

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Gloria Maria Gómez Montoya

Medellín, veintiocho (28) de abril de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO DE CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03
DECISIÓN	CONFIRMA
ASUNTO	DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN
A.I.	

Conforme a lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el Despacho procede a revisar en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 22 de abril de 2020, mediante la cual el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Medellín, resolvió sancionar con multa de un (01) salario mínimo legal mensual vigente a la Sra. ANDREA MARCELA RINCÓN, en calidad de Subdirectora de Determinación de Derechos de Colpensiones.

Lo anterior, por incumplir el fallo de tutela expedido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Medellín, modificado en el ordinal segundo mediante fallo del 24 de febrero de 2020, proferido por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la que actuó como ponente la Magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz, tras ser derrotada la ponencia que en su momento presenté a la Sala de Decisión.

CONSIDERACIONES

1.-El grado jurisdiccional de consulta dentro del trámite incidental por desacato, está instituido para verificar la efectiva materialización de la protección de los derechos fundamentales que se hayan amparado

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03

mediante un fallo de tutela, así como para examinar que la sanción impuesta por el Juez de primera instancia, se haya ajustado a parámetros justos, equitativos y acordes con el espíritu de las disposiciones normativas consagradas en el Decreto 2591 de 1991, Capítulo V, artículos 52 y 53.

2.- El Artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, consagra como finalidad del incidente de desacato, la de garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales protegidos por acción de tutela, de acuerdo con la orden impartida por el Juez Constitucional.

A diferencia de otras sanciones prevista en el ordenamiento jurídico, tales como las penales o disciplinarias propiamente dichas, que buscan fundamentalmente sancionar la violación de los tipos de tal naturaleza; el propósito fundamental del incidente de desacato, es lograr la eficacia de la orden constitucional dada.¹

La multa por desacato es un *“ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado”*, mientras que la sanción penal castiga *“la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado.”*²

En relación con la competencia del Juez constitucional dentro del trámite incidental, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, señala que *“el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumpla su sentencia”*

Sobre la naturaleza del incidente de desacato, la H. Corte Constitucional, se ha pronunciado, indicando:

“El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela

¹ Cfr. Corte Constitucional: Expediente D-1411, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) del decreto 2591 de 1991, Demandante: Jairo Alonso Restrepo Arango, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ, sentencia de febrero veintiséis (26) de mil novecientos noventa y siete (1997).
² Sentencia C-092 de 1997. MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración B-3, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia T-880 de 2001. MP Clara Inés Vargas Hernández.

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03

y con ocasión de la misma (...) La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil”³

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente.

Es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden, de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y, por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

3. Frente a la responsabilidad de quien incurre en un desacato el H. Consejo de Estado⁴, ha señalado:

*“El Desacato consiste en una conducta que, mirada 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 acatamiento 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 27 del Decreto 2591 de 1991 exige comprobar que, efectivamente y sin justificación válida, se incurrió en rebeldía contra el fallo de tutela.** La Corte Constitucional en sentencia T-188/02 precisó que el objeto del incidente de desacato es “sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”. Quiere decir que el objeto del incidente no es la imposición de la sanción en sí misma, sino proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, donde la sanción es concebida como una de las formas a través de las cuales el Juez puede lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela cuando la persona obligada ha decidido no acatarla”. (Negrilla intencionales)*

En cuanto a los alcances de la sanción por desacato la Máxima Corporación Constitucional se ha expresado en los términos siguientes:

³ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.
⁴ Auto del 7 de febrero de dos mil ocho 2008, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Subsección “B” Radicación número: 11001-03-15-000-2007-01192-01(AC) Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03

“Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en reciente fallo C – 218 de 1996, lo siguiente: “El juez como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan y obviamente de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.” (Sala Plena, Sentencia C -243 de 1996).

4.- Sobre la naturaleza, características y ámbito de acción del Juez que conoce el incidente de desacato, la doctrina de la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-652 de 2010, hizo las siguientes precisiones:

*[...] (i) El fundamento normativo del desacato se halla en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991; (ii) el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra un trámite incidental especial, el cual concluye con un auto que no es susceptible del recurso de apelación pero que debe ser objeto del grado de jurisdicción de consulta en efecto suspensivo si dicho auto es sancionatorio. Todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales; (iii) **el incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada**⁵ y emana de los poderes disciplinarios del juez constitucional; (iv) el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida⁶, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado⁷; (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta⁸, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original, siempre y cuando se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada⁹; (vi) **el trámite de incidente de desacato deberespetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato**¹⁰, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento¹¹; (vii) el objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelante, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas¹²; (viii) el*

⁵Ver entre otras la Sentencia T-459 de 2003.
⁶Sentencias T-368 de 2005 y T-1113 de 2005.
⁷Ibídem.
⁸Sobre las facultades del juez de primera instancia, del juez del desacato y del juez de consulta para introducir cambios accidentales a la orden original, Cfr. la sentencia T-086 de 2003.
⁹Sentencia T-1113 de 2005.
¹⁰Sentencias T-459 de 2003, T-368 de 2005 y T-1113 de 2005.
¹¹Sentencia T-343 de 1998.
¹²Sentencias C-243 de 1996 y C-092 de 1997.

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03

ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato: “(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”¹³. De existir el incumplimiento “debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva dela persona obligada.”¹⁴(Negritas y subrayas no originales)

En el mismo sentido las sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005 indicaron que la autoridad judicial que decide el desacato debe limitarse a verificar:

“(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”

Entonces, en el trámite del incidente de desacato se debe verificar quién es el responsable de cumplir la orden de tutela y una vez determinada lo anterior, sancionar a quien desatendió la orden o resolución judicial¹⁵.

5.- El caso en concreto versa sobre el incumplimiento de la sentencia de tutela que amparó los **derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso** de la parte actora el 20 de enero de 2020, modificada en su ordinal segundo mediante sentencia del 24 de febrero de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, así:

***SEGUNDO:** Se ORDENA a la ARL SURA para que dentro del término de cinco (05) días siguientes a la notificación de esta decisión proceda a remitir a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES copia del dictamen N° 43550240 mediante el cual esa entidad determinó que el origen de la enfermedad de la señora Olga Lucía Muñoz Sánchez es de origen común y la calificó con una pérdida de capacidad laboral del 55.6% y los demás documentos que tenga en su poder con ocasión de la calificación de la pérdida de capacidad laboral que le realizó a la señora Olga Lucía Muñoz Sánchez.*

¹³Sentencia T-553 de 2002.
¹⁴ Sentencia C-367-2014
¹⁵“El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra que 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.

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03

A su vez se **CONMINA** a la señora Olga Lucía Muñoz Sánchez **-si no lo ha hecho-** para que dé cumplimiento al requerimiento realizado COLPENSIONES mediante el oficio BZ2019-7754169-2811709 del 25 de septiembre de 2019 reiterado mediante el oficio BZ2019_13639915-2957702 del 28 de octubre de 2019, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SE ORDENA a la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES que en el término de quince (15) días siguientes al que reciba los documentos de manera completa por parte de la ARL SURA y la señora OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ en cumplimiento de la orden anterior, proceda a brindar respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez que le presentó la accionante el día 07 de octubre de 2019, sin exigirle requisitos adicionales a los ya mencionados.

En escrito del 31 de marzo de 2020, COLPENSIONES dio respuesta al trámite de incidente de desacato, indicando que:

*“(…) emitió dictamen de pérdida de capacidad laboral DML-876 de 2020, emitido el día 11 de febrero de 2020 a nombre de la señora OLGA LUCIA MUÑOZ SANCHEZ, determinándose la pérdida de la capacidad laboral y la fecha de estructuración de su invalidez, así como los demás aspectos propios del proceso de calificación, dictamen el cual que se encuentra en proceso de notificación, lo anterior fue puesto en conocimiento de la actora a través del **Oficio del 30 de marzo del 2020**. La anterior comunicación fue remitida al último domicilio aportado por la actora con la referencia de guía: **MT666529130CO**. ”*

También aportó escrito con fecha del 30 de marzo de 2020 dirigido a la señora OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ brindándole la misma información y que se transcribió *ut supra*, informándole además que, emitido el dictamen *“(…) puede en cualquier momento acercarse a un Punto de atención al cliente (PAC) con el fin de notificarse personalmente del dictamen y así dar por terminado el procedimiento del presente trámite.”*

Anexa como prueba la información de envío de correspondencia a la señora OLGA LUCIA MUÑOZ SANCHEZ, a la Calle 55 # 123-89 del siguiente archivo: “CC 43550240 – DESACATO – PCL EN PROCESO DE NOTIFICACIÓN – PTE PENSION DE INVALIDEZ (1).pdf” bajo el número de guía MT666529130CO y con fecha de entrega del 30 de marzo de 2020.

De otro lado, a través de comunicación telefónica establecida el 27 de abril de 2020, la señora OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ, manifestó

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03

que a la fecha no ha recibido correspondencia por parte de COLPENSIONES y que, el pasado viernes 24 de marzo fue contactada vía telefónica por la entidad para verificar su dirección física y así enviarle la notificación del acto contentivo del dictamen de pérdida de capacidad laboral, sin que a hoy conozca dicho acto.

Pues bien, este despacho considera que COLPENSIONES no ha dado cumplimiento al fallo de tutela en cuestión por las siguientes razones:

- i) Porque afirma que el 11 de febrero de 2020 emitió el dictamen de pérdida de capacidad laboral No. DML-876 de 2020, no obstante, no lo aporta y, por ende, no hay prueba de su existencia.
- ii) Informa también que remitió el Oficio del 30 de marzo de 2020 a la accionante haciéndole saber de la existencia del dictamen y, del proceso de notificación de este. Sin embargo, no anexó constancia de entrega a la señora MUÑOZ SÁNCHEZ, dejando nuevamente al Despacho sin elementos para concluir que la entidad ha cumplido con el fallo.
- iii) Finalmente, una vez establecida comunicación con la accionante, esta informa que no ha recibido correspondencia alguna por parte de COLPENSIONES.

Con lo anterior, queda claro que COLPENSIONES no ha dado cumplimiento al fallo de tutela en lo respectivo, toda vez que a la fecha no ha resuelto la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez presentada por la accionante desde el 07 de octubre de 2019, tal como lo dispone el mismo fallo, es más, tampoco se evidencia la realización de acciones tendientes a su cumplimiento pues, ni el dictamen ni el envío al que hace referencia fueron probados.

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	OLGA LUCÍA MUÑOZ SÁNCHEZ
ACCIONADO	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, ARL SURA Y EPS SURA.
RADICADO	05001 33 33 011 2019 00515 03

Aún si el dictamen existiera, lo cierto es que, la señora MUÑOZ no ha sido puesta en conocimiento de su contenido. Sobre este punto, la honorable Corte Constitucional ha señalado:

“...La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.”¹⁶(Subrayaspropias)

De lo anterior se deduce que persiste la vulneración al derecho a la seguridad social y al debido proceso de la accionante, toda vez que la entidad aún no ha emitido respuesta de fondo, motivada, y congruente con lo pedido, y por lo demás, no ha sido puesta en conocimiento de la accionante.

Por las razones expuestas, se **CONFIRMARÁ** la sanción impuesta por el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, EN SALA UNITARIA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la decisión consultada.

SEGUNDO. NOTIFICAR por el medio más expedito a las partes.

TERCERO.- Devuélvase el expediente al Juzgado de origen

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Magistrada

¹⁶Corte Constitucional, Sentencia T del diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013). M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez.