

*Tribunal Administrativo de Antioquia  
Sala Segunda de Oralidad*



*República de Colombia  
Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez*

**MEDELLÍN, diecinueve (19) de Abril de dos mil trece (2013)**

<b>ACCIÓN</b>	TUTELA –DESACATO CONSULTA-
<b>ACCIONANTE</b>	BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA
<b>ACCIONADO</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
<b>RADICADO</b>	05001 33 31 029 2012 00194 02
<b>INSTANCIA</b>	CONSULTA
<b>DECISIÓN</b>	REVOCA SANCIÓN
<b>ASUNTO</b>	CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el Despacho procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del **primero (1) de abril de dos mil trece (2013)**, mediante la cual, el **Juzgado Veintinueve (29) Administrativo Oral de Medellín**, resolvió sancionar con **tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes** a la Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de La Protección Social, Dra. Gloria Inés Cortés Arango por incumplir el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia –Sala Segunda de Oralidad con fecha del **11 de octubre de 2012** que revocó la decisión de primera instancia y concedió el amparo solicitado

**ANTECEDENTES**

La señora BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA actuando por conducto de apoderado, propuso **incidente por desacato** el día **22 de noviembre de 2012**,

ACCIÓN	TUTELA –DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
RADICADO	05001 33 31 029 2012 00194 02

a la orden dada por el Tribunal Administrativo de Antioquia –Sala Segunda de Oralidad con fecha del **11 de octubre de 2012** que revocó la decisión de primera instancia y amparó su derecho fundamental de petición y ordenó a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL que en un término 48 horas hábiles siguientes a la notificación del fallo, procediera a dar respuesta completa y de fondo a la petición presentada por la señora BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA, el 25 de julio de 2012 la cual debió ser suficiente, efectiva y congruente teniendo en cuenta para el efecto, el expediente administrativo de la accionante así como la resolución N° 4245 del 19 de julio de 2005.

### CONSIDERACIONES

1.- La consulta en el desacato está instituida para verificar la efectividad de la protección de los derechos fundamentales que se hayan amparado mediante un fallo de tutela, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito de la norma que la consagra (decreto 2591 de 1991, Capítulo V, artículos 52 y 53).

2.- Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato, se traduce en el incumplimiento de un fallo emanado del Tribunal Administrativo de Antioquia –Sala Segunda de Oralidad con fecha del **11 de octubre de 2012** que revocó la decisión de primera instancia y tuteló el derecho fundamental de petición de la señora BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA

3.- De acuerdo con el acervo probatorio la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, si bien no demostró el

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
RADICADO	05001 33 31 029 2012 00194 02

cumplimiento del fallo de tutela al requerimiento hecho por el Juez Administrativo, con posterioridad a la sanción allegó copia de la contestación a la petición incoada mediante oficio N° 20139900751201 del 03 de abril de 2013, el cual resolvió la petición elevada por el accionante<sup>1</sup>.

Así las cosas, la Sala entrará a estudiar el caso concreto para verificar si hubo o no incumplimiento y de ser así, mirará la proporcionalidad y racionalidad de la sanción impuesta por el A-quo.

**4.-** El Juez Constitucional de segunda instancia ordenó a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL que en un término 48 horas hábiles siguientes a la notificación del fallo, procediera a dar respuesta completa y de fondo a la petición presentada por la señora BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA, el 25 de julio de 2012 la cual debió ser suficiente, efectiva y congruente teniendo en cuenta para el efecto, el expediente administrativo de la accionante así como la resolución N° 4245 del 19 de julio de 2005.

**5.-** Cuando la sentencia de tutela es cumplida durante el trámite del incidente de desacato no hay lugar a imponer la sanción del artículo 52 del decreto 2591 de 1991. Ello, en razón de lo que sigue:

**5.1.-** La finalidad del incidente de desacato previsto en el artículo 52, que es una de las muchas facultades correccionales que tienen los órganos jurisdiccionales, es precisamente la de garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales protegidos por vía de la acción de tutela, de acuerdo con la orden impartida por el juez.

---

<sup>1</sup> Folio 168

ACCIÓN	TUTELA –DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
RADICADO	05001 33 31 029 2012 00194 02

A diferencia de otras sanciones previstas en el ordenamiento, tales como las penales o disciplinarias propiamente dichas, que buscan fundamentalmente sancionar la violación de los tipos de tal naturaleza, el propósito fundamental del desacato es lograr la eficacia de la orden dada<sup>2</sup>.

5.2.- Acorde con ese concepto, en curso el incidente de desacato, si la autoridad pública renuente procede a cumplir la orden de tutela, lo indicado entonces es no imponer las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, visto que se cumplió el fin propuesto que no es otro que el amparo efectivo del derecho tutelado.

Esa afirmación tiene respaldo en pronunciamientos de la Corte Constitucional, que sobre el particular ha dicho:

*“Cuando se trata de una obligación de hacer, por ejemplo proferir un acto administrativo, el incumplimiento acarrea no solo el incidente de desacato, sino especialmente el ejercicio de todas las medidas que los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991 señalan. El Juez debe apreciar que la respuesta del obligado no sea simplemente formal, porque aún con la expedición de un acto administrativo se puede mantener la violación del derecho fundamental, o se puede incurrir en la violación de otro u otros derechos fundamentales.*

*El juez analizará, en el caso concreto, si la orden de tutela se cumplió o no.*

*Si no se ha cumplido, no pierde la competencia hasta su cabal cumplimiento.*

*Si considera que la orden ya se cumplió, cesa en su competencia y por consiguiente también finaliza el incidente de desacato que estuviere en trámite.*

*Si el juez encargado de hacer cumplir la orden de tutela dice que ya se obedeció, pero esto no es cierto, incurre en una vía de hecho, siempre y cuando se den los requisitos para ello. Puede ocurrir que se conjugue el mantenimiento de la violación y se agrave por otra u otras violaciones, en este caso, el afectado puede escoger entre insistir en el cumplimiento ante el juez competente o instaurar una nueva acción. – Subrayas de la Sala –<sup>3</sup>*

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Sentencia T-744/03 veintiocho (28) de agosto de dos mil tres (2003). Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
ACCIONANTE	BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
RADICADO	05001 33 31 029 2012 00194 02

5.3- Las mismas ideas expuestas en los apartes precedentes se deducen del siguiente aparte de otro pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional:

*“Del texto subrayado- se refiere al art 27 del decreto 2591- se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las forma de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con las resultas del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.*

*Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.*

*“En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.”<sup>4</sup> – Subrayas del Tribunal-*

5.4.- No significa lo anterior que la renuencia o negligencia de la autoridad quede impune. Para el efecto, existen otro tipo de sanciones -disciplinarias – por incumplimiento de las obligaciones propias del funcionario público - o penal - fraude a decisión judicial-, que serán las aplicables si los órganos competentes así lo consideran.

Todo, si se tiene en cuenta que 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.”*<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Expediente T-692242, Peticionario: Olga Pérez Correa, Accionado: Tribunal Superior de Montería, Sala Penal, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil tres (2003).

<sup>5</sup> 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	BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA
ACCIONADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUTIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
RADICADO	05001 33 31 029 2012 00194 02

5.5 Se reitera que si bien es cierto que la tutela no se cumplió con el requerimiento hecho por el **Juzgado Veintinueve (29) Administrativo Oral de Medellín**, este Tribunal encontró que cesó la vulneración del derecho de petición del demandante con la contestación a éste con **Oficio N°20139900751201 del 03 de abril de 2013**<sup>6</sup>

Asimismo, mediante constancia suscrita por la oficial mayor de este Despacho que reposa en el expediente a folio 186, se deja de presente que en la Oficina del apoderado de la accionante ya conocen del oficio enviado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de La Protección Social

En este orden de ideas si el objetivo que se busca con la sanción es el cumplimiento del fallo y por ende la no vulneración de derechos fundamentales, cesando tal vulneración, no tendría sustento fáctico la sanción, pues ella es impuesta sólo para garantizar la protección efectiva a los derechos fundamentales y para corregir la actitud omisiva de la persona o entidad que incurre en la violación, acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que informan el derecho de las penas.

6.- Por las razones expuestas, se revocará la sanción impuesta y en su lugar se ordenará oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que, de acuerdo con sus competencias, determine si hay lugar a responsabilidad disciplinaria por parte de los funcionarios de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUTIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL por la demora en la respuesta a la petición elevada por la accionante.

---

<sup>6</sup> Folio 168 y ss

<b>ACCIÓN</b>	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
<b>ACCIONANTE</b>	BLANCA ROSA ZULUAGA DE SERNA
<b>ACCIONADO</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
<b>RADICADO</b>	05001 33 31 029 2012 00194 02

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

**RESUELVE**

**PRIMERO.- REVOCAR** la decisión consultada.

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

**TERCERO.-** Ejecutoriado este auto, ofíciase a la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO. -** Envíese el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
**Magistrado**