



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

-SALA CUARTA DE DECISIÓN-

Magistrado Ponente: *Rigoberto Reyes Gómez.*

Armenia Quindío, Veintinueve (29) de Enero de dos mil Dieciocho (2018).

Acción: Incidente de desacato.
Auto: Sanciona por desacato.
Radicación: 63001-23-33-000-2017-00567-00.
Accionante: Guillermo Andrés Valencia.
Accionado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito
Público – Registraduría Nacional del Estado
Civil – Consejo Nacional Electoral.

I. ASUNTO.

Procede la Sala de Decisión Cuarta del *Tribunal Administrativo del Quindío* mediante la presente Providencia, a resolver sobre el trámite de Incidente de Desacato de la referencia, no sin antes poner de presente los *vacíos* existentes sobre la competencia para proferir decisiones de esta naturaleza, esto es, si el Auto que sanciona ha de ser proferido por la Sala o el Ponente, toda vez que en anteriores ocasiones ha sido confirmado por el Consejo de Estado la sanción que por incumplimiento del fallo ha sido declarada mediante Auto de Ponente¹, y en otras ocasiones se ha dispuesto la declaratoria de nulidad de dicha actuación en tanto la decisión no fue adoptada por la respectiva Sala de Decisión², criterio que debe ser decantado necesariamente y con mayor suficiencia por la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo. Efectuada la anterior precisión, se analizará el estado de cumplimiento del fallo de Tutela en el presente asunto, y dentro del término oportuno Jurisprudencialmente trazado para el efecto³, previos los siguientes,

¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta – Consejero Ponente: Milton Cháves García – Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil diecisiete (2017) – Radicación número: 63001-23-33-000-2016-00248-01 – demandante: Yury Mauxalen Guerrero Ulloa como agente oficiosa de Víctor Andrés Guzmán Quintero – demandado: La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Dirección de Sanidad. (Ver así mismo Providencia del 04 de Mayo de 2017 radicación 11001-03-15-000-2016-03027-01 Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A" - Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ - Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017) - Radicación: 63001 23 33 000 2017 00077 01 - Accionante: JOSÉ IVÁN CARMONA VERA COMO AGENTE ÓFICIOSO DE OSCAR IVÁN CARMONA NIETO - Accionado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD Y OTRO - CONSULTA DE DESACATO.

³ Diez (10) días contados a partir de la Apertura formar del Incidente de Desacato. Para el caso: desde el día siguiente al 15 de Enero de 2018 (fol. 103), y cuyo vencimiento fenece el día 29 de Enero de 2018.

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao –Consulta Popular Córdoba.

II. ANTECEDENTES.

Mediante escrito obrante a folios 1 a 7, el accionante Guillermo Andrés Henao Valencia, puso a conocimiento de esta Corporación, las distintas actuaciones adelantadas para dar cumplimiento al fallo de Tutela proferido el día 28 de Noviembre de 2017, consistentes en reuniones efectuadas con las entidades accionadas para coordinar el calendario electoral para la realización de la consulta popular en el Municipio de Córdoba, sin que pudiera lograrse el cumplimiento de lo ordenado en el término que fue dispuesto para ello, razón por la cual expuso se incurrió en un flagrante desacato de la orden judicial que implica la continuación del quebranto al derecho fundamental amparado.

En Auto del 15 de Diciembre de 2017 (fol. 28 a 30), efectuado un recuento preciso de las acusaciones de incumplimiento realizadas y dando aplicación a lo dispuesto por el Artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, se requirió al *Registrador Nacional del Estado Civil* Doctor *Juan Carlos Galindo Vacha* así como al *Ministro de Hacienda y Crédito Público* Doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría* o quienes hicieran sus veces, para que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación del Auto, acreditaran el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de Tutela proferido el día 28 de Noviembre de 2017, relativo a la coordinación de todas las gestiones a lugar con miras a garantizar la realización de la consulta popular aludida en el Municipio de Córdoba, en lo que al presupuesto y demás aspectos concierne.

Mediante memorial obrante a folios 37 a 43, la Registraduría Nacional del Estado Civil dio respuesta al requerimiento, comenzando por efectuar mención a la imposibilidad material y fáctica de cumplimiento de las funciones a cargo de la Registraduría, pues en la comunicación suscrita por el Registrador al Director General de Presupuesto Público Nacional, se esbozan fundamentos que deben ser enunciados para tener claridad frente a sus obligaciones a cargo, aludiendo a la naturaleza y objeto de la entidad, y el marco presupuestal sobre la financiación de la participación ciudadana, expresando que los gastos de participación a los que se refiere la Ley tienen que ver con la promoción, protección y garantía al ejercicio del sufragio, que en principio hacen parte de la autonomía de las autoridades territoriales, pero en todas las circunstancias no tiene que ver con los recursos necesarios para financiar las funciones constitucionales y legales propias de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en relación con la organización y dirección de determinado mecanismo de participación ciudadana.

Así mismo señala, que otra apreciación a destacar es la disposición transitoria contenida en el Artículo 94 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, en la cual se previó el impacto que podría derivarse de la flexibilización de algunas normas para iniciar los mecanismos de participación ciudadana, ordenando al *Ministerio de Hacienda* y al *Departamento Nacional de Planeación* a elaborar una metodología para identificar los presupuestos de gasto e inversión, sin que en ningún momento se haga referencia

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao -Consulta Popular Córdoba.

a la posibilidad que el cumplimiento de la función de dirección y organización de los mismos a cargo de la Registraduría pueda llegar a depender de los entes territoriales, pues ello limitaría el concepto de democracia y contrariaría los pilares de la Constitución, expresando la entidad haber desplegado todas las actuaciones que se requieren para la realización de los eventos electorales, sin que se encuentre ninguna entidad obligada a cumplir lo imposible, situación en la que se encuentra la Registraduría por la negativa del Ministerio de Hacienda en asumir los costos del certamen.

Aludiendo a la improcedencia de la Acción de Tutela, y considerando que existe una imposibilidad material en su cumplimiento pues el Ministerio de Hacienda no ha realizado el traslado presupuestal necesario para que la Registraduría en cumplimiento de sus funciones pueda llevar a cabo el referido mecanismo de participación ciudadana, cita apartes de una decisión Judicial adoptada por el *Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio*, relacionando unos documentos que expresa dan cuenta de acciones de la Registraduría en aras de cumplir con sus funciones *constitucionales y legales*, aludiendo a que se encuentra en una imposibilidad fáctica y material en el cumplimiento de la Acción, pues a la fecha no cuenta con los recursos necesarios para organizar la consulta en el Municipio de Córdoba Quindío, sin que se presente el aspecto subjetivo para que proceda la sanción, peticionando en consecuencia se abstenga de iniciarse el Incidente.

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en memorial obrante a folios 44 a 50, y comenzando por indicar que el Acto Administrativo convocatorio a un proceso de participación ciudadana, debe acatar las ritualidades presupuestales propias de todo Decreto expedido por autoridad nacional o territorial, así como las operaciones presupuestales que lo materializa, ello en alusión a la Ley 1757 de 2015 y la Ley Orgánica de Presupuesto; manifiesta que de acuerdo a la autoridad que expida el Decreto de convocatoria a un proceso electoral, se determina cual es la entidad que sufragará los recursos, debiendo contar previamente con el certificado de disponibilidad presupuestal que garantice los recursos de la jornada, sin que sea viable legal ni jurídicamente por parte de una entidad territorial impartir una orden sin los recursos presupuestales requeridos, sino también bajo el argumento erróneo que la Nación con cargo al Presupuesto General de la Nación y a través del *Ministerio de Hacienda*, debe suministrar los recursos correspondientes, generándose un título de gasto invalido, expresando que la convocatoria realizada por el *Alcalde de Córdoba* estaría configurando un hecho cumplido, pues no se dio cumplimiento a la normatividad presupuestal vigente.

Insistiendo en que le corresponde al Municipio de Córdoba sufragar los costos de la citada consulta y no a la Nación, toda vez que no existe título de gasto para financiar las consultas populares cuando son del orden territorial, trae a colación disposiciones constitucionales relacionadas con el cumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios públicos, así como en lo relacionado con el principio de legalidad de sus actuaciones citando apartes Jurisprudenciales emanados de la

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao –Consulta Popular Córdoba.

Corte Constitucional, sin que pueda en consecuencia indicarse que se ha incurrido en desacato al no atender la orden dada por el Despacho, toda vez que ni constitucional ni legalmente ha sido facultado para asumir las obligaciones de una entidad territorial, que *adicionalmente* tiene autonomía presupuestal, pronunciándose sobre la participación ciudadana como un derecho de naturaleza fundamental, aludiendo a que se iniciaron los trámites correspondientes ante la Registraduría Nacional para fijar la fecha para la realización de la Consulta una vez agotadas las etapas previas en lo que a la activación del mecanismo por el Alcalde Municipal concierne, resaltando que corresponde a la autoridad respectiva ya sea municipal o departamental trasladar los recursos para garantizar el ejercicio y goce del derecho a la participación ciudadana y el uso de sus mecanismos, sin que se hubiera desconocido por el Ministerio el mandato del Despacho, ya que ha realizado las gestiones que le competen conforme a la Constitución y la Ley.

Por su parte, el accionante *Guillermo Andrés Valencia Henao*, mediante memorial obrante a folios 69 a 71, reiteró el *incumplimiento* del fallo de Tutela por las entidades accionadas, relacionando los hechos sobrevenientes suscitados en la Acción de Tutela, manifestando entre otros que el día 20 de Diciembre de 2017 *el Director General de Presupuesto Público Nacional*, informó a la *Alcaldía de Córdoba* que no tienen competencia para el desembolso de los recursos conducentes a la realización de la consulta popular minera en dicho municipio, redundando en el argumento que originó el fallo de Tutela, expresando que el 10 de Enero de 2018 en reunión de la comisión para la coordinación y seguimiento de procesos electorales presidida por la Gobernación del Quindío, la Registraduría a través de sus delegados informó que no había recibido respuesta positiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando en consecuencia se tomen las medidas que correspondan para que el jefe de la cartera ministerial apropie y destine los recursos necesarios para dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales, y se lleve a cabo la consulta popular programada para el 21 de Enero de 2018, y que se impongan las sanciones correspondientes, así como que se compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigue la posible comisión de fraude a resolución judicial y prevaricato por acción y omisión.

Posteriormente, en Auto del 15 de Enero de 2018 obrante a folios 103 a 105, y al no haberse acreditado con suficiencia el cumplimiento de lo ordenado en lo que a la realización del certamen electoral aludido concierne, se dispuso la *apertura* formal del Incidente de Desacato propuesto por el señor Guillermo Andrés Valencia Henao en contra del Registrador Nacional Juan Carlos Galindo Vacha así como contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público Mauricio Cárdenas Santamaría, ambos en su calidad de Representantes de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, requiriéndolos para que en el término de dos (2) días acreditaran el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de Tutela del 28 de Noviembre de 2017, allegando ambas entidades respuestas al requerimiento efectuado tal y como consta a folios 109 a 149.

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao –Consulta Popular Córdoba.

El accionado *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* mediante memorial allegado obrante a folios 104 a 131, dio contestación al requerimiento efectuado en la apertura, reiterando haber cumplido lo ordenado en el marco de sus competencias, toda vez que no hay título de gasto que permita asignar recursos del presupuesto general de la Nación al Municipio de Córdoba ni a ninguna otra entidad, estando a cargo de dicha municipalidad la ejecución de la consulta popular, sin que pueda entenderse la orden impartida de trabajar en conjunto, en el sentido que el Ministerio pueda entrar a conciliar o negociar la normatividad presupuestal aplicable, solicitando se declare que el *Ministerio de Hacienda* ha dado cumplimiento al fallo en el marco de sus competencias.

Por su parte la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante memorial obrante a folios 133 a 136 dio contestación al Auto de apertura, efectuando un recuento de las distintas actuaciones que ha adelantado para dar cumplimiento a lo ordenado, expresando que tanto la Gobernación del Quindío, la Alcaldía Municipal de Córdoba y la representación del Ministerio Público, han manifestado tener claridad en que la Registraduría ha acatado estrictamente el fallo, ejecutando todas las acciones conducentes a organizar y dirigir la consulta popular, siendo el *Ministerio de Hacienda* la autoridad que se mantiene en el incumplimiento del traslado presupuestal, reiterando así los argumentos expuestos en la contestación de la Acción de Tutela, su impugnación y en la contestación al Auto previo a la Apertura del Incidente de Desacato, planteándose nuevos argumentos.

En Auto del 19 de Enero de 2018 (fol. 151), y toda vez que las entidades accionadas reiteraron la presunta imposibilidad de cumplir lo ordenado, se profirió el correspondiente Auto de Pruebas dando apertura a dicha etapa incidental, teniendo como pruebas en el presente trámite las que obran al interior del expediente y que fueron relacionadas en el aludido Auto (fol. 151, 152), requiriendo a los accionados así como al actor para que en el término de dos (2) días informaran el estado actual en que se encuentra el cumplimiento del fallo, en lo que a la realización efectiva de la consulta popular en el *Municipio de Córdoba* concierne, según la orden de adelantar las actuaciones de manera conjunta para ello.

La Registraduría Nacional del Estado Civil mediante escrito obrante a folios 163 y 164, dio contestación indicando que en lo que respecta a ella se ha desplegado todo el recurso humano y técnico posible en procura de la apropiación de los recursos pertinentes para llevar a cabo la consulta popular en el Municipio de Córdoba, sin que a la fecha se haya producido la apropiación por el Ministerio de Hacienda, gestiones que pueden advertirse en las sendas respuestas remitidas y en lo ratificado por el accionante, aludiendo que se sostiene en la contestación del 18 de Enero de 2018 sobre los documentos que dan cuenta de acciones desplegada en aras de cumplir con sus funciones constitucionales y legales, peticionando se tengan en cuenta los distintos informes donde se evidencia que se ha realizado lo propio dentro del marco de sus competencias para el cumplimiento de la Sentencia.

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao –Consulta Popular Córdoba.

El accionante *Guillermo Andrés Valencia Henao* mediante memorial obrante a folios 181 a 188, indicando que la prueba del *incumplimiento* de lo ordenado, se configura en el hecho notorio de la no realización de la consulta popular en el Municipio de Córdoba, viéndose en la obligación de aplazar el certamen en dos oportunidades, la última de ellas mediante Decreto de suspensión N° 08 del 19 de Enero de 2018, con lo cual la vulneración de los derechos fundamentales a la participación, a la igualdad y al voto permanecen vulnerados por los accionados, solicitando se tengan como pruebas los memoriales obrantes en el expediente y el Decreto de suspensión de la consulta.

El accionado *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, mediante memorial obrante a folios 190 a 192, solicitó se evalúen todas las *pruebas* que fundamentan los pronunciamientos de las entidades condenadas con el fin de determinar las competencias funcionales de cada una de ellas, *aludiendo* a que difiere de la posición de la *Registraduría Nacional del Estado Civil* y del *Municipio de Córdoba*, procediendo a efectuar un recuento de las conclusiones que en las reuniones realizadas se han planteado sobre la atribución a que el Ministerio de Hacienda es la autoridad que se mantienen en el incumplimiento del traslado presupuestal necesario para cubrir los costos de la consulta, aludiendo a los requisitos para imponer sanción de desacato en cuanto a las órdenes de la Sentencia, así como sobre la imposibilidad jurídica para incumplir el fallo; en tanto expresa que jurídicamente se demostró que no es negligencia suya cumplir la orden, solicitando se declare que se ha dado cumplimiento al fallo, y se convoque a una *audiencia* para exponer la argumentación sobre el asunto.

Se aportó por su parte al plenario, memorial suscrito por ciudadanos del Municipio de Circasia que interesados en el asunto y por considerar que el amparo concedido les concierne, en el cual allegan copia de una solicitud remitida al Consejo Nacional Electoral para que la consulta popular fuera incluida en las elecciones del órgano legislativo a celebrarse el día 11 de Marzo de 2018 (fol. 194 a 199).

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

2.1. La Competencia.

El Artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, prescribe lo siguiente en relación con el trámite del incidente de desacato:

“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. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao -Consulta Popular Córdoba.

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)⁴”.

2.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL INCIDENTE DE DESACATO DE TUTELA.

En efecto, el desacato consiste en una conducta que, observada objetivamente por el Juez, implica que el fallo de Tutela no ha sido cumplido, y desde el punto de vista subjetivo, la negligencia comprobada de la persona para el cumplimiento de la decisión; no pudiendo, por tanto, presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. En síntesis, la procedencia de la sanción por desacato consagrada en el Artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, exige comprobar que efectivamente y sin justificación válida se incurrió en ‘rebeldía’ contra el fallo de Tutela.

La esencia de la Acción de Tutela, consiste en proteger derechos fundamentales. Por esa razón, cuando el Juez constitucional encuentra vulnerado o amenazado algún derecho de esta naturaleza, su misión consiste en asegurar su salvaguarda adoptando las medidas a que hubiere lugar. Para cumplir ese cometido, el Artículo 23° del Decreto 2591 de 1991, le otorga la potestad de ordenar las actuaciones que sean necesarias con miras a la inmediata cesación del daño. Simultáneamente, el Artículo 27° del mismo Estatuto dispone que “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”, y lo autoriza para iniciar un incidente de desacato en caso de incumplimiento de la orden.

De esta manera, además de velar por la observancia de la Sentencia de Tutela (Artículos 23° y 27° del Decreto 2591 de 1991), el Juez puede tramitar un Incidente de Desacato y persuadir al obligado para que obedezca la orden dada, cuya finalidad 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.

De acuerdo con el objetivo que persigue el recurso de amparo constitucional, es claro que las órdenes contenidas en las decisiones de Tutela, dirigidas a la protección de los derechos, tienen que acatarse y cumplirse sin excepción. La autoridad o el particular que haya sido declarado responsable de la amenaza o vulneración, debe cumplir la orden encaminada a la protección de los derechos fundamentales, en los términos que lo indique la Sentencia de Tutela y en el plazo allí señalado. En el evento contrario, el incumplimiento de la decisión conlleva a la vulneración sistemática del Estatuto Superior; por una parte, en cuanto frustra la consecución material de los fines esenciales del Estado, como son la realización efectiva de los principios, derechos y deberes, y el mantenimiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; y por otra, en cuanto dicha omisión

⁴ La expresión en paréntesis fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en Sentencia C-243 del 30 de Mayo de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao –Consulta Popular Córdoba.

contraría, además de las normas constitucionales que regulan la Acción de Tutela y el derecho infringido, aquellas que reconocen el valor de la justicia y los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la Administración de Justicia, como pilares fundamentales del Estado Social de Derecho.

Como se indicó líneas atrás, es claro que el objetivo y la finalidad del incidente de desacato consagrado en el Artículo 52° del Decreto 2591 de 1991, así como del trámite de cumplimiento dispuesto en el Artículo 27° de la misma disposición, más que sancionar a los funcionarios renuentes, busca concretar de manera efectiva el cumplimiento del fallo en aras de garantizar y salvaguardar los derechos fundamentales amparados en la decisión, siendo el incidente de desacato consagrado en el Artículo 52°, el último recurso con que cuenta el Juez constitucional para obligar el acatamiento del fallo cuando su cumplimiento no ha sido posible lograr, con los mecanismos dispuestos en el Artículo 27° de dicho Decreto, máxime si la renuencia es persistente.

Al tratarse de un trámite brevísimo, el Incidente de Desacato además de caracterizarse por constituir uno de los mecanismos idóneos por medio del cual es posible exigir el acatamiento pleno del fallo, debe garantizar dentro de su impulso los derechos fundamentales procesales a la contradicción, defensa y debido proceso de ambas partes, siendo el trámite consagrado en el Artículo 27°, tal y como lo indicó en reciente pronunciamiento la Corte Constitucional, la herramienta por excelencia con que cuenta el Juez de tutela para lograr los fines previstos al cumplimiento del fallo, postura adoptada también por el Consejo de Estado⁵ al expresar que el objeto del incidente de desacato es el de verificar el cumplimiento del fallo de Tutela, y en caso contrario, sancionar al funcionario que ha hecho caso omiso a la orden perentoria contenida en la parte resolutive de la Sentencia de Tutela, tendiente al amparo de los *derechos fundamentales* vulnerados.

3. CASO CONCRETO.

Sea lo primero resaltar, que en efecto este Tribunal mediante fallo de Tutela del día Veintiocho (28) de Noviembre de dos mil Diecisiete (2017) (fol. 8), amparó el derecho fundamental a la participación ciudadana del señor Guillermo Andrés Valencia Henao y de contera de los habitantes del Municipio de Córdoba Quindío, resolviendo en consecuencia en su numeral Segundo lo siguiente:

“SEGUNDO: ORDENAR a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL a través del Registrador Nacional, su Delegado o quien haga sus veces, que en el término de (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, adelante todas las actuaciones necesarias en conjunto con el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y con el MUNICIPIO DE CÓRDOBA QUINDÍO, a través del Ministro de la cartera, su Delegado o quien haga sus veces, y del Alcalde de la Municipalidad, para coordinar todas las gestiones a

⁵ Providencia del 27 de septiembre de 2012, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

lugar con miras a garantizar la realización de la Consulta Popular aludida en el Municipio de Córdoba en lo que al presupuesto y demás aspectos necesarios para la ejecución de la misma concierne, efectuando las modificaciones respectivas al calendario electoral fijado para la Consulta Popular, todo de manera consensuada y dando prevalencia al derecho a la participación ciudadana que aquí se ampara, por las razones anteriormente expuestas”.

De la revisión y lectura de las distintas manifestaciones efectuadas en el presente asunto por la parte accionante se evidencia, que en diversas oportunidades aquella manifestó ante los requerimientos efectuados por esta Corporación la no realización de la consulta popular en la municipalidad, según lo ordenado en el fallo de Tutela, tal y como se evidencia en los escritos de fecha *13 de Diciembre de 2017* (fol. 1 a 7), *11 de Enero de 2018* (fol. 69 a 71), *24 de Enero de 2018* (fol. 181, 186), siendo prueba de ello a su vez el memorial allegado por unas personas que identificadas como habitantes del Municipio de Córdoba, anexaron copia de una solicitud que hicieran ante el Consejo Nacional Electoral, para que se incluyera en las próximas elecciones legislativas del 11 de Marzo de 2018 el tarjetón de la consulta aludida.

Se bien de las distintas contestaciones a los requerimientos efectuados que fueron allegados al plenario se constata que en efecto tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Municipio de Córdoba tuvieron acercamientos y reuniones con el fin de concertar todo lo necesario para que se ejecutara la consulta popular que fue amparada mediante el fallo de Tutela, no obstante el fin último que debió perseguir tales reuniones no se materializó, esto es, la realización efectiva del certamen, en tanto tal y como fue reiterado en las respuestas al requerimiento efectuado en el *Auto de Pruebas* (fol. 151), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público insistió en que no es de su resorte la financiación de la actividad electoral, al manifestar de manera textual entre otras que:

“La ejecución de la consulta popular está a cargo del Municipio de Córdoba y si bien es cierto que la participación ciudadana se proyecta como un derecho de naturaleza fundamental, siendo posible garantizar su protección a través de la tutela, este derecho no tiene un carácter absoluto e incondicionado, ni la interpretación de la norma puede llevar a pretender traslados presupuestales del orden nacional al orden territorial que no cuentan con fundamentación legal, demostrando que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no está facultado legalmente para ir más allá de sus competencias, ni puede hacer una interpretación extensiva de las normas presupuestales” (fol. 154).

Por su parte la Registraduría Nacional del Estado Civil en el trámite incidental, insistió en sus escritos de contestación que en lo que a ella respecta: *“(.. .) se ha desplegado todo el recurso humano y técnico posible (reuniones y/o comunicaciones), en procura de la apropiación de los recursos pertinentes para llevar a cabo la consulta popular en el municipio de Córdoba, sin que a la fecha se haya producido por parte del MHYCP la apropiación de recursos para su realización”* (fol. 163 reverso), evidenciándose de los anexos allegados que pese a elevarse solicitudes presupuestales para adelantar la consulta, y que se realizaron

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao -Consulta Popular Córdoba.

reuniones entre distintas autoridades administrativas, según se evidencia a folio 172 y siguientes, fueron claras las constancias en cada una de estas sobre la imposibilidad de realizar el certamen por falta de *recursos económicos* que la financien, lo que deriva en que lo ordenado no fue acatado, de manera específica, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su titular, en tanto a partir de su actuación relacionada con la destinación de los recursos *presupuestales* necesarios para adelantar la consulta, ello no se efectuó.

En consecuencia de lo anterior se evidencia, que a pesar de que en el fallo de Tutela proferido el día *Veintiocho (28) de Noviembre de 2017* se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Municipio de Córdoba Quindío adelantaran todas las actuaciones necesarias para garantizar la realización de la Consulta Popular en el Municipio de Córdoba en lo que al presupuesto y demás aspectos necesarios para la ejecución de la misma concierne; se observa en el trámite incidental que las principales autoridades sobre las cuales recaía el cumplimiento del fallo, esto es, el Registrador Nacional y el Ministro de Hacienda, a pesar de que sus carteras cruzaron comunicaciones y comparecieron a las distintas mesas concertadas en las cuales se discutieron los pormenores a lugar para la realización efectiva de la consulta popular, no obstante a ello resulta ser un hecho cierto que a la fecha dicho certamen electoral no se ha efectuado, situación ante la cual es verificable el incumplimiento de la orden de tutela efectuada por esta Corporación, y que pese a las distintas actuaciones que se evidencia fueron adelantadas, siendo atendidos los requerimientos hechos por esta Corporación y escuchadas las manifestaciones que respecto al cumplimiento del fallo fueron efectuadas por las entidades, es claro que el desacato persiste, razón por la cual habrá lugar a sancionar al Jefe de la cartera Ministerial de Hacienda y Crédito Público, toda vez que se evidencia, es la ausencia de destinación de los recursos económicos para realizar el certamen lo que ha impedido su ejecución.

Dándose así el *elemento subjetivo* necesario para dar por configurado el desacato a orden de tutela para el caso del Ministro de Hacienda y Crédito Público pues se reitera, el dinero necesario proviene del presupuesto nacional y al no haberse girado el mismo, insistiendo el ente Ministerial en argumentos propios de fallo que no prosperaron; estableciéndose a su vez que el *elemento objetivo* se constata con que el fallo de tutela no ha sido cumplido pues el certamen electoral de la consulta popular a la fecha no se ha realizado, se procederá en consecuencia a declarar en desacato al aludido funcionario, con la consecuencia sancionatoria de índole pecuniario que ello acarrea, de conformidad con el Artículo 52° del Decreto en cita, debiendo resolverse en consecuencia en esta instancia que en atención a las consideraciones expuestas, se evidencia configurado el desacato a la orden judicial proferida en el presente asunto, disponiéndose la aplicación de las sanciones consagradas en el Artículo 52° del Decreto 2591 de 1991, consistente en sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente al Ministro de Hacienda

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.

Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao –Consulta Popular Córdoba.

y Crédito Público Mauricio Cárdenas Santamaría, en su calidad de Representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sanción que deberá asumir de su propio peculio.

Ahora bien precisa la Corporación, que la sanción de multa impuesta se acoge al principio de *proporcionalidad* desarrollado por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado⁶ en sus Providencias aplicable a casos como el de la referencia, por cuanto la sanción impuesta al funcionario corresponde a la gravedad de la conducta en relación con el derecho fundamental que se está desconociendo ante el incumplimiento del fallo, teniendo en cuenta que dicha sanción pretende conminar al funcionario para que cumpla con la orden impartida, siendo así que la sanción impuesta resulta proporcional e idónea para alcanzar el objetivo propuesto, esto es, el cumplimiento del fallo, razón por la cual no se impone sanción correspondiente a medida de arresto en esta ocasión, sin perjuicio de que el incumplimiento de lo ordenado en la Sentencia de Tutela persista en el tiempo, situación en la cual se desplegarán todas las acciones tendientes a velar por el cumplimiento íntegro del fallo, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

Acreditado como esta que todas las actuaciones surtidas con antelación en el presente trámite se encuentran ajustadas al precedente aplicable en materia de Incidentes de Desacato, siendo el mismo rituado oportunamente y con garantía a los derechos de contradicción y defensa, la Sala de Decisión Cuarta del Tribunal Administrativo del Quindío impondrá la *sanción* anunciada en los términos *expuestos*.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo del Quindío,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE PROBADO el desacato del fallo de Tutela proferido por este Tribunal el día Veintiocho (28) de Noviembre de dos mil Diecisiete (2017), por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público **MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**, en su calidad de Representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

SEGUNDO: Como consecuencia del desacato, sancionar al Ministro de Hacienda y Crédito Público **MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA** con multa de un (1) *Salario Mínimo Mensual Legal Vigente*, el cual deberá asumir de su propio peculio.

TERCERO: Comuníquese por el medio más expedito esta decisión al Ministro de Hacienda y Crédito Público **MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA** y

⁶ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta – Magistrado Ponente: Hugo Fernando Bástidas Bárcenas – Expediente N°: 63001-23-33-000-2015-00001-01- Demandante: José Fernando Solorza Muñoz – Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional – Dirección de Sanidad Militar – Dirección de Sanidad Ejército – Incidente de desacato – consulta.

Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta – Radicación: 63001-23-33-000-2015-00189-02 – Consejera Ponente: Rocío Araujo Oñate – Actor: Luis Ernesto Morales Acosta.

Auto: Resuelve Incidente Desacato - Tutela.
Accionante: Guillermo Andrés Valencia Henao - Consulta Popular Córdoba.

entréguesele copia de este Auto. Se informa que la multa impuesta deberá ser consignada en la cuenta corriente del Banco Agrario N° 3-0070-00030-4 de la Dirección General de Crédito Público y de Tesoro Nacional - Convenio 11.286 del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO: El funcionario sancionado, deberá acreditar a su vez el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral Segundo de la Sentencia de Tutela, *so pena* de las medidas sancionatorias a lugar, en caso de que se determine que el mismo no ha sido cabalmente acatado.

QUINTO: Comuníquese a las partes esta decisión por el medio más expedito.

SEXTO: CONSÚLTESE esta decisión con el Consejo de Estado, en virtud a lo dispuesto por el Artículo 52° del Decreto 2591 de 1991.

La presente decisión se discutió y aprobó en Sala Extraordinaria conforme consta en el Acta N° 001 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


RIGOBERTO REYES GÓMEZ


LUIS JAVIER ROSEÑO VILLOTA
(Salvamento de voto)


LUIS CARLOS ALZATE RIOS