



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, ocho (8) de mayo de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

TEMAS:

GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE
DESACATO EN ACCIONES DE TUTELA
- RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y
SUBJETIVA

INSTANCIA:

PRIMERA

Decide la Sala, sobre la solicitud de desacato interpuesta por JOEL FERNANDO CERPA BERDUGO en contra del MINISTERIO DE DEFENSA - DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL.

1. ANTECEDENTES

JOEL FERNANDO CERPA BERDUGO interpuso acción de tutela en contra de MINISTERIO DE DEFENSA - DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la salud, integridad personal, vida digna, igualdad y debido proceso administrativo.

Así las cosas, el conocimiento de la acción interpuesta le correspondió en primera instancia a este Tribunal, el que por sentencia del 21 de febrero de 2013 dispuso:



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

“PRIMERO: TUTÉLESE el Derecho fundamental a la Salud de JOEL FERNANDO CERPA BERDUGO, vulnerado por la DIRECCIÓN DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNESE al DIRECTOR DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, programe fecha y hora para llevar a cabo la nueva Junta Médico Laboral que requiere JOEL FERNANDO CERPA BERDUGO, la cual deberá realizarse dentro del término máximo de un (1) mes contado a partir de la fecha de la notificación de la presente providencia.”

2. INCIDENTE DE DESACATO

2.1. SOLICITUD¹

El accionante, solicitó la apertura del incidente de desacato contra la autoridad accionada, ya que hasta el momento no se ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido, afirmando que desde el 12 de mayo de 2014, radicó la ficha médica debidamente diligenciada ante la Dirección de Sanidad Militar.

2.2. TRÁMITE INCIDENTAL DE DESACATO.

Teniendo en cuenta lo anterior, y ante el incumplimiento de los accionados respecto a las directrices impartidas en el fallo de tutela de la referencia, esta Colegiatura mediante auto del 24 de abril de 2015², ordenó la apertura formal del trámite incidental por desacato, en contra del Brigadier General CARLOS ARTURO FRANCO CORREDOR, Director Sanidad del Ejército.

Al incidentado se le notificó la decisión adoptada mediante correo de correo electrónico debidamente recibido el 27 de abril de 2015 (folios 108).

¹ Fol. 1.

² Fol. 88. Se aclara en este punto, que se propuso conflicto negativo de competencia con la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, el que fue resuelto por la CORTE CONSTITUCIONAL a través de auto No. 033 del 11 de febrero de 2015.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

En la mentada providencia, se les otorgó un término de traslado de tres (3) días para que dieran contestación al trámite incidental, ejerciendo su derecho de contradicción y defensa frente al mismo, igualmente se les requirió para que rindieran un informe en donde de forma concreta indicara las razones del por qué no se ha dado cumplimiento al fallo aludido.

El incidentado, Brigadier General CARLOS ARTURO FRANCO CORREDOR, guardó silencio dentro del plazo legal otorgado.

Una vez analizada la actuación procesal surtida dentro del trámite incidental de desacato al fallo de tutela, entra la Sala a desatar el fondo del asunto, previa las siguientes,

3. CONSIDERACIONES:

3.1. GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES DE TUTELA.

Consagra el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991:

“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.”

En cuanto a la interpretación del incidente de desacato, la Sección Quinta del H. CONSEJO DE ESTADO, se pronunció en los siguientes términos:

“Entonces, el incidente de desacato es el instrumento procesal creado por el legislador para que, de un lado, sea eficaz la orden impartida por el juez de tutela y, de otro, sean efectivos los derechos fundamentales que se protegen y garantizan en la Constitución”.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

/.../ la Corte Constitucional ha dejado en claro que, en el incidente de desacato, el demandado goza de las garantías propias de los procesos sancionadores, por lo que sólo puede ser sancionado si se adelanta el trámite conforme al proceso debido, se reprochan conductas culpables y se impone el correctivo señalado en la ley (artículo 29 de la Constitución). Así, esa Corporación distingue dos tipos de responsabilidad: de un lado, la objetiva del incumplimiento y, de otro, la subjetiva del obligado a cumplir con la orden judicial, a quien sólo podrá reprochasele la negligencia, omisión injustificada e impericia en el cumplimiento del fallo. (...)

En este orden de ideas, el juez que conoce del incidente de desacato no puede agotar su análisis en el hecho objetivo del cumplimiento o incumplimiento, sino que, para imponer la correspondiente sanción, debe valorar los motivos y las circunstancias que precedieron al incumplimiento. De hecho, constituye un principio general del derecho el que nadie está obligado a lo imposible, por lo que no puede ser sancionado quien incumpliere una orden de tutela por hechos totalmente ajenos a su voluntad.

Así las cosas, la Sala precisa dos aspectos:

El primero: que el incumplimiento del fallo no necesariamente implica la sanción por desacato, pues el incumplimiento consiste en una conducta que, desde el punto de vista objetivo, es diáfana en establecer que el fallo de tutela no ha sido cumplido. Y, desde el punto de vista subjetivo, el desacato se presenta cuando quien ha dado lugar a ese incumplimiento y a quien está dirigido el mandato judicial no ha sido diligente en el cumplimiento.

El segundo, que en el incidente de desacato no pueden resolverse nuevas situaciones jurídicas que no fueron planteadas en instancia, pues ese trámite se limita a definir si se cumplió o no con lo ordenado en el fallo de tutela. De igual modo, quién está obligado a cumplir con el fallo no puede aducir nuevos hechos para sustraerse de su cumplimiento, pues el momento procesal para hacerlo era el trámite de tutela. En consecuencia, el marco de competencia del juez que tramita el desacato está definido con la orden judicial que se produjo para amparar los derechos fundamentales de la demandante.”³

En virtud de lo anotado, se precisa, que no puede el juez constitucional que vigila el cumplimiento de su fallo, desbordar, en ejercicio de la potestad sancionatoria, el marco trazado en la providencia transcrita.

³ Auto de 25 de marzo de 2004, Rad. No. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC) C.P. Darío Quiñones Pinilla.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

3.2. CASO CONCRETO:

En el fallo de tutela proferido por este Tribunal del a el H. CONSEJO DE ESTADO de fecha 21 de febrero de 2013, se le ordenó al DIRECTOR DE SANIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, programe fecha y hora para llevar a cabo la nueva Junta Médico Laboral que requiere JOEL FERNANDO CERPA BERDUGO, la cual deberá realizarse dentro del término máximo de un (1) mes contado a partir de la fecha de la notificación de la misma.

Ahora bien, como puede observarse, a la autoridad accionada se le otorgó un término perentorio para que dieran cumplimiento a las órdenes impartidas en el fallo referenciado, y se le ha requerido en varias oportunidades previas por parte de este Tribunal para que de cumplimiento al fallo, sin recibir respuesta al fondo de lo solicitado⁴.

Se resalta que en respuesta del 23 de febrero de 2014 (fol. 89) en donde se afirmó que el accionante no ha radicado la ficha médica, está demostrado que el actor cumplió con dicha condición el 12 de mayo de 2014 (fol. 16 a 20).

En este punto, es menester aclarar, que la convocatoria a la Junta Médico Laboral, ordenada en la decisión que se pretende desacatada, se encuentra en cabeza del Director de Sanidad de la respectiva fuerza, tal como lo consagra el artículo 18 del Decreto 1796 de 2000⁵, por lo que se halla dentro de las funciones del funcionario contra quien se abrió el presente incidente de desacato.

⁴ Ver autos del 17 de julio de 2014 (fol. 22), en donde se requirió la información sobre el cumplimiento.

⁵ Consagra esta norma: “ARTICULO 18. AUTORIZACION PARA LA REUNION DE LA JUNTA MEDICO-LABORAL. La Junta Médico-Laboral será expresamente autorizada por el Director de Sanidad de la respectiva Fuerza o de la Policía Nacional por solicitud de Medicina Laboral o por orden judicial. En ningún caso se tramitarán solicitudes de Junta Médico-Laboral presentadas por personal o entidades distintas a las enunciadas.

PARAGRAFO. Para el personal civil de la Unidad Gestión General del Ministerio de Defensa y del Comando General, la autorización será expedida por el Director de Sanidad de la Fuerza a la cual esté asignado.”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Evidenciado esta su actuar negligente que pese a encontrarse abierto el trámite incidental de desacato en su contra, e informado de las sanciones en las cuales incurriría por la desatención al mismo, nunca se pronunció dentro del curso procesal impartido en estas diligencias en explicación de los motivos por los que a la fecha no se ha celebrado la junta ordenada.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en aras de determinar el tipo de responsabilidad en el cual incurre el incidentado, por su actuar displicente ante las órdenes impartidas tanto el fallo de tutela, como también frente a los requerimientos hechos en el trámite incidental, es importante traer a colación lo expuesto por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto al tema:

Expone el H. Consejo de Estado:

“II. De los elementos objetivo y subjetivo en el desacato⁶.

*Establecidas las características principales del desacato como una vía de cumplimiento de las sentencias de tutela, es necesario destacar que para la configuración del mismo se requieren dos elementos a saber, **el objetivo que hace referencia al incumplimiento del fallo, esto es, a que se compruebe que la decisión contenida en el mismo no ha sido acatada por la persona o entidad responsable; y el subjetivo que en razón a la naturaleza disciplinaria de la sanción por desacato, exige establecer que el responsable fue negligente en su obligación..***

(..)..

En todo caso el trámite del incidente de desacato debe adelantarse respetando las garantías del debido proceso del cual son titulares todas las partes. En este sentido, la Corte ha precisado que: “La sanción, desde luego, sólo puede ser impuesta sobre la base de un trámite judicial que no por expedito y sumario puede descuidar el derecho de defensa ni las garantías del debido proceso respecto de aquél de quien se afirma ha incurrido en el desacato” Sobre el derecho al debido proceso en el incidente de desacato y los deberes del juez en esta materia la sentencia T-459/03 señaló:

No puede olvidarse que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental, lo cual presume que el juez, sin desconocer que debe tramitarse al igual que la tutela de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y

⁶ Véase CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-512 de 2011. M.P. JORGE IVAN PALACIO PALACIO.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

el derecho de defensa. Debe (1) comunicar al incumplido sobre la iniciación del mismo y darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa. Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe (2) practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; (3) notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, (4) remitir el expediente en consulta ante el superior⁷" (Destacado de la Sala).

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala, se encuentra demostrada tanto la **responsabilidad objetiva**, como la **responsabilidad subjetiva**, como quiera, que en primer lugar, el plazo legal otorgado en el fallo de instancia se encuentra superado con creces sin que haya hasta el momento una solución de fondo frente a los solicitado, igualmente, no obstante a dar apertura formal al incidente de desacato, notificándole la decisión adoptada y otorgándole el término de 3 días para que presentara los respectivos descargos⁸, el incidentado guardó silencio al respecto.

Del silencio de la autoridad implicada, da a entender a este Tribunal que no existen explicaciones de ninguna índole de donde se deduzcan justificaciones de orden logístico, técnico, económico, que imposibilitaran la materialización del servicio ordenado, de donde se infiere su actuar negligente, displicente e insidioso frente al cumplimiento de la orden judicial y la materialización de los derechos fundamentales, poniendo en entredicho no solo la institucionalidad del Estado colombiano, sino la vida y salud de un coasociado.

Queda claro entonces que durante todo el curso procesal, se le garantizó el debido proceso, dándole la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a lo expuesto en el libelo incidental, y este no hizo pronunciamiento

⁷CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCION "B" Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Sentencia del 12 de marzo de 2013. Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00483-01(AC) Actor: MILENA LOPEZ COMO AGENTE OFICIOSO DE LUNA MARIETH HERNÁNDEZ LOPEZ Demandado: REPRESENTANTE LEGAL DE SOLSALUD E.P.S. S.A.

⁸ Folio 88.



alguno, quedando incólume las afirmaciones hechas por el actor, dado que no se demostró lo contrario, por lo que se ha demostrado el incumplimiento del fallo en los aspectos objetivo y subjetivo.

En ese orden de ideas, se concluye que existen elementos de juicio que permiten corroborar que el incidentado Brigadier General CARLOS ARTURO FRANCO CORREDOR, Director de Sanidad del Ejército, incurrió en desacato, como quiera que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se encuentran demostrados los elementos objetivo y subjetivo para sancionarlo por desatender el fallo de tutela proferido por este Tribunal el 21 de febrero de 2013.

Atendiendo la gravedad de la situación presentada por el accionante, quien no ha visto materializado sus derechos por la falta de valoración médica por la Junta después de más de catorce (14) meses desde que se adoptó la decisión de tutela, es una razón suficiente para cuantificar la sanción a imponer en tres (3) días de arresto y multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, pues la medida se torna proporcional a la negligencia presentada, situación que se ha extendido en el tiempo sin decisión de que resuelva el fondo de los solicitado, por lo que la omisión existente es claramente grave y reiterada en el tiempo.

Para lo anterior, se dispondrá lo necesario para que el Señor Comandante del Ejército, disponga de la guarnición militar en donde se cumplirá el arresto e informe a la Sala de las actuaciones realizadas, al igual que, de no cancelarse la multa en el plazo legal (artículo 10 de la Ley 1743 de 2015) se dispondrá remitir copia de la presente providencia, para su recaudo coactivo.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE que el Brigadier General CARLOS ARTURO FRANCO CORREDOR, Director de Sanidad del Ejército, es responsable de desacatar la orden que se le impartió en la sentencia de tutela proferida por este Tribunal, el 10 de julio de 2014.

SEGUNDO: IMPÓNGASE al Brigadier General CARLOS ARTURO FRANCO CORREDOR, Director de Sanidad del Ejército, tres (3) días de arresto y multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que debe consignar de su patrimonio a favor del Consejo Superior de la Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en la cuenta del BANCO AGRARIO CUENTA DTN MULTAS Y CAUCIONES EFECTIVAS No. 3-0070-000030-4⁹, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, término dentro del cual deberá acreditar el pago de la misma.

TERCERO: Para el cumplimiento efectivo de la sanción de arresto, por secretaría, **LÍBRESE** oficio al Señor Comandante del Ejército, a fin de que disponga de la guarnición militar en donde se cumplirá el arresto e informe a la Sala de las actuaciones realizadas. Para el cumplimiento efectivo de la sanción de multa, por secretaría, expídase copia íntegra y auténtica de la presente providencia, con destino a la oficina de cobro coactivo de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sincelejo, para los efectos de los artículos 10 y 11 de la Ley 1743 de 2014. **REALÍCESE** lo anterior una vez se surta el grado de consulta de esta providencia y solamente si es **CONFIRMADA**.

CUARTO: ENVÍESE el expediente al H. CONSEJO DE ESTADO, para que

⁹ Lo anterior, conforme lo regula el ACUERDO No. 1117 DE 2001 “Por el cual se reglamenta el recando por multas y cauciones prendarias consignadas a órdenes de los Despachos Judiciales”, modificado por el ACUERDO No. PSAA10-6979 DE 2010 “Por el cual se ajusta el reglamento interno para la ejecución de las obligaciones impuestas a favor del Consejo Superior de la Judicatura” de la SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.



surta el grado de consulta, tal como lo dispone el inciso 2º del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 061.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ