



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA CUARTA DE ORALIDAD
MAG. PONENTE: LILIANA P. NAVARRO GIRALDO

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

Referencia:	Consulta de incidente de desacato
Accionante:	Nohely Antia Marín
Accionado:	Medimas E.P.S.
Radicado:	05001 33 33 003 2020-00017 01
Asunto:	Confirma sanción frente al Representante Legal de la entidad/ Revoca sanción al Representante Legal Judicial
Auto Interlocutorio No.	190/2020

Decide el Despacho el grado jurisdiccional de consulta del auto interlocutorio del 06 de mayo de 2020, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Medellín.

ANTECEDENTES

Mediante memorial radicado el 04 de marzo del año en curso, la señora Nohely Antia Marín, formuló incidente de desacato contra Medimas E.P.S, manifestando que la entidad desatendió la orden impartida por el Despacho Judicial en el fallo de tutela del 10 de febrero de 2020.

De conformidad con lo anterior, a través de auto del 10 de marzo de la anualidad que avanza, el Juez de conocimiento, previo a dar apertura al incidente de desacato, requirió a los señores **Alex Fernando Martínez Guarnizo** en calidad de Representante Legal de la entidad y **Fredy Darío Segura Rivera** Representante Legal Judicial de Medimas E.P.S, por el término de tres (03) días, a fin de que diera cumplimiento al fallo de tutela del 10 de febrero de 2020.

Durante el plazo otorgado, no hubo pronunciamiento alguno de los incidentados, razón por la cual el Juzgado de Primera Instancia dio apertura al incidente de desacato, en contra del Representante Legal de la entidad el señor Alex Fernando Martínez, concediéndole el término de tres (03) días para que se pronunciara respecto del incumplimiento de las órdenes impartidas a la entidad, y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer. En dicha providencia, también se requirió al incidentado para que diera cumplimiento inmediato a la orden dada en la sentencia de tutela.

Seguidamente y ante la omisión del Juzgado de Conocimiento de incluir al señor **Fredy Darío Segura Rivera** Representante Legal Judicial de la entidad, en el auto que dio apertura al incidente de desacato, mediante providencia del 28 de abril de la anualidad que avanza se corrió traslado por el término de tres (03) días al citado funcionario para que se pronunciara respecto del incumplimiento de las órdenes impartidas a la entidad, y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer. En dicha

RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00017-01
REFERENCIA: INCIDENTE DE DESACATO A FALLO DE TUTELA
ACCIONANTE: NOHELY ANTIA MARÍN
ACCIONADO: MEDIMAS E.P.S.

providencia, también se requirió al incidentado para que diera cumplimiento inmediato a la orden dada en la sentencia de tutela.

Durante los términos otorgados los incidentados guardaron silencio.

DECISIÓN SANCIONATORIA

A través de auto del 06 de mayo de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Medellín, declaró que los señores **Alex Fernando Martínez Guarnizo** en calidad de Representante Legal de la entidad y **Fredy Darío Segura Rivera** Representante Legal Judicial de Medimas E.P.S, incurrieron en desacato a la orden impartida en el fallo de tutela del 10 de febrero de 2020, y en consecuencia, los sancionó con multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cada uno, al considerar que, los accionados no acreditaron el cabal cumplimiento del fallo de tutela, en el cual se ordenaba a Medimas E.P.S:

"PRIMERO. TUTELAR los derechos fundamentales de la señora **NOHELY ANTIA MARIN**, los cuales están siendo vulnerados por el no pago de las incapacidades médicas otorgadas.

SEGUNDO. ORDENAR a MEDIMAS EPS que en un término que no pueda exceder de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS HABILES**, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda realizar los trámites administrativos pertinentes para materializar el pago de las incapacidades laborales a la señora **NOHELY ANTIA MARIN**, desde el 19 de junio de 2019 al 27 de enero de 2020, en caso de no haberse efectuado..."

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Le corresponde al Despacho determinar si los sancionados incurrieron en desacato a la orden impartida por el *A quo*, de allí que se parta del contenido del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual, dispone:

"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 esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza." (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 52 del mismo Decreto, consagra:

"(...) 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...”

Ahora bien, sobre la naturaleza constitucional del incidente de desacato y los presupuestos de procedencia de la sanción, la Corte Constitucional, ha establecido lo siguiente:

"(...) Sobre la naturaleza del incidente de desacato, la doctrina pacífica de este tribunal, sintetizada en la Sentencia T-652 de 2010, ha hecho 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 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 concedida, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado; (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta, 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 juzgada; (vi) el trámite de incidente de desacato debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato^L, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento; (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 tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas; (viii) el 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)". 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 de la persona obligada".

4.3.4.2. A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia.

4.3.4.3. Si bien el desacato puede ser un instrumento para propiciar el cumplimiento de un fallo de tutela, no es posible asumir que sea el único o el más relevante. Es evidente que "todo desacato implica incumplimiento pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato". Por ello, la doctrina pacífica y reiterada

de este tribunal ha sido la de distinguir entre el desacato y el cumplimiento, siendo este último el instrumento más relevante y adecuado para hacer cumplir el fallo de tutela. Entre el desacato y el cumplimiento existen las siguientes diferencias:

(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.

4.3.4.4. De las antedichas diferencias, se siguen al menos cuatro consecuencias, que se hacen explícitas en la Sentencia T-606 de 2011, en los siguientes términos:

En primer lugar, "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" pues, como se vio, está previsto otro trámite en el cual el juez de tutela está facultado para adoptar "todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento" de su fallo (artículo 27 del decreto 2591 de 1991).

En segundo lugar, estas diferencias evidencian que "todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato" ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de "todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento" del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento.

En tercer lugar, la existencia o la iniciación del incidente de desacato no excusa al juez de tutela de su obligación primordial del juez constitucional cual es la de hacer cumplir integralmente la orden judicial de protección de derechos fundamentales mediante el trámite de cumplimiento.

En cuarto lugar también se ha aclarado que "el trámite del cumplimiento del fallo no es un prerrequisito para el desacato" y por ello "en forma paralela al cumplimiento de la decisión, es posible iniciar el trámite de desacato"¹.

De lo anterior se colige que, el incidente de desacato es un instrumento para el cumplimiento de la providencia dictada en sede de la acción de tutela, de allí que, el accionado, para no incurrir en sanción, pueda proceder a cumplir la orden impartida, tendencia jurisprudencial que incluso ha sido adoptada por el Consejo de Estado, cuando ha aceptado que, aún impuesta la sanción y surtiéndose el grado jurisdiccional de consulta de la misma, no habrá lugar al desacato, si la orden es cumplida².

De otro lado, se tiene claro que, la sanción por desacato a un fallo de tutela, no tiene la naturaleza de reproche penal, sino que se ha establecido con un carácter correccional, pues se impone en ejercicio de la potestad

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-482 de 2013.

² Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto del 26 de agosto de 2009. Magistrada Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Expediente 25000-23-15-000-2009-90097-01 (AC).

RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00017-01
REFERENCIA: INCIDENTE DE DESACATO A FALLO DE TUTELA
ACCIONANTE: NOHELY ANTIA MARÍN
ACCIONADO: MEDIMAS E.P.S.

disciplinaria del Estado, de modo que, para que proceda la aplicación de la medida sancionadora, se deba analizar un aspecto objetivo representado en el incumplimiento de la orden judicial y un aspecto subjetivo del obligado a cumplir, que se configura por una clara desidia y abandono de la obligación impuesta por el juez, la cual debe estar plenamente comprobada, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento y, así lo reconocido el órgano límite de la jurisdicción de lo contencioso administrativo³.

CASO CONCRETO

En el *sub examine* se observa que ante la solicitud formulada por la señora Nohely Antia Marín el pasado 04 de marzo de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Medellín, impartió el trámite correspondiente ante el presunto incumplimiento del fallo de tutela proferido el 10 de febrero de 2020, por la citada Dependencia Judicial, fundamentado en el no pago por parte de la entidad accionada de las incapacidades médicas otorgadas a la accionante entre el 19 de junio de 2019 y el 27 de enero de 2020.

Mediante las providencias del 03 y 28 de abril de la anualidad que avanza, el Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Medellín, corrió traslado de la apertura al incidente de desacato, a los señores **Alex Fernando Martínez Guarnizo** en calidad de Representante Legal de la entidad y **Fredy Darío Segura Rivera** Representante Legal Judicial de Medimas E.P.S, concediéndoles el plazo de tres (03) días para pronunciarse respecto del incumplimiento predicado por la actora y solicitaran las pruebas que pretendieran hacer valer.

Ante el silencio de los incidentados, mediante auto del 06 de mayo de 2020, el Juez de Conocimiento emitió decisión sancionatoria en contra de los señores **Alex Fernando Martínez Guarnizo** en calidad de Representante Legal de la entidad y **Fredy Darío Segura Rivera** Representante Legal Judicial de Medimas E.P.S, por el incumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela emitido el pasado 10 de febrero de la anualidad que avanza, imponiéndoles a cada uno, una multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Archivo digital 8-2020-00017AUTO SANCIONA MEDIMAS-Revisado)

Con base en lo descrito, se advierte por esta Judicatura que, en el trámite del incidente de desacato impartido por el Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Medellín, se está endilgando la responsabilidad ante el incumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela del 10 de febrero de 2020, a cargo de la E.P.S. Medimas, a los señores **Alex Fernando Martínez Guarnizo** en calidad de Representante Legal de la entidad y **Fredy Darío Segura Rivera** Representante Legal Judicial de Medimas E.P.S, situación que llama la atención de este Despacho, puesto que, la

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de 25 de marzo de 2004. Rad. Núm. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC).

representación de la entidad en tratándose del cumplimiento a una orden judicial, recae sobre el Representante Legal, quien para el caso concreto es el señor **Alex Fernando Martínez Guarnizo**, según se extracta del portal web http://sico.ccb.org.co/Sico_Certifica/02841227_35.pdf, máxime en el plenario no obra documento o medio de convicción alguno que permita concluir que el Representante Legal Judicial de Medimas E.P.S., cargo al parecer desempeñado por el señor **Fredy Darío Segura Rivera**, tuviera dentro de sus competencias directas o delegadas, la de cumplir o hacer cumplir las órdenes impartidas en los fallos de tutela.

Bajo ese escenario, y entendido esta Judicatura que no se demostró en el presente asunto, que sobre el señor **Fredy Darío Segura Rivera**, recayera alguna responsabilidad referente al cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de tutela del 10 de febrero de 2020, a fin de desatar el grado jurisdiccional de consulta se analizará únicamente la responsabilidad del Representante Legal de la entidad, el señor **Alex Fernando Martínez Guarnizo**, y se revocará la sanción impuesta en contra de aquel.

De lo anterior, es preciso indicar que, al no acreditarse el debido cumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela referenciado y ante la actitud pasiva asumida por el representante legal de la entidad accionada, se colige la ausencia del cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de tutela dictada en el proceso de la referencia, por lo cual, se configura el elemento objetivo de la conducta de desacato.

Así mismo, se tendrá por estructurado el factor subjetivo de la responsabilidad del representante legal de la entidad accionada, es decir, que en efecto se tendrá por demostrado que el señor **Alex Fernando Martínez Guarnizo**, como Representante Legal de Medimas EPS, incurrió en desacato, al no encontrar justificación alguna para la actuación omisiva y negligente del citado servidor, al no desplegar la conducta esperada que conllevara al acatamiento de la orden impartida por parte de la entidad que representa.

Ahora bien, al no hallarse pronunciamiento alguno del incidentado respecto de los requerimientos realizados por el Juez de la Instancia Previa, se exhibe sin lugar a dudas la desidia y la apatía en el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de tutela del 10 de febrero de 2020, de lo cual emerge como corolario que la entidad es renuente y, que continúa de contera, vulnerando el derecho fundamental amparado a la accionante, conducta omisiva carente de justificación alguna.

De conformidad con lo expuesto, el Despacho **CONFIRMARÁ** la decisión del A Quo frente a la sanción impuesta al señor **Alex Fernando Martínez Guarnizo**, en calidad de representante legal de la entidad accionada, y se **REVOCARÁ** la sanción impuesta al señor **Fredy Darío Segura Rivera** como Representante Legal Judicial de Medimas E.P.S.

DECISIÓN

RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00017-01
REFERENCIA: INCIDENTE DE DESACATO A FALLO DE TUTELA
ACCIONANTE: NOHELY ANTIA MARÍN
ACCIONADO: MEDIMAS E.P.S.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA CUARTA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

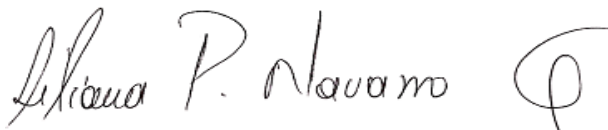
RESUELVE

PRIMERO. De conformidad con los argumentos expuestos, se **CONFIRMA** la decisión sancionatoria contenida en el Auto Interlocutorio del 06 de mayo de 2020 proferida por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, únicamente frente al señor **Alex Fernando Martínez Guarnizo**, en calidad de representante legal de MEDIMAS E.P.S..

SEGUNDO. Se **REVOCA** la decisión sancionatoria emitida en contra del señor **Fredy Darío Segura Rivera**, en el Auto Interlocutorio del 06 de mayo de 2020, acorde con las consideraciones que anteceden.

TERCERO. En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firma escaneada - Decreto 491 de 2020

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO
MAGISTRADA

SLU

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

19 de junio de 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL