



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA QUINTA DE DECISIÓN**  
**MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

Medellín, Veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020).

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <b>RADICADO</b>       | 05001 33 33 <b>026 2020 00097 02</b>  |
| <b>REFERENCIA</b>     | CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO  |
| <b>ACCIONANTE</b>     | Gilma del Socorro Botero Benítez  |
| <b>ACCIONADO</b>      | Administradora Colombiana de Pensiones "Colpensiones", EPS y medicina prepagada Suramericana S.A "EPS Sura" |
| <b>TEMA</b>           | Resuelve Consulta Sobre Incidente de Desacato   |
| <b>PROCEDENCIA</b>    | Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín  |
| <b>DECISIÓN</b>       | Revoca  |
| <b>INTERLOCUTORIO</b> | 65  |

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 18 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante la cual se resolvió estimar la solicitud de desacato formulada por la señora **GILMA DEL SOCORRO BOTERO BENÍTEZ**, y como consecuencia se dispuso sancionar con multa un (1) salario mínimo legal mensual vigente día al servidor público Juan Miguel Villa Lora, en calidad de representante legal de la entidad accionada, por el incumplimiento al fallo de tutela proferido el 4 de mayo de 2020.

#### **ANTECEDENTES**

Manifiesta la parte actora que presentó acción de tutela en aras de que se ampararan sus derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social. La tutela amparando los derechos fundamentales invocados, fue concedida por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante fallo proferido el 4 de mayo de 2020, en el que se ordenó a Colpensiones que dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de dicha providencia, llevara a cabo todos los trámites pertinentes para afiliar a la actora a la EPS Sura, desde la fecha que fue en nómina para el pago de la pensión de sobrevivientes.

Por cuanto no se dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, la parte accionante mediante escrito presentado a través de medios electrónicos, solicitó dar inicio al incidente de desacato.

Atendiendo a lo peticionado, mediante auto del 11 de mayo de 2020, el *A quo* requirió a la Colpensiones, para que en el término máximo de cinco (5) días procediera a rendir informe sobre el cumplimiento del fallo de tutela objeto del incidente de desacato.

La entidad allegó respuesta al requerimiento, en el cual argumentó que conforme a lo señalado en el fallo de tutela, la entidad procedió a realizar la afiliación de la actora a la EPS Sura, asimismo, señala que presentó impugnación de la contra el fallo de tutela proferido por el *a quo* en los términos previstos por el Decreto 2591 de 1991.

El *a quo*, mediante providencia del 18 de mayo de 2020, desestimó los argumentos presentados en el escrito por medio del cual dio respuesta al requerimiento, toda vez que una vez revisadas las bases de datos correspondientes se evidenció que la actora no presentaba afiliación alguna a la EPS Sura, conforme a lo ordenado en el fallo de tutela.

En consecuencia, dispuso sancionar a **JUAN MIGUEL VILLA LORA** en calidad de presentante legal de la **COLPENSIONES**. por el incumplimiento al fallo de tutela proferido el 4 de mayo de 2020, con un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Esbozados así los motivos que dieron lugar a la imposición de la sanción por desacato, pasa el Despacho 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 coercitivo<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Sentencia T-188 de 2002.

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 sentencia<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Sentencia T- 171 de 2009, Magistrado Ponente, Humberto Antonio Sierra Porto.

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 sentencia<sup>3</sup>. (Negrilla y Subrayado con intención).

En este orden de ideas, la doctrina constitucional<sup>4</sup> 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 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

---

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

<sup>4</sup> Ver sentencia T-421 de 2003.

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 incumplida<sup>5</sup>.

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 hechos<sup>6</sup>.

### **De la responsabilidad subjetiva**

Sobre el particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades en los siguientes términos:

**"El desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo de tutela no ha sido cumplido. Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que éstas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeadas de todas las garantías procesales. El concepto de desacato, por otra parte, según se puede leer en la norma transcrita, alude de manera genérica a cualquier modalidad de incumplimiento de órdenes proferidas por los jueces con base en el Decreto 2591 de 1991, de lo cual resulta que no solamente puede configurarse a partir de la desatención, burla o incumplimiento de lo dispuesto en el fallo de tutela sino también de la desobediencia a otras decisiones adoptadas por el juez en el curso del proceso..."**

(...)

*"En cumplimiento del deber procesal que tiene el juez de dictar providencias revestidas de justicia, de frente a la realidad fáctica, y atendiendo a que debe mediar*

---

<sup>5</sup> Ver sentencia C-533 de 1993.

<sup>6</sup> Ver entre otras, la sentencia T- 1113 de 2005.

responsabilidad subjetiva, es de vital importancia que la vinculación que se haga de quienes se pretende deducir esa responsabilidad, sea **personal por excelencia**, es decir señalando los nombres y apellidos, y en lo posible con su número de identificación, de manera que pueda individualizarse dentro de todo el trámite incidental quien está llamado a dar cumplimiento a lo ordenado.”<sup>7</sup> (Negrilla fuera del Texto).

(...)

**“...que cualquier modalidad de proceso sancionatorio, exige la presencia o participación del supuesto infractor, en aras de ejercitar la debida contradicción a la acusación que pesa en su contra”**<sup>8</sup> (Negrilla y subraya propias de la Sala).

El Alto Tribunal ha sido enfático en resaltar que la determinación del nombre y apellido, como mínimo, de quien ostenta el cargo en virtud del cual se adquiere la obligación de cumplir con la orden impartida en la sentencia judicial, brinda la certeza de que la persona respecto de la cual se adelantó la investigación y que tuvo la oportunidad de defenderse sea el mismo que se sancione, si es el caso; pues, es factible que al iniciarse el respectivo incidente de desacato se dirija en contra de un funcionario, pero que en el curso del mismo éste sea reemplazado por otro respecto del cual no podrá derivarse la responsabilidad en la que haya incurrido el anterior, debiéndosele entonces respetar dentro de todas las etapas propias de este trámite el derecho de defensa, atendiendo a las implicaciones pecuniarias -multa- y personales -privación de libertad- que pueden impartirse mediante el mismo. De esto modo, por el hecho de ser sumario, el trámite del incidente de desacato no faculta al operador jurídico para ignorar el derecho de defensa del que finalmente puede ser sancionado.

En los mismos términos se ha pronunciado el Consejo de Estado en varias oportunidades, al señalar que la sanción por desacato no se puede imponer a la entidad sino al servidor público que, vinculado en debida forma al trámite incidental, resulta responsable del incumplimiento del fallo. En concreto, ha dicho:

*“Adicionalmente, si se trata de una sanción no puede imponérsele sino a quien ha sido sujeto en el respectivo proceso, en este caso en el incidente. **De ahí que no sea legítima la expresión “o quien haga sus veces”, pues bien podría tratarse de persona natural diferente al momento de decidirse o quedar en firme el auto. No se trata en estos casos de la entidad, sino de quien debió, como autoridad, cumplir la orden.**”*<sup>9</sup>

De esta forma, resulta pertinente recordar que la primera providencia que se dicte en el trámite de un procedimiento resulta muy importante para la debida integración del contradictorio, pues con ella, se garantiza al justiciable, la publicidad del juicio, la bilateralidad de la audiencia, la defensa y contradicción,

<sup>7</sup> Ver entre otras la sentencia T-766 de 1998, con Ponencia del Magistrado, José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>8</sup> Ver entre otras la sentencia C-644 del 8 de julio de 2004, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Quinta M.P. Álvaro González Murcia, Expediente Nro. 2000-90021-01 (AC-9514). Actor: Departamento de Cundinamarca, Fondo de Pensiones Públicas de Cundinamarca.

así como el acceso a la administración de justicia; todo lo cual encierra la garantía al debido proceso contenida en el Art. 29 de nuestra Constitución Política. Del mismo modo, en la providencia mediante la cual se impone la respectiva sanción, debe quedar plenamente definido e identificado el funcionario que desatendió la orden impartida en el fallo de tutela y que por ende se hizo acreedor a la respectiva sanción, ya sea multa o arresto.

### **CASO CONCRETO**

Como primera medida advierte el Despacho que el trámite incidental se inició frente al funcionario a JUAN MIGUEL VILLA LORA, representante legal de la entidad accionada llamado a dar cumplimiento al fallo de tutela.

Ahora bien, en caso *sub júdice*, el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante providencia del 18 de mayo de 2020, decidió sancionar a JUAN MIGUEL VILLA LORA representante legal de la entidad accionada, por el incumplimiento al fallo de tutela proferido el 4 de mayo de 2020.

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 al funcionario llamado a dar cumplimiento a la orden judicial, quien aportó escrito en el cual presentó los argumentos por los cuales considera cumplida la orden de tutela, los cuales fueron desestimados por el *a quo*.

Conforme a lo anterior, el Despacho procedió a verificar las bases de datos del RUAF, BDUA de la Administradora de Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, en los cuales no se presenta actualmente afiliación alguna de la actora al Sistema de Seguridad Social en Salud.

No obstante, una vez verificado el estado de afiliación de la señora Botero Benítez ante la EPS Sura en el link <https://portaleps.epssura.com/ServiciosUnClick/#/afiliacion/verificarestadoafiliacion>, se evidencia que ésta se encuentra en estado activo y por lo tanto puede acceder a los servicios de salud en dicha Entidad Prestadora de Salud.

|  |  |
|--|--|
| * Tipo de documento<br>CÉDULA DE CIUDADANÍA  | * Número de documento<br>32403382  |
| Fecha nacimiento<br>24/08/1942   | <input type="checkbox"/> No soy un robot<br>reCAPTCHA<br>Privacidad · Términos<br>Haga clic sobre el mensaje "No soy un robot" |
| <input type="button" value="Limpiar campos"/> <input type="button" value="Verificar Estado"/>  |  |
| GILMA DEL SOCORRO BOTERO BENITEZ con CC 32403382 se encuentra registrado en EPS SURA con el siguiente estado de afiliación:<br><b>TIENE DERECHO A COBERTURA INTEGRAL</b><br> El afiliado se encuentra vigente y puede acceder al Servicio |  |

En estos términos, y al encontrarse acreditado el cumplimiento del fallo de tutela por parte del llamado a acatar la orden judicial, pues como ya se advirtió, se pudo verificar la afiliación de la actora a la EPS Sura, conforme a lo dispuesto en el fallo de tutela proferido el 4 de mayo de 2020.

Por último, es importante conminar al funcionario sancionado 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,**

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia proferida el 18 de mayo de 2020, por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, objeto de la consulta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: EJECUTORIADA** la presente providencia, remítase la diligencia al Juzgado de origen.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**  
**MAGISTRADO**