentencia T-1234 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil)

[87] V.gr. sentencias T-142 de 2017, M.P.: María Victoria Calle Correa, T-114 de 2015, M.P.: Mauricio González Cuervo, Auto 206 de 2017, Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

En todo caso, de conformidad con las pruebas recaudadas por la Sala Plena en sede de revisión, se advierte que la orden de pago de la indemnización administrativa a los ciudadanos Diego Julián Rubio, Víctor Manuel Contreras y María Hermelina Vargas ya se satisfizo en su literalidad por parte de la UARIV, pues al momento de proferirse la presente sentencia todos los interesados habían reclamado los giros correspondientes[88].

4.2.3.2. Sobre la procedencia del levantamiento de las sanciones por desacato

En este punto, la tutelante reprocha que las autoridades acusadas no hayan accedido a levantar o inaplicar las sanciones de arresto y multa que le fueron impuestas, a pesar de que, como se viene de reseñar, la UARIV atendió el requerimiento judicial mediante la asignación de un turno de pago de la indemnización administrativa a cada una de las víctimas incidentantes.

De acuerdo con lo expuesto en el acápite anterior, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta han debido contemplar la situación que ha venido enfrentando la UARIV para cumplir con la obligación estatal de reparar integralmente a todas las víctimas del conflicto para, desde esa perspectiva, valorar las acciones desplegadas por la entidad con el fin de materializar la entrega de la indemnización administrativa a cada uno de los interesados y, eventualmente, modular la orden de pago inmediato impartida en las sentencias, atendiendo a las circunstancias jurídicas y fácticas que evidenciaban con suficiencia que el mismo no era viable.

En lugar de ello, los accionados se arraigaron en su opinión de que la UARIV no había demostrado obediencia a las órdenes judiciales, por cuanto no había acreditado el pago de las medidas de reparación administrativa a que se alude en los estrictos términos fijados por los respectivos fallos de tutela. Sin embargo, antes de asumir esa inflexible postura, era menester analizar si existía o no *responsabilidad subjetiva* en la actuación de las funcionarias de la entidad compelida, de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza y finalidad del incidente de desacato.

---

[88] Los pagos se efectuaron en las siguientes fechas: al señor Diego Julián Rubio el 8 de febrero de 2017, al señor Víctor Manuel Contreras el 27 de octubre de 2016, y a la señora María Hermelina Vargas el 15 de junio de 2017.

Pues bien: de no haberse pretermitido el estudio sobre responsabilidad subjetiva, se habría podido advertir que no era posible proceder al pago inmediato de la indemnización administrativa a los tres solicitantes tal como se dispuso en las sentencias, no por negligencia o rebeldía de las funcionarias de la UARIV frente a las órdenes judiciales, sino porque es materialmente imposible entregar de forma inmediata y simultánea las indemnizaciones a todas las víctimas del país, a tal punto que se ha hecho necesario implementar mecanismos legales y ajustes estructurales (propiciados en buena medida por esta Corte) para conjurar la crisis originada en la violación masiva de derechos desencadenada por el conflicto armado.

Una lectura ponderada del contexto 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–.

De hecho, si al momento de resolver las solicitudes de levantamiento de las sanciones el juzgado hubiese tomado en cuenta el aspecto de la responsabilidad subjetiva en el marco de la problemática global, habría arribado a una conclusión bien distinta, pues a partir de los informes allegados por la UARIV habría constatado que la entidad, de conformidad con sus competencias, hizo lo que tenía a su alcance para garantizar el pago de la indemnización administrativa en cada uno de los casos de que se trata.

Por otro lado, el juzgado mal podía negar el levantamiento de las sanciones con argumentos como que las mismas se encontraban en firme y que el desacato es un dispositivo para castigar al renuente, pues ello desconoce la doctrina desarrollada de forma pacífica por esta Corte en cuanto a que el propósito perseguido por la sanción es conminar al obligado como medio para garantizar el goce efectivo del derecho tutelado mediante sentencia, mas no sancionar por sancionar.

Bajo esa óptica, ante las solicitudes de inaplicación de las sanciones, el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios estaba llamado a incorporar en su razonamiento la jurisprudencia consolidada por esta Corte y aplicar el mandato constitucional de prevalencia de lo sustancial (que en este caso sería la constatación de las acciones positivas orientadas al cumplimiento), para con base en ello reconsiderar si se justificaba mantener las medidas coercitivas impuestas.

Tal como lo sostuvo el propio juzgado accionado dentro del trámite de incidente de desacato promovido por el ciudadano Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78) –el único de los procesos en que accedió a levantar las sanciones porque se demostró el pago de la indemnización al incidentante–, ejecutar la sanción una vez se ha evidenciado el cumplimiento de la orden de tutela no conlleva la reivindicación del derecho constitucional vulnerado, porque este ya fue satisfecho, sino a transformar una medida de apercibimiento en una medida punitiva asimilable al derecho penal con funciones de prevención general.

Ahora bien: llegado este punto, la Sala Plena considera oportuno relievar el análisis efectuado por la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 en referencia a la ausencia de responsabilidad subjetiva de los agentes de la UARIV para el periodo crítico en que se agudizó el bloqueo institucional por el aumento significativo de solicitudes, que coincide con la época en la cual se presentaron las acciones de tutela de los tres expedientes dentro de los cuales se sancionó a la señora Paula Gaviria y a otras funcionarias de la entidad:

> "*Es cierto que la Unidad para las Víctimas no enfrentó una situación estructural que explique su incapacidad para responder las peticiones y las tutelas a tiempo, en los mismos términos que ocurrió en materia pensional* [refiriéndose a los casos de Cajanal y Colpensiones]*, sino que padeció en realidad (i) un aumento coyuntural de solicitudes; (ii) en contraste con una disminución, también coyuntural, en su capacidad de respuesta. Por lo tanto, esta Sala tiene que resolver si ambas realidades circunstanciales constituyen factores que ameriten el establecimiento de una responsabilidad subjetiva por parte de los directivos de la UARIV. Y la respuesta es negativa para ambos casos.*
>
> "*De una parte, este Tribunal ya sostuvo que, a pesar de que la entidad 'funcione eficientemente con los recursos disponibles', puede no estar en capacidad de atender oportunamente las solicitudes que se le presenten por 'incrementos inesperados en el flujo de solicitudes que debe afrontar por factores coyunturales'. En tanto estos factores ponen a la entidad en una situación de incapacidad para responder a las solicitudes, a pesar de los mejores esfuerzos desplegados por sus funcionarios para atenderlas, no puede concluirse que la mera omisión de respuesta oportuna resulte imputable a las autoridades a título de dolo o de culpa.*

"*De la otra, esta Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas, dentro de las limitaciones presupuestales que enfrenta, ha sido diligente al dar respuesta al creciente número de acciones de tutela y peticiones que recibió a partir de la implementación de la Ley 1448 del 2011. A pesar de que se presentó un aumento del 172% de tutelas y 45% de peticiones a partir de 2011, únicamente durante el primer semestre del año 2015 se presentó una disminución en su capacidad para gestionarlas, situación que se empezó a corregir de inmediato a partir del segundo semestre del mismo año, momento desde el cual el número de tutelas contestadas superó el de las interpuestas, hasta el punto de estabilizar la respuesta en un término razonable.*

"*También es importante reconocer que la Unidad para las Víctimas, consciente de las restricciones presupuestales que le han impedido entregar las ayudas humanitarias en los términos exigidos legalmente, obró de buena fe para buscar recursos financieros adicionales para estar al día en la entrega de las ayudas y evitar que se presenten rezagos en la materia, a pesar de lo cual no recibió en su momento la respuesta esperada por parte del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Por ambas razones, esta Sala encuentra que los directivos de la Unidad obraron de manera diligente y de buena fe para enfrentar y prevenir esta coyuntura y que, por lo tanto, las razones que provocaron esta crisis coyuntural no les pueden ser imputables a título de negligencia.*

"*En consecuencia, esta Sala concederá parcialmente la solicitud de la UARIV y, por lo tanto, reiterará a los jueces de la República, por intermedio del Consejo Superior de la Judicatura, el precedente concerniente al levantamiento de las sanciones por desacato que todavía se adelantan en contra de los funcionarios y ex funcionarios de la Unidad para las Víctimas, sin perjuicio de las sanciones que hayan sido confirmadas en grado de consulta por el superior, y con independencia de que se haya decretado su ejecución, bajo el entendido de que no contaron con la oportunidad para responder en términos el cúmulo de órdenes de tutela que se tramitaron ante la entidad, a pesar de que obraron de manera diligente y de buena fe. El Consejo Superior de la Judicatura les prestará todo el apoyo que requieran para la suspensión de los procesos de cobro persuasivo y coactivo, incluidas las medidas*

> *cautelares decretadas, que se encuentren en curso. Este exhorto sólo cubre las sanciones por desacato, los procesos de cobro persuasivo o coactivo y las medidas cautelares decretadas, generados en virtud de las acciones de tutela interpuestas durante los años 2014 y 2015, relacionadas con los componentes de ayuda humanitaria e indemnización administrativa, al tratarse del periodo en el que se presentó la crisis coyuntural que impidió que la entidad respondiera oportunamente.*"

Así las cosas, es diáfano que no podía predicarse una actitud indolente por parte de las funcionarias de la UARIV frente a las órdenes impartidas en las sentencias de tutela en cuestión, que las hiciera soportar la pervivencia de las sanciones por desacato aun cuando acreditaron ante el juzgado que habían desplegado las acciones tendientes a materializar el pago de cada una de las indemnizaciones reclamadas dentro de plazos razonables, habida cuenta de la imposibilidad de hacerlo en el breve término concedido en los fallos.

En consecuencia, tras percatarse de que no cabía endilgarle negligencia a las conminadas y de que en razón a las circunstancias la sanción no operaba como un mecanismo para asegurar la efectividad de los derechos amparados en cada una de las acciones de tutela –pues no era una manera eficaz de forzar el pago inmediato de las medidas de reparación y, en todo caso, la UARIV se había allanado al cumplimiento al asignar sendos turnos e intentar dinamizar los trámites según sus posibilidades–, lo que correspondía era proceder al levantamiento o inaplicación de las sanciones de arresto y multa impuestas, en atención al precedente constitucional sobre la naturaleza y finalidad del incidente de desacato.

4.2.4. Conclusión y remedios judiciales

De lo expuesto, se colige 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.

En ese orden de ideas, es forzoso colegir 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 conllevaba la ejecución inmediata de las órdenes de tutela –por estar inmersas en un estado de cosas inconstitucional–, era preciso dar aplicación a la jurisprudencia que facultaba al juez a modular los aspectos accidentales de las órdenes de pago de la indemnización administrativa para hacer plausible su cumplimiento, considerando los elementos del contexto y los informes allegados por la entidad obligada.

Asimismo, 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.

Las decisiones descritas significaron una afectación sobre los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso de la señora Paula Gaviria Betancur, otrora representante legal de la UARIV, así como de las funcionarias María Eugenia Morales, Alicia Rueda Rojas y Carolina Albornoz Herrán, pues implicaron la subsistencia injustificada de unas sanciones de arresto y multa por desacato, a pesar de que la entidad desplegó acciones positivas orientadas al cumplimiento de los fallos, conforme a sus competencias y las posibilidades materiales de ejecutar lo dispuesto.

Hecha la anterior constatación, procede la Sala a determinar cuáles son las medidas pertinentes para conjurar la vulneración iusfundamental advertida, teniendo en cuenta para ello las actuaciones posteriores a los autos acusados que implicaron modificaciones al escenario del proceso:

- Caso de Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78):

Las sanciones por desacato de que se duele la señora Paula Gaviria se impusieron el 11 de noviembre de 2015 y fueron confirmadas por el superior el 19 de los mismos mes y año.

Por auto del 11 de febrero de 2016, cuyo sentido se reiteró el 16 de agosto del mismo año, el juzgado de conocimiento negó la solicitud de levantamiento de las sanciones elevada por el apoderado de la entidad. Esta decisión fue la que provocó la presente acción de tutela.

Aunque según el turno dado por la UARIV al ciudadano el pago de la indemnización administrativa tendría lugar hasta el 30 de noviembre de 2017, por memorial del 9 de febrero de 2017 el propio interesado informó al Despacho de primera instancia que había recibido a satisfacción el desembolso de la medida de reparación, lo cual coincide con la prueba del giro cobrado el 8 de febrero del 2017 que aportó por la entidad.

Con fundamento en ello, por auto del 10 de febrero de 2017 el juzgado resolvió abstenerse de continuar con el trámite incidental y dejar sin efecto las sanciones impuestas a las ciudadanas Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales, Alicia Rueda Rojas y Carolina Albornoz Herrán, y ordenó el archivo del expediente; actuación esta que fue posterior a la formulación de la demanda de amparo y a las decisiones de primera y segunda instancias.

Como durante el trámite de la acción de tutela sobrevino una decisión del *a quo* que hizo cesar los efectos de aquella providencia que amenazaba los derechos de la accionante, se presenta el fenómeno de *carencia actual de objeto por hecho superado*, en tanto ha desaparecido el supuesto de hecho que motivó la censura constitucional y las pretensiones de la promotora han sido satisfechas.

En estas circunstancias, no obstante que se ha reconocido que en un primer momento sí tuvo lugar la afectación alegada, ahora cualquier orden por parte de la Corte Constitucional tendiente a despojar de efectos el auto acusado caería en el vacío.

Por lo tanto, la Sala declarará la carencia actual de objeto, por la configuración de un hecho superado, en relación con la solicitud de amparo instaurada por la señora Paula Gaviria Betancur frente al Juzgado Civil del Circuito de Los Patios y al Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Cúcuta –Sala Civil-Familia– dentro del caso de Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78).

- Caso de Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente 2014-261):

En este caso, las sanciones de arresto y multa contra la aquí accionante se impusieron el 3 de agosto de 2015 y fueron confirmadas en grado de consulta el 12 de los mismos mes y año.

Mediante providencia del 11 de febrero de 2016, el juzgado demandado resolvió desfavorablemente la solicitud de levantamiento de las sanciones elevada por el apoderado de la UARIV. Esta decisión fue la que motivó el reclamo constitucional que nos ocupa.

En la sentencia del 20 de octubre de 2016, dictada en primera instancia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dentro de la presente acción de tutela, se comprobó que la indemnización administrativa a favor del interesado estaba disponible para su cobro y, en consecuencia, se tuvo por cumplida la orden de tutela impartida a la UARIV. Específicamente, en la parte motiva de dicha providencia se señaló:

> "*Respecto al radicado No. 2014-00261, donde fungió como accionante el señor Víctor Manuel Contreras Ovalle, se aportó copia de la comunicación de fecha 26 de septiembre de 2016, donde se le informó al accionante que podía acercarse a la oficina del Banco Agrario del Departamento del municipio de Tibú (Norte de Santander) para reclamar el giro correspondiente al pago de la indemnización administrativa, oficio que se le notificó personalmente al interesado el 29 de septiembre de este año, según anotación hecha por él mismo en la parte final del documento y en el acta de notificación que obra al respaldo.*
>
> "*De lo anterior, se desprende que con el pago de la indemnización administrativa al señor Víctor Manuel Contreras Ovale se atendió cabalmente la orden constitucional, por lo que, se dejará sin efectos la sanción emitida el 4* (sic) *de agosto de 2015*."[89]

En efecto, la entrega de la indemnización se produjo a los pocos días, el 27 de octubre de 2016, según las pruebas recaudadas por esta Corte.

---

[89] Cfr. fols. 86-87 cuad. ppal.

La Sala de Casación Civil estimó que no ocurrió lo mismo frente a los radicados 2014-282 y 2015-78, cuyos accionantes fueron María Hermelina Vargas y Diego Julián Rubio, respectivamente, puesto que para ese momento la UARIV no había acreditado el pago de la reparación a cada uno de ellos; por lo tanto, consideró que en estos dos casos no procedía el levantamiento de las sanciones.

Sin embargo, se observa una inconsistencia –acaso involuntaria– en la parte resolutiva de la mencionada sentencia, relativa al número de identificación del proceso en el que se comprobó el cumplimiento, pues quedó consignado lo siguiente:

> "*Primero. NEGAR la protección constitucional solicitada.*
>
> "*Segundo. DEJAR SIN EFECTO la sanción impuesta a la accionante en el auto del 4* (sic) *de agosto de 2015, dictado dentro del radicado No. 2014-0078, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia*."[90]

Dicha decisión fue confirmada íntegramente por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 6 de diciembre de 2016.

En ese orden de ideas, esta Sala avizora una contradicción pragmática, pues si bien los jueces constitucionales de primera y segunda instancias pretendieron absolver a la señora Paula Gaviria de las sanciones que se le impusieron dentro del incidente de desacato promovido por Víctor Manuel Contreras –en vista de que éste ya había recibido la indemnización–, en realidad dejaron sin efecto lo dispuesto al interior de otro expediente (justamente respecto del cual se ha advertido la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado).

Con miras a rectificar esta situación, y toda vez que los jueces de instancia resolvieron denegar el amparo deprecado, se procederá a revocar las sentencias de ambas instancias, para, en su lugar, tutelar los derechos invocados por la accionante frente al juzgado accionado y, consecuentemente, despojar de sus efectos el auto de 11 de febrero de 2016, por el cual el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios resolvió desfavorablemente la solicitud de inaplicación de las sanciones impuestas a la señora Paula Gaviria mediante auto del 3 de agosto de 2015, dentro del expediente 2014-261.

---

[90] Cfr. fol. 88 ibídem

En ese orden, se procederá a levantar las sanciones impuestas en este trámite incidental, de conformidad con el precedente jurisprudencial vinculante a que se ha hecho referencia a lo largo de esta sentencia.

No se concederá el amparo frente a la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, ya que, aunque esta autoridad confirmó en grado jurisdiccional de consulta las sanciones impuestas a la actora, cabe recordar que el objeto de la presente controversia no fue la imposición de las sanciones en sí, sino la decisión de no levantarlas adoptada por el Juzgado Civil del Circuito.

- Caso de María Hermelina Vargas Balaguera (expediente 2014-282):

En este expediente, las sanciones por desacato a la actora fueron impuestas el 25 de noviembre de 2015 y se confirmaron en grado de consulta el 9 de diciembre del mismo año.

Por auto del 11 de marzo de 2016, el juzgado accionado desestimó la solicitud de inaplicación de las sanciones elevada por el apoderado de la entidad. Contra esta última decisión se enfila el reproche constitucional incoado.

En relación con este caso, las sanciones impuestas no han sufrido modificaciones a causa de actuaciones posteriores. No obstante, en sede de revisión se corroboró que la señora María Hermelina Vargas Balaguera reclamó el monto de la indemnización administrativa el día 15 de junio de 2017.

Con fundamento en lo expuesto en precedencia, con el ánimo de restablecer los derechos vulnerados a raíz de las decisiones de mantener las medidas de arresto y multa que, como se vio, incurrieron en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente, la Sala dejará sin efectos los autos del 11 de marzo, 21 de abril y 7 de junio de 2016 por los cuales el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios denegó la solicitud de levantamiento de las sanciones impuestas a las señoras Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales Castro y Carolina Albornoz Herrán mediante auto del 25 de noviembre de 2015, dentro del expediente 2014-282.

En consecuencia, acogiendo el precedente jurisprudencial vinculante reseñado en este fallo, se procederá a levantar las sanciones impuestas en este incidente, tanto a la actora como a las demás funcionarias de la UARIV que fueron sancionadas y vinculadas al presente trámite de

tutela, por hallarse ellas en idénticas circunstancias de hecho y de derecho.

Tampoco en este caso se concederá el amparo en relación con la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, habida cuenta de que, si bien esta autoridad confirmó en consulta las sanciones impuestas dentro del incidente de desacato en mención, es la providencia en virtud de la cual el Juzgado Civil del Circuito resolvió no inaplicar tales medidas lo que se ataca en esta oportunidad.

5. Síntesis

En esta ocasión la Corte examinó la validez constitucional de las providencias mediante las cuales el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios denegó el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas a la antigua directora general y a otras funcionarias de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, por no entregar la indemnización administrativa reclamada por tres víctimas de desplazamiento forzado en los estrictos términos fijados en los fallos de tutela que ordenaron el pago de dicha medida de reparación.

El argumento de la autoridad jurisdiccional accionada para rehusarse a inaplicar las sanciones impuestas, consistió en que la entidad no había demostrado el pago a los interesados, tal como se dispuso en las sentencias de tutela que ampararon los derechos por ellos invocados.

Por su parte, la UARIV asignó sendos turnos para el pago de las indemnizaciones administrativas a cada uno de los solicitantes y explicó a los interesados que no era posible realizar el desembolso inmediato de los respectivos recursos, por cuanto era necesario establecer los criterios de priorización que resultaran aplicables en cada caso y agotar el procedimiento previsto legalmente para el efecto, debido a que la política de reparación integral a las víctimas del conflicto se ejecuta de acuerdo con los principios de igualdad, gradualidad y progresividad, en vista de la masiva cantidad de afectados por la violencia y las limitaciones presupuestales.

Para abordar el estudio de la controversia, la Sala Plena estimó necesario repasar la doctrina constitucional en torno a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y, específicamente, los requisitos para enervar providencias que ponen fin a incidentes de desacato mediante esta vía excepcional de protección.

Asimismo, se llevó a cabo un análisis detenido sobre la jurisprudencia constitucional en relación con el incidente de desacato como mecanismo de carácter judicial para hacer cumplir los fallos de tutela, con especial énfasis en su naturaleza y finalidad, que no es otra que propiciar el cumplimiento efectivo de las órdenes de tutela como medio para asegurar el restablecimiento de los derechos amparados.

Con el panorama ofrecido por las anteriores consideraciones, 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 desplazamiento forzado.

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 desplazamiento forzado. 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.

A partir de los anteriores hallazgos, se concluyó que deben tutelarse los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso invocados por la actora y, como consecuencia de ello, se debe dejar sin efectos aquellas providencias que negaron el levantamiento de las sanciones por desacato impuestas a las funcionarias de la UARIV, para proceder a levantarlas, de conformidad con el precedente fijado por la Corte Constitucional en la materia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el trámite de revisión de la tutela T-6.017.539.

Segundo.- REVOCAR la sentencia del 6 de diciembre de 2016, proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral–, que confirmó la del 20 de octubre de 2016, por la cual la Sala de Casación Civil de la misma Corporación negó la protección constitucional reclamada.

En su lugar, **TUTELAR** de los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso invocados por la ciudadana Paula Gaviria Betancur frente al Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y **NEGAR** el amparo invocado por la misma accionante frente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta –Sala Civil-Familia–, dentro de las actuaciones de tutela promovidas por Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente 2014-261) y María Hermelina Vargas Balaguera (expediente 2014-282); así como **DECLARAR** la carencia actual de objeto, por la configuración de un hecho superado, en relación con la solicitud de amparo instaurada por la citada ciudadana Paula Gaviria Betancur dentro del trámite de amparo de Diego Julián Rubio Martínez (expediente 2015-78).

Tercero.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del 11 de febrero de 2016, mediante el cual el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios denegó la solicitud elevada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– para que se dispusiera el levantamiento de las sanciones impuestas por auto del 3 de agosto de 2015, en el cual la misma autoridad judicial declaró en desacato a la ciudadana Paula Gaviria Betancur y la sancionó con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes y arresto por tres (3) días, dentro del incidente promovido por Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente 2014-261).

Cuarto.- **DEJAR SIN EFECTOS** los autos del 11 de marzo, 21 de abril y 7 de junio de 2016, mediante los cuales el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios denegó las solicitudes elevadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– para que se dispusiera el levantamiento de las sanciones impuestas por auto del 25 de noviembre de 2015, en el cual la misma autoridad judicial declaró en desacato a las ciudadanas Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales Castro y Carolina Albornoz Herrán, y sancionó con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes y arresto por tres (3) días a la primera de las citadas, y con sendas multas de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y tres (3) días de arresto a las demás, dentro del incidente promovido por María Hermelina Vargas Balaguera (expediente 2014-282).

Quinto.- LEVANTAR las sanciones por desacato impuestas a las ciudadanas Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales Castro y Carolina Albornoz Herrán por el Juzgado Civil del Circuito de Los Patios mediante autos del 3 de agosto y 25 de noviembre de 2015, las cuales fueron confirmadas en sede jurisdiccional de consulta por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta –Sala Civil-Familia– mediante autos del 12 de agosto y 9 de diciembre de 2015, dentro de los incidentes de desacato promovidos por Víctor Manuel Contreras Ovalle (expediente 2014-261) y María Hermelina Vargas Balaguera (expediente 2014-282), respectivamente.

Sexto.- ORDENAR al Juzgado Civil del Circuito de Los Patios que, en el término de cinco (5) días, contado a partir de la notificación de esta sentencia, oficie a todas las autoridades a las que encargó de ejecutar las sanciones por desacato referidas en el ordinal quinto de esta decisión, comunicándoles acerca de la decisión adoptada por esta Corporación.

Séptimo.- Como consecuencia de la tutela definitiva concedida en esta sentencia, **LEVANTAR** la medida provisional decretada mediante auto del 8 de mayo de 2017, al interior del presente trámite de revisión, en favor de las ciudadanas Paula Gaviria Betancur, María Eugenia Morales, Alicia Rueda Rojas y Carolina Albornoz Herrán.

Octavo.- EXHORTAR a las autoridades jurisdiccionales que se encuentran investidas de competencia para resolver incidentes de desacato en los trámites de acciones de tutela a que, en el momento de pronunciarse sobre pretensiones relacionadas con el reconocimiento y pago de indemnizaciones administrativas a favor de víctimas del conflicto armado, apliquen el precedente jurisprudencial vinculante desarrollado por la Corte Constitucional sobre la naturaleza y finalidad del incidente de desacato, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de la presente sentencia.

Noveno.- SOLICITAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura difundir, por el medio más expedito posible, esta sentencia, entre todos los despachos judiciales del país, para que, en adelante, tomen en consideración las pautas y reglas señaladas en esta sentencia cuando deban resolver los asuntos de desacato a órdenes de amparo sometidos a su conocimiento.

Décimo.- Por Secretaría General, **DEVUÉLVANSE** inmediatamente los expedientes 2014-261, 2015-78 y 2014-282 al juzgado de origen.

Undécimo.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con impedimento

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
En comisión de servicios

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General