



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ
 Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co
Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores
Celular número: 3235188626
 QUIBDÓ – CHOCÓ

Quibdó, primero (01) de junio del dos mil veintiséis (2026)

INTERLOCUTORIO N° 496

RADICADO:	27001-33-33-003-2013-00214-00
INCIDENTISTA:	ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA
INCIDENTADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF
ASUNTO:	INCIDENTE DE DESACATO DE TUTELA

Surtido el trámite correspondiente, procede el Despacho a resolver incidente de desacato instaurado por la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA, en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- ICBF.

ANTECEDENTES

A través de la sentencia N.º 010 del 25 de junio de 2013, el Tribunal Administrativo del Chocó revocó el fallo No 42 del 16 de mayo del 2013, proferido por este Juzgado y protegió los derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, el trabajo en condiciones dignas, seguridad social y a la vida, invocados por la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA.

En dicha sentencia el Tribunal dispuso:

Primero. - REVOCAR, el fallo No 42 del 16 de mayo del 2013, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, se tutela los derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso, el trabajo en condiciones dignas, seguridad social y a la vida.

Segundo. - En consecuencia, ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar restablecer la relación contractual en las mismas condiciones que tenía con la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA desde enero de 2009; advirtiéndole a su vez Al ICBF, que la terminación del contrato con la accionante sólo podrá efectuarse con previa autorización del Ministerio de la Protección Social.

Tercero. - ORDENAR, a la NUEVA EPS, que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie todas las actuaciones pertinentes, para que la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA, se atienda por el médico internista y/o reumatólogo, para que determine el tratamiento a seguir por su patología.

Cuarto.- Prevéngase al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que no vuelvan a incurrir en los hechos que dieron origen a la presente tutela.”



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores

Celular número: 3235188626

QUIBDÓ – CHOCÓ

El 7 de abril del 2026, el apoderado de la incidentista allegó memorial solicitando al despacho, dar trámite a incidente de desacato en contra de en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, por no haber dado cumplimiento al fallo de tutela No.010 del 25 de junio de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó, porque en el año 2026 no ha sido contratada.

Actuación procesal

Se advierte que a través de Auto de Sustanciación No. 160 del 13 de abril del año que discurre, el despacho requirió a la Directora Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, y a la Directora de la Regional Chocó de la misma entidad, para que informaran los eventuales motivos que han impedido dar cumplimiento a la sentencia de tutela.

En respuesta a este requerimiento, la Directora Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar rindió informe por conducto de apoderado, señalando que la responsable de dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela es la Directora de la Regional Chocó. Señaló que el amparo concedido en el año 2013 no ha sido actualizado ni revalidado, y que actualmente no existe prueba de que persistan las condiciones de debilidad manifiesta o afectación en salud de la accionante y solicitó al despacho requerir a la NUEVA E.P.S., para que rindiera informe sobre las atenciones médicas que ha recibido la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA, en el que se pudiera evidenciar las incapacidades o patologías de riesgo, que le impidan seguir laborando. Igualmente, solicitó que se requiriera a la ARL POSITIVA S.A., para que informara si ella ha presentado reportes de accidentes de trabajo, enfermedades laborales, u otras patologías o de pérdida de capacidad laboral, si ha solicitado el pago de incapacidades temporales o la emisión de restricciones médico-laborales.

Por su parte, la Directora Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en Chocó manifestó que la accionante no mantiene vínculo con la entidad para el año 2026, debido a que sus condiciones de salud le impiden cumplir con las obligaciones contractuales, situación que ha sido reiterada por su apoderado y respaldada con historias clínicas. Asimismo, indicó que no es posible atribuir una responsabilidad indefinida al ICBF y que no existe fundamento legal para exigir autorización del Ministerio de la Protección Social para la desvinculación, dado que esta entidad no tiene competencia sobre dicho trámite.

Las pruebas solicitadas por la Dirección General del ICBF, fueron decretadas por el juzgado, a través del el auto Interlocutorio No.384 del 24 del año que discurre y en respuesta a ello, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., informó que la señora Ana Graciela Córdoba Cuesta se encuentra retirada de la A.R.L., no tiene reporte de siniestros de origen laboral, ni incapacidades radicadas de manera previa.

El apoderado de la accionante aportó el récord clínico (historia clínica) correspondiente a todas las atenciones en salud recibidas por su representada en la NUEVA EPS, así como las pruebas que evidencian las solicitudes realizadas a COLPENSIONES para la calificación de pérdida de capacidad laboral. Igualmente,



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores

Celular número: 3235188626

QUIBDÓ – CHOCÓ

adjuntó las respuestas emitidas por esta entidad, en las que se le requiere la entrega de los documentos necesarios para dicho trámite.

Por no encontrarse demostrado en el plenario que el ICBF esté dando cumplimiento al fallo que motiva el presente incidente, mediante auto Interlocutorio No. 435 del 11 de mayo de 2026, el despacho decretó la apertura del incidente de desacato, en contra de la doctora Carlina Sáez Cuesta, en calidad de Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Chocó.

La Directora del ICBF Regional Chocó, luego de haberse dado apertura al incidente, rindió informe manifestando que está realizando los trámites administrativos para la contratación de la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA, que el 12 de mayo de 2026 realizó solicitud a la sede nacional para que asigne los recursos y solicitó a la accionante que allegara los documentos para poder realizar el contrato.

En el informe en mención, la Directora Regional del ICBF señala que la incidentista no ostenta la calidad de madre cabeza de familia, dado que sus hijos son mayores de edad y ninguno presenta discapacidad, que ella cuenta con una pensión de sobreviviente la cual sirve para sustento y que la entidad está presta para coadyuvar en los trámites que adelante para obtener su pensión.

CONSIDERACIONES

Es competente ese despacho en conocer y resolver el presente incidente de desacato en los términos del decreto 2591 de 1991.

Del incidente de desacato

El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, 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. Este trámite está regulado en los artículos 27 y 52 del Decreto estatutario 2591 de 1991 en los siguientes términos:

“ARTICULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso.



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores

Celular número: 3235188626

QUIBDÓ – CHOCÓ

En todo caso, 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.”

Por su parte el artículo 52 ídem, preceptúa:

“ARTICULO 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.*

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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.~~”

La Corte Constitucional en sentencia T-271/15 ha expuesto las diferencias existentes entre incidente de desacato y el cumplimiento de la orden judicial, estos dos trámites distintos, a saber:

“Paralelamente al cumplimiento de la orden se puede iniciar el trámite incidental del desacato. Pero el desacato no puede desplazar la principal obligación del juez constitucional que consiste en hacer cumplir la orden de tutela.

Además, el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato.

4. Las diferencias entre el desacato y el cumplimiento son las siguientes:

- i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.*
- ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.*
- iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.*
- iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.”*

La H. Corte Constitucional, ha señalado que el desacato: “no es otra cosa que el incumplimiento de una orden impartida por un juez y contenida ya sea en una sentencia o en cualquier providencia dictada en ejercicio de sus funciones y con ocasión de trámite de una acción de tutela” y que dicha figura jurídica se traduce en una “medida de carácter coercitivo y sancionatorio con que cuenta el juez de



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores

Celular número: 3235188626

QUIBDÓ – CHOCÓ

conocimiento de la tutela para sancionar a quien desatienda sus órdenes expedidos para proteger de manera efectiva derechos fundamentales”¹

Requisitos del desacato

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para que sea procedente la sanción por desacato a una orden judicial proferida en virtud del trámite de tutela, es importante destacar que se debe analizar la ocurrencia de dos elementos; **el objetivo, referente al incumplimiento del fallo, y el subjetivo, relacionado con la persona responsable de dar cumplimiento al fallo.**

El **elemento objetivo** corresponde al incumplimiento del fallo en sí, es decir que se debe hacer un análisis de los elementos probatorios obrantes en el expediente para determinar que la orden ha sido inobservada, ya sea por su desconocimiento total que lleve a la falta de pronunciamiento por parte de la entidad encargada de proferir la orden, o por su desconocimiento parcial, cuando la entidad se pronuncia, pero desconoce las instrucciones impartidas por el juez de tutela.

Por su parte, el **elemento subjetivo** hace referencia a la actitud negligente u omisiva del funcionario encargado de dar cumplimiento a la orden impartida en sede de tutela. Es un elemento que se verifica con la identificación clara y precisa del sujeto pasivo de la orden, una vez identificado se debe analizar cuál ha sido su actitud funcional respecto al fallo, si actuó de manera diligentemente, con el fin de garantizar los derechos del accionante conforme a las estipulaciones hechas por el juez de tutela.

Una vez analizados los elementos para que proceda la sanción por desacato, el juez competente debe tasar dicha sanción atendiendo al juicio de razonabilidad realizado al respecto y aplicando las reglas de la experiencia, para que la sanción a imponer no resulte desproporcional a la actitud del funcionario incumplido.

La sanción por desacato, no se aparta de los principios del derecho sancionador, razón por la cual la imposición del arresto y la multa al funcionario incumplido debe hacerse respetando el debido proceso, es decir realizando todas las etapas del trámite incidental, con el fin de allegar las pruebas del cumplimiento o incumplimiento del fallo, y el derecho de defensa del funcionario que ha de ser sancionado, es decir que se deben realizar los requerimientos a la autoridad competente para que demuestre su observancia al fallo de tutela².

Sobre el incidente de desacato, en la **Sentencia de Unificación 034 del 03 de mayo de 2018**, la Corte Constitucional expresó 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*

¹ Sentencia T – 188 de 2002

² TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA Popayán- tres (3) de agosto de dos mil doce (2012) -MAGISTRADO PONENTE: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ - Expediente: 19001333100820110054301 Actor: CARLOS ARTURO RESTREPO SANCHEZ Demandado: INPEC EPAMSCAS POPAYAN.



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores

Celular número: 3235188626

QUIBDÓ – CHOCÓ

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”.

Para efectos de determinar si se desobedeció la orden impartida en la sentencia de tutela, como lo pregona la accionante, debe establecerse si hubo responsabilidad subjetiva, como lo ha enseñado la Corte Constitucional.

Del caso concreto

Descendiendo al caso concreto, se encuentra que en el escrito que dio pie a la apertura del presente incidente, el apoderado de la incidentista indicó que el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR no ha cumplido con lo ordenado en el fallo de tutela N.º 010 del 25 de junio de 2013, emitido por el Tribunal Administrativo del Chocó, en tanto que no le ha renovado el vínculo contractual en la vigencia 2026.

La doctora CARLINA SÁEZ CUESTA, en calidad de DIRECTORA REGIONAL CHOCÓ DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, pese a que informó al despacho que está realizando los trámites para vincular a través de contrato a la accionante, no allegó pruebas suficientes de ello, sino el correo electrónico requiriendo a la Directora Técnica Familias Comunitarias, para que destine los recursos para generar el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el correo requiriendo a la actora para que allegue los documentos personales, pero estos requerimientos no garantizan que en efecto se vaya a dar cumplimiento a la sentencia de tutela y se pueda archivar el incidente de desacato.

Por otra parte, se tiene que la incidentada manifiesta que la señora CÓRDOBA CUESTA no es madre cabeza de familia por cuanto sus hijos son mayores de edad, y que ella cuenta con una pensión de sobreviviente para sustento.

Aclara el despacho que el incidente de desacato es un trámite previsto únicamente para lograr el cumplimiento de lo que ha sido ordenado en la sentencia de tutela, que en el presente caso el Tribunal Administrativo del Chocó, ordenó al ICBF al restablecer la relación contractual en las mismas condiciones que tenía con la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA desde enero de 2009; además le advirtió que la terminación del contrato solo lo podría realizar con previa autorización del Ministerio de la Protección Social.



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores

Celular número: 3235188626

QUIBDÓ – CHOCÓ

Como puede advertirse, con el fallo en mención se pretendió proteger la estabilidad laboral reforzada de que goza la actora, por sus condiciones de salud, no por ser madre cabeza de familia como lo señala la directora regional del ICBF. Además, como lo indica la entidad en los diversos informes que ha rendido, la señora ANA GRACIELA CÓRDOBA CUESTA, aún padece las patologías por las cuales interpuso la acción de tutela.

Por otra parte, no puede desconocer la entidad incidentada, que la accionante es una persona de la tercera edad, pues actualmente tiene con 64 años de edad, que ostenta la calidad de pre pensionada, ya que cuenta con 1.215 semanas cotizadas según el reporte de COLPENSIONES allegado con la solicitud de trámite del incidente de desacato. Todo lo anterior refuerza su condición de sujeto de especial protección constitucional.

Conforme con lo anterior, para el despacho es claro que la doctora CARLINA SÁEZ CUESTA, en calidad de DIRECTORA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - REGIONAL CHOCÓ, quien es la encargada de dar cumplimiento al fallo de tutela, no ha demostrado que haya realizado el contrato que permita que la incidentista continúe vinculada contractualmente con la entidad que ella representa, sin que medie razón alguna para tal incumplimiento, por lo cual deberá ser sancionada en la forma prevista en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991; de allí, que atendiendo la trascendencia de los derechos que fueron tutelados en la sentencia se le impondrá la sanción de multa en cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, decisión que será consultada con el superior jerárquico.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que la doctora CARLINA SÁEZ CUESTA, en calidad de DIRECTORA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - REGIONAL CHOCÓ, incurrió en desacato por el incumplimiento injustificado de la Sentencia N.º 010 del 25 de junio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó.

SEGUNDO: SANCIÓNENSE a la doctora CARLINA SÁEZ CUESTA, en calidad de DIRECTORA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - REGIONAL CHOCÓ, con MULTA de CINCO (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

El pago de la multa se realizará con cargo a recursos propios de la sancionada, mediante consignación en la cuenta denominada MULTAS Y CAUCIONES – CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA, CÓDIGO RENTÍSTICO 5011-02-03 BANCO AGRARIO DE COLOMBIA 3-0070-0030-4 Y/O BANCO POPULAR No.



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Email: j03admqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 6 No. 32 – 109 segundo piso Barrio Huapango- Miraflores

Celular número: 3235188626

QUIBDÓ – CHOCÓ

1100050-00118 - 9. Para efectuar la consignación se le concede el término de diez (10) días a partir de la ejecutoria de esta providencia.

TERCERO: Se le hace saber a la doctora CARLINA SÁEZ CUESTA, que la sanción impuesta no la exime de la obligación que tienen de cumplir el fallo de tutela N.º 010 del 25 de junio de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó.

CUARTO: Notifíquese la presente determinación por el medio más expedito a la parte incidentante, y a la parte incidentada. Realizado lo anterior, remítase el expediente en consulta ante el Honorable Tribunal Administrativo del Chocó. La consulta se hará en el efecto suspensivo.

QUINTO: En firme el presente proveído, por secretaría, comunicar esta decisión a la Dirección Ejecutiva Seccional Quibdó, para lo de su competencia

Contra esta decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FREICER GÓMEZ HINESTROZA
Juez