

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA TERCERA DE ORALIDAD**

Magistrado Ponente: Andrew Julian Martínez Martínez

Medellín, diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 33 33 032 2019 00615 02
Autoridad sancionada	El señor Juan Miguel Villa Lora en calidad de presidente de Colpensiones
Asunto	Consulta sanción desacato tutela
Interlocutorio	Nº

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a revisar en grado jurisdiccional de consulta la providencia que decidió incidente de desacato de fallo de tutela, cuyos datos se resumen en el siguiente cuadro:

Juzgado de origen.	Juzgado Treinta y Dos Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín
Número y fecha de la providencia que impuso la sanción.	No 098 del 4 de marzo de 2020
Sanción impuesta	1 SMLMV

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015¹ y en consecuencia del artículo 35 del C. G. P.², este despacho en Sala Unitaria, es competente para decidir el presente grado jurisdiccional de consulta.

¹ Artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, según el cual: "Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto (...)".

² Artículo 35. Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado sustanciador. Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión.

Del incidente de desacato

El incidente de desacato está instituido para verificar la efectividad de la protección de los derechos fundamentales amparados mediante un fallo de tutela y que la orden dada sea cumplida³. La revisión en consulta por parte del superior que impuso la sanción tiene la misma finalidad y a su vez verificar el respeto al debido proceso, y que la sanción impuesta sea justa, equitativa y adecuada al propósito de la norma que la consagra (Decreto 2591 de 1991, 27, 52 y 53). Señalan dichas normas lo siguiente:

"DECRETO 2591 DE 1991

(Noviembre 19)

(...)

ARTICULO 27.- Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede 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, ordenara 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 penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que este completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

(...)

CAPÍTULO V

³ Corte Constitucional Sentencia C-092/97.

Sanciones

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.

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."

**VERIFICACIÓN DEL RESPETO AL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE
DEFENSA (art. 29 C.P.)**

El trámite adelantado y las decisiones proferidas durante el presente incidente se resumen en el siguiente cuadro:

Fecha	Actuación	Folios
25/02/2020	Radicación por la parte accionante informando el incumplimiento del fallo de tutela.	35
26/02/2020	Auto por el cual se inicia el trámite de desacato en contra del señor Juan Miguel Villa Lora, realizándose la respectiva individualización, identificación y precisión de los funcionarios contra el cual se dirige y se concede un término de 3 días para informar sobre el cumplimiento del fallo de tutela.	36
16/02/2020	Notificación del auto inicial a la accionada al correo electrónico: notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co	37
	Contestación de la autoridad contra quien se inició el incidente.	no
	Practica de pruebas	no
04/03/2020	Providencia por la cual se declara el incumplimiento del fallo de tutela y se impone la sanción.	38-39
04/03/2020	Comunicación de la providencia sancionatoria a las partes mediante correo electrónicos enviados a las direcciones notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co y maria-rave@hotmail.com	40 - 42
05/03/2020	Memoriales posteriores a la imposición de la sanción.	Si 43 y siguientes

De conformidad con lo anterior se observa el respeto al derecho de contradicción y defensa del sancionado, toda vez que se le dio a conocer tanto el inicio del incidente como la providencia mediante la cual se le impuso sanción.

VERIFICACIÓN ELEMENTOS SUSTANCIALES PARA LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Hechos probados

1. Mediante fallo de tutela del 17 de enero de 2020 el juzgado de primera instancia decidió lo siguiente (fls. 2- 7):

“Primero: TUTELAR: los derechos al mínimo vital y seguridad social invocados por la señora NORELA MARÍA ZAPATA ARRUBLA identificada con cédula de ciudadanía No 43.553.868, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo: ordenar a COLPENSIONES que a través de su representante legal o quien éste designe, en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, INICIE el trámite para la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de la accionante y en ese mismo término reconozca y pague las siguientes incapacidades:

No. Certificado de Incapacidad	Fecha de inicio	Fecha de finalización de la incapacidad
12360215	28 de julio de 2019	26 de agosto de 2019
12376140	27 de agosto de 2019	10 de septiembre de 2019
12400017	11 de septiembre de 2019	25 de septiembre de 2019
12428501	26 de septiembre de 2019	10 de octubre de 2019
12456112	11 de octubre de 2019	25 de octubre de 2019
12482300	26 de octubre de 2019	9 de noviembre de 2019
12504717	11 de noviembre de 2019	25 de noviembre de 2019
12522514	26 de noviembre de 2019	10 de diciembre de 2019

Además deberá reconocer el pago de las incapacidades médicas que se generen con posterioridad y hasta el día 540, reservándose la facultad de descontar aquellas que ya fueron canceladas.”

2. La anterior decisión fue confirmada por esta Sala Tercera de Oralidad, mediante sentencia del veintiuno (21) de febrero de dos mil veinte (2020).

3. El despacho se comunicó con la señora Norela María Zapata Arrubla el día 17 de marzo de 2020 a las 7: 00 am al teléfono 3186655617, quien manifestó que Colpensiones ya le había consignado en su cuenta bancaria, el pago de las incapacidades laborales aproximadamente por cinco millones de pesos.

Problemas jurídicos.

En relación con la naturaleza jurídica del incidente de desacato, la Corte Constitucional ha establecido que si bien su finalidad es sancionar la omisión de las órdenes impuestas en el fallo de tutela, su objetivo primordial es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada⁴.

En este orden de ideas se ha entendido que, si durante el curso procesal del incidente o en el trámite del grado jurisdiccional de consulta, la autoridad demandada ha acatado lo dispuesto en la sentencia, se debe entender como superada la situación y, en consecuencia, es procedente revocar la sanción impuesta. Todo esto, en virtud de que el auténtico propósito de esta figura procesal es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de amparo⁵.

Ahora bien, en caso del que el operador judicial evidencie el incumplimiento, debe establecer si este fue total o parcial, las razones por las cuales se produjo y las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho.

Entre los factores objetivos que se advierten en el trámite incidental, deben revisarse, entre otros aspectos: 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 cumplimiento⁶.

Por otra parte, La H. Corte Constitucional⁷ ha señalado:

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T 512 de 2011.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. de 27 de febrero de 2019. Radicación número: 25000-23-41-000-2015-01661-01(AC)A

⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-034 de 2018.

⁷ C. Constitucional, sentencia T-086 de febrero 6 de 2003M.P.

*"El juez que decide la consulta ejerce su competencia sobre dos asuntos estrechamente relacionados pero diferentes. Primero, debe verificar si hubo un incumplimiento y si este fue total o parcial **[elemento objetivo]**. En ambos casos apreciará en las circunstancias del caso concreto la causa del incumplimiento **[elemento subjetivo⁸]** con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido. Segundo, una vez verificado el incumplimiento, el juez de consulta debe analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta. Ello comprende corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la Ley, y asegurarse de que la sanción es adecuada **[debido proceso y proporcionalidad]**, 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. En el evento en que el juez en consulta encuentre que no ha habido incumplimiento, no procede la sanción por desacato."⁹ (Subrayado fuera del texto).*

En consecuencia, los problemas jurídicos a resolver son:

1. Determinar si existe prueba de que el fallo de tutela ha sido incumplido y si dicho incumplimiento se mantiene a la fecha.
2. Determinar la legitimidad en la causa material pasiva del sancionado, es decir, que efectivamente es quien jurídicamente está obligado a cumplir el fallo de tutela referido.
3. Determinar si existe prueba de que la autoridad sancionada ha sido diligente y cuidadosa en el cumplimiento de las gestiones que están a su alcance para llevar a cabo el cumplimiento del fallo de tutela o si han existido circunstancias ajenas que han causado el incumplimiento.
4. Determinar si la sanción impuesta es proporcional, justa, equitativa y adecuada y se encuentra dentro de los rangos establecidos por el legislador.

Solución al primer problema jurídico.

Colpensiones señala mediante oficios obrantes a folios 72 a 77, que dio cumplimiento a lo dispuesto en el fallo de tutela proferido por el juzgado de primera instancia y confirmado por este tribunal, en cuanto efectuó el pago de las

⁸ T 935 de 2005 "debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento"

⁹C. Constitucional, sentencia T-086 de febrero 6 de 2003.

incapacidades que se le adeudaban a la accionante por los periodos del 11 de junio de 2019 hasta el 10 de diciembre de 2019, y del 11 de diciembre de 2019 hasta el 09 de enero de 2020 por el valor de \$5.866.926, el cual fue trasferido mediante giro realizado en la cuenta bancaria señalada por la accionante.

Lo anterior fue corroborado por la señora Norela María Zapata Arrubla el día 17 de marzo de 2020 quien manifestó al despacho que Colpensiones ya le había consignado en su cuenta bancaria, el pago de las incapacidades laborales que le adeudaba.

Solución al segundo problema jurídico.

El doctor Juan Miguel Villa Lora, como Presidente de Colpensiones es el responsable del incumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela proferido por el juez de primera instancia el día 17 de enero de 2020, y el cual fue confirmado por esta corporación mediante sentencia del veintiuno (21) de febrero de dos mil veinte (2020).

Solución al tercero problema jurídico.

La entidad accionada ha sido diligente en el cumplimiento del fallo de tutela, dado que realizó el pago de las incapacidades laborales que le fueron ordenadas a la accionante desde el 28 de julio de 2019 hasta el día 540.

Solución al cuarto problema jurídico.

Considera este Despacho que no resulta procedente la sanción impuesta por el *Ad quo*, dado que la entidad accionada demostró el cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela.

Por lo expuesto, Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera en Sala Unitaria,

RESUELVE:

Primero: Revocar la decisión consultada del cuatro (04) de marzo de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Treinta y Dos (32) Administrativo Oral del Circuito de Medellín (Ant.), por las razones expuestas anteriormente.

Segundo: Notificar por el medio más expedito a las partes.

Tercero: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa «Justicia Siglo XXI» y ejecutoriada esta providencia devuélvase al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Andrew Julián Martínez Martínez
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados. JUDITH HERRERA CADAVID Secretaria
