



Tribunal Administrativo de Antioquia

Sala Plena De Oralidad

Magistrado Ponente: Rafael Darío Restrepo Quijano

Medellín, trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

DEMANDANTE: MIRYAM BEATRIZ MIRA PÉREZ

DEMANDADO: LA NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- FIDUCIARIA LA PREVISORA y EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

RADICADO: 05001-33-33-034-2020-00038-01

PROCEDENCIA: Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín

INTERLOCUTORIO No. 099

ASUNTO: *Resuelve consulta sobre incidente de desacato. Revoca la decisión de primera instancia.*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 26 de marzo de 2020, proferida por el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante la cual se resolvió estimar la solicitud de desacato presentada por Miryam Beatriz Mira Pérez y como consecuencia, sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a las señoras Gloria Inés Cortés Arango -Presidenta del Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- y Alexandra Agudelo Ruiz -Secretaria de Educación del Municipio de Medellín, por el incumplimiento al fallo de tutela proferido el 14 de febrero de 2020.

ANTECEDENTES

Miryam Beatriz Mira Pérez, presentó acción de tutela en contra de la Nación -Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- y la Fiduciaria La Previsora con el fin de que le fuera amparado su derecho

DEMANDANTE:	MIRYAM BEATRIZ MIRA PÉREZ
RADICADO:	05001-33-33-034-2020-00038-01
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA SOBRE INCIDENTE DE DESACATO

fundamental de petición. El Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín al admitir la acción de tutela, por auto del 5 de febrero de 2020, consideró necesaria la vinculación del Municipio de Medellín.

La tutela, amparando el derecho fundamental invocado por la peticionaria, fue concedida por el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante fallo proferido el 14 de febrero de 2020, en el que se ordenó a la NACIÓN -Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- FOMAG que de forma directa y/o a través de LA FIDUPREVISORA – en coordinación con la Secretaría De Educación Del Municipio De Medellín *“...emita dentro del término de cuarenta y ocho **(48) horas** contados a partir de la notificación de este fallo, una respuesta de fondo en torno a la solicitud de cumplimiento de sentencia elevada el 26 de marzo de 2019 por la parte actora, de forma clara y congruente en torno a lo solicitado, que no implica necesariamente acceder a lo pedido, sino informar el estado del trámite, la fecha en que será resuelto, los motivos por los que no ha podido o podrá resolverse y/o cuánto tiempo le tomará hacerlo”*.

Por cuanto no se dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, la parte demandante por medio de apoderado judicial, mediante escrito remitido por correo electrónico, solicitó dar inicio al incidente de desacato.

Atendiendo a lo peticionado, el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante providencia del 10 de marzo de 2020, abrió incidente en contra de las señoras Gloria Inés Cortés Arango -Presidenta del Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- y Alexandra Agudelo Ruiz -Secretaria de Educación del Municipio de Medellín, concediéndoles un término de tres (3) días para que ejercieran su defensa y contradicción. Actuación que se surtió por oficio remitido a través de correo electrónico, el 11 de marzo de 2020.

Es así que, el A quo, mediante providencia del 26 de marzo de 2020, luego de estudiar el asunto y realizar las precisiones del caso, decidió estimar la solicitud de desacato formulada por la incidentista. En consecuencia, resolvió sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a cada una de las señoras Gloria Inés Cortés Arango -Presidenta

DEMANDANTE:	MIRYAM BEATRIZ MIRA PÉREZ
RADICADO:	05001-33-33-034-2020-00038-01
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA SOBRE INCIDENTE DE DESACATO

del Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- y Alexandra Agudelo Ruiz -Secretaria de Educación del Municipio de Medellín-, toda vez que al no dar cumplimiento al fallo de tutela, se demostró su actuar negligente y renuente. Por último, se dispuso la consulta de la decisión ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, en atención a lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Comunicada la sanción y allegado el expediente a esta Corporación en grado de consulta, observa el Despacho que la FIDUPREVISORA S.A., en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, mediante oficio del 27 de marzo de 2020, remitido por correo electrónico al apoderado de la parte actora, dando estricto cumplimiento a las órdenes impartidas en el fallo de tutela, le informa que luego del estudio del expediente de solicitud de “Ajuste de la Pensión de Jubilación”, esta fue denegada y devuelto el expediente a la Secretaría de Educación a la cual pertenece la docente, a fin de que se proceda a corregir las inconsistencias allí anotadas; envío que fue realizado a los funcionarios competentes, bajo el aplicativo digital OnBase, el 25 de marzo de 2020.

Finalmente, le precisa que una vez se radique por parte de la Secretaría de Educación, el nuevo acto administrativo con las inconsistencias subsanadas, se continuará con el estudio de la solicitud a fin de verificar su procedencia. Como prueba aporta copia de la comunicación y de la constancia de envío por correo electrónico al señor Jorge Orlando Alcalá Quijano.

En virtud de lo anterior, solicita que en tanto se dio cabal cumplimiento al fallo de tutela, se concluya que en el caso bajo estudio se configuró el fenómeno jurídico de carencia actual de objeto por hecho superado y se deje sin efectos la sanción impuesta.

Esbozados así los motivos que dieron lugar a la imposición de la sanción por desacato, entra la Sala a decidir la presente consulta previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Incidente de Desacato

El desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, a fin de que el juez constitucional en ejercicio de sus potestades disciplinarias sancione con multa o arresto a quien con responsabilidad subjetiva incumpla las órdenes proferidas mediante sentencias que buscan proteger los derechos fundamentales.

En armonía con lo anterior, debe precisarse que la figura del desacato ha sido entendida como una medida de carácter coercitivo¹, con la que cuenta el juez para lograr el cumplimiento de las obligaciones que emanan de sentencias de tutela proferidas para evitar o reparar la vulneración de derechos constitucionales.

Concretamente, el fundamento legal del desacato está consagrado en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991, en virtud de los cuales se establece:

“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 (6) meses y multa hasta de veinte (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”

“Artículo 27. (...) El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumpla su sentencia (...).”

De esta manera, se tiene que el desacato se convierte en uno de los instrumentos con los que dispone el juez para lograr la protección de los derechos fundamentales, cuya violación ha sido evidenciada a partir de una providencia judicial que surgió con ocasión de la resolución de una acción de tutela. Dicho mecanismo consiste en la posibilidad de imponer ciertas sanciones con el propósito de obtener el cumplimiento de lo ordenado en la respectiva sentencia².

¹ Sentencia T-188 de 2002.

² Sentencia T- 171 de 2009, Magistrado Ponente, Humberto Antonio Sierra Porto.

Acorde con lo establecido legalmente, el desacato tiene un carácter incidental, el cual puede finalizar con la expedición de un auto que imponga una sanción de hasta de seis (6) meses de arresto y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, salvo que en el referido decreto se haya señalado una consecuencia jurídica diferente y sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar.

Bajo este contexto, se encuentra que el procedimiento del desacato puede concluir con uno de los siguientes supuestos: (i) la expedición de una decisión adversa al accionado, circunstancia en la cual debe surtirse el grado jurisdiccional de consulta ante el superior jerárquico con el propósito de que se revise la actuación de primera instancia, quien después de confirmar la respectiva medida deja en firme o no la mencionada decisión para que proceda su ejecución, y (ii) la emisión de un fallo que no impone sanción alguna, evento en el cual se da por terminado el respectivo incidente con una decisión ejecutoriada.

Finalidad del incidente de desacato

Ahora bien, en este punto ya ha quedado claro que el juez constitucional además de tener la obligación de velar por la observancia de la sentencia de tutela, tiene la posibilidad de tramitar a petición de parte, un incidente de desacato. De acuerdo con esto, se encuentra que el **principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional**. Por tal motivo, debe precisarse que la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma, sino que debe considerarse como una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia³. (Negrilla y Subrayado con intención).

En este orden de ideas, la doctrina constitucional⁴ ha precisado que la imposición o no de una sanción en el curso del incidente por desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden

³ Ver sentencia T-421 de 2003 y T-368 de 2005. Adicionalmente, ver artículos 23, 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

⁴ Ver sentencia T-421 de 2003.

de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela y quiera evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual manera, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, este podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos del actor.

Adicionalmente, el incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), puesto que este permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, pues, no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional.

De la consulta

Se ha establecido por parte del Alto Tribunal Constitucional que la finalidad del grado jurisdiccional de consulta está prevista para proteger los derechos del accionado, toda vez que este se encuentra en una situación de indefensión, lo anterior, por cuanto se trata de un sujeto a quien se le ha impuesto una sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de una orden contenida en un fallo de tutela. En este contexto, se encuentra que la consulta al proceder sin necesidad de solicitud de las partes comprometidas en el trámite, debe ser considerada como un mecanismo automático que conduce al superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objetivo de proteger a una de las partes dentro del mencionado procedimiento. De tal forma que, su estudio debe limitarse a la primera providencia, por tanto, la consulta del incidente no puede extenderse al análisis de la legalidad de la sentencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida⁵.

⁵ Ver sentencia C-533 de 1993.

DEMANDANTE:	MIRYAM BEATRIZ MIRA PÉREZ
RADICADO:	05001-33-33-034-2020-00038-01
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA SOBRE INCIDENTE DE DESACATO

De acuerdo con las consideraciones que han sido expuestas hasta ahora, se encuentra que constituye un deber ineludible del juez de tutela verificar si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden proferida en la sentencia, con lo cual, una vez precisada la anterior situación tiene la obligación de indagar cuáles fueron las razones por las que el accionado no cumplió con la decisión tomada dentro del proceso; lo anterior a fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente los derechos fundamentales invocados por el tutelante.

Igualmente, el juez al tramitar el respectivo incidente tiene el deber constitucional de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, por tanto, dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado cuál debe ser la sanción adecuada -proporcionada y razonable- a los hechos⁶.

CASO CONCRETO

En el caso *sub júdice* el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante providencia del 26 de marzo de 2020, decidió sancionar con multa a las señoras Gloria Inés Cortés Arango -Presidenta del Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- y Alexandra Agudelo Ruiz -Secretaria de Educación del Municipio de Medellín, por incumplimiento a decisión judicial.

Del estudio de la totalidad de las actuaciones que se siguieron dentro del trámite de desacato, encuentra el Despacho que se surtieron con observancia del derecho de defensa y contradicción, en tanto que se identificó y notificó a las funcionarias llamadas a dar cumplimiento a la orden judicial.

⁶ Ver entre otras, la sentencia T- 1113 de 2005.

DEMANDANTE:	MIRYAM BEATRIZ MIRA PÉREZ
RADICADO:	05001-33-33-034-2020-00038-01
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA SOBRE INCIDENTE DE DESACATO

Así las cosas, con el escrito de respuesta allegado por la Fiduprevisora en el cual se deja plenamente demostrado que mediante oficio del 27 de marzo de 2020, debidamente notificado a la accionante por correo certificado a la dirección por ella aportada a través de su apoderado, donde le informa que una vez la Secretaría de Educación, corrija las inconsistencias reportadas por el abogado sustanciador de ese Patrimonio Autónomo en el expediente de solicitud de ajuste a la pensión de jubilación, se procederá verificar su viabilidad jurídica.

En consecuencia, por cuanto obra en el plenario constancia de haberse dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, se revocará la providencia objeto de estudio, pues, como quedó plasmado en el acápite de las consideraciones, el principal propósito de este trámite se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional, más que la imposición de una sanción, lo cual se logró en el presente caso.

Por último, considera importante el Despacho conminar al Gloria Inés Cortés Arango -Presidenta del Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- y Alexandra Agudelo Ruiz -Secretaria de Educación del Municipio de Medellín, para que en lo sucesivo acate oportunamente las órdenes judiciales y vele porque el personal a su cargo observe el mismo comportamiento.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA DE DECISIÓN ORAL,**

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la providencia proferida el 26 de marzo de 2020, por el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Medellín, objeto de la consulta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONMINAR a las señoras Gloria Inés Cortés Arango -Presidenta del Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio- y

DEMANDANTE: MIRYAM BEATRIZ MIRA PÉREZ
RADICADO: 05001-33-33-034-2020-00038-01
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA SOBRE INCIDENTE DE DESACATO

Alexandra Agudelo Ruiz -Secretaria de Educación del Municipio de Medellín-, para que en lo sucesivo acate oportunamente las órdenes judiciales y vele porque el personal a su cargo observe el mismo comportamiento.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **ENVIAR** el expediente al Juzgado de origen, por el mismo medio en que se recibió en esta Corporación, es decir, a través de correo electrónico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO
MAGISTRADO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY Quince (15) de abril de 2020 FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  SECRETARIA GENERAL
