



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
LISTADO DE ESTADOS

MAGISTRADO PONENTE Dr. ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

ESTADOS 10 FEBRERO DE 2023 – SISTEMA ORAL

REG	RADICACION	DEMANDANTE	DEMANDADO	MEDIO DE CONTROL	FECHA PROVIDENCIA	ACTUACIÓN	ARCHIVO DIGITAL
1	52001-33-33-008-2022-0208-(12429)-00	GUILLERMO HERNANDO RUIZ MIER	EPS SANITAS y COLPENSIONES	TUTELA – IMPUGNACION	30 ENERO DE 2023	SENTENCIA IMPUGNACION TUTELA	1.
2	52 001 23 33 000 2019 – 0671 00	JOSÉ JESÚS LEGADA MELO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES “UGPP”	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	07 FEBRERO DE 2023	PROVIDENCIA QUE FIJA FECHA Y HORA DE AUDIENCIA INICIAL	016.
3	52 001 23 33 000 2020 – 00021 00	JAIRO NABAL QUIÑONES MUÑOZ	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	08 FEBRERO DE 2023	PROVIDENCIA QUE FIJA FECHA Y HORA DE AUDIENCIA INICIAL	013.
4	52001-33-33-003-2022-0090-(12455)-00	ERSON ROBERT BENAVIDES y OTROS	ORGANIZACIÓN LA MERCED S.A.S. y OTROS	CONSULTA INCIDENTE DESACATO	06 FEBRERO DE 2023	PROVIDENCIA QUE DECIDE CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO DE FALLO DE TUTELA	01.

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201 DEL C.P.A.C.A. SE NOTIFICA ESTAS PROVIDENCIAS

  
OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ  
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
LISTADO DE ESTADOS

MAGISTRADO PONENTE Dr. ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

ESTADOS 10 FEBRERO DE 2023 – SISTEMA ORAL

En las páginas subsiguientes se encuentran las providencias notificadas por estados el día de hoy.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023)

<b>ACCION:</b>	<b>TUTELA – IMPUGNACION</b>
<b>RADICACION:</b>	<b>52001-33-33-008-2022-0208-(12429)-00</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>GUILLERMO HERNANDO RUIZ MIER</b>
<b>ACCIONADOS:</b>	<b>EPS SANITAS y COLPENSIONES</b>
<b>VINCULADO:</b>	<b>JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE PASTO</b>

Procede el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, a resolver dentro del término legal contemplado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la impugnación formulada por la parte accionante, contra el fallo de tutela de fecha 14 de diciembre de 2022, proferido por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO - (N)**, dentro del asunto de la referencia.

### **I.- ANTECEDENTES**

1. El señor **GUILLERMO HERNANDO RUIZ MIER**, identificado con C.C. n° 12.983.121 de Pasto (N), actuando en nombre propio, instauró acción de tutela contra la **EPS SANITAS Y COLPENSIONES**, con el fin de solicitar se le tutelara la protección de los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y mínimo vital, requiriendo expresamente, se acojan las siguientes:

### **P R E T E N S I O N E S**

*“PRIMERA. Se proteja mi derecho fundamental a la salud, a la seguridad social y mínimo vital consagrados en la Constitución Política.*

*SEGUNDA. Que se ordene a la EPS realizar las gestiones administrativas concretas para que COLPENSIONES cumpla con el pago de las incapacidades temporales adeudadas desde junio de 2022 hasta diciembre de 2022.*

*TERCERO. Que se ORDENE A COLPENSIONES, cancelar el valor total de las incapacidades médicas temporales concedidas por los galenos tratantes.*

*CUARTO. EXHORTAR a la EPS y COLPENSIONES, a adelantar los trámites que correspondan de ser necesario el reconocimiento de las incapacidades posteriores a la presente tutela.”*

2. La causa petendi que invoca por el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier se sintetiza en los siguientes términos:

2.1. Manifiesta que es afiliado activo del régimen contributivo de salud por intermedio de EPS Sanitas S.A.S.; y en su defecto, es afiliado cotizante al sistema de seguridad social en pensiones por intermedio de la administradora colombiana de pensiones Colpensiones.

2.2. Indica que, ha laborado por más de 38 años como conductor de tracto camión tipo cisterna, transportando combustible a diferentes ciudades del país; y que, desde hace más de cuatro años, ha presentado dolor y parestesias de los dedos de ambas manos que aumenta con los movimientos repetitivos, síntomas que se exacerban en horario nocturno.

2.3. Señala que con ocasión de la sintomatología reseñada previamente, acudió a consulta médica que diagnosticó finalmente túnel del carpo bilateral, y de igual manera, se ha acudido a más consultas médicas en razón de las patologías que le aquejan en su salud, obteniendo diagnósticos como ruptura parcial en el contorno humeral de fibras anteriores del tendón supraespinoso, signos de tendinosis del subescapular, síndrome del manguito rotatorio, y problemas sobre la columna denominados como Hipointensidad en T2 en los discos intervertebrales L5/S1 por deshidratación del núcleo pulposo.

2.4. Informa que, en vigencia de los diferentes procedimientos y valoraciones médicas, se han concedido un total de 215 días de incapacidad temporal hasta el 31 de julio de 2021, y que las incapacidades médicas otorgadas en efecto por los médicos tratantes, no se han visto interrumpidas en tanto no existe solución de continuidad entre ellas por más de un mes, y se han seguido concediendo incapacidades médicas temporales en tanto la enfermedad diagnosticada por el médico tratante no ha obtenido una cura definitiva.

2.5. Puntualiza que como usuario he reclamado el pago de las incapacidades médicas, no obstante lo anterior, el pago efectivo de las mismas por parte de la entidad competente, solo se hizo hasta el 12 de junio de 2022, y en su defecto, existen incapacidades médicas temporales liquidadas por la E.P.S. pero no canceladas desde 13 de junio a noviembre de 2022; y considerando que las incapacidades habían comprendido más de 180 días, la EPS informó que el pago de las mismas deberían ser asumidas por el fondo de pensiones Colpensiones.

2.6. Ante su aplicación manifiesta, que ha elevado la solicitud de pago ante Colpensiones de las incapacidades temporales concedidas por el médico tratante, la entidad dispuso frente a la solicitud de pago de las mismas allegar documentación con requisitos formales específicos sobre la expedición de incapacidades a cargo de la EPS, tal y como lo manifestó con documental de 18 de noviembre de 2022.

2.7. Sustenta, por ende, que la EPS Sanitas indicó frente a los requerimientos de COLPENSIONES respecto de la información concreta de las incapacidades que: *“Así las cosas, los requisitos definidos en el referido artículo aplican para la prescripción que emite el médico tratante, en el momento del acto médico, NO para el certificado de transcripción y liquidación que emite la EPS”*.

2.8. Determina que el traslado de responsabilidades administrativas entre la EPS Sanitas y Colpensiones, no es una carga que deba ser asumida por el afiliado; y en su defecto, que los obstáculos administrativos argüidos por las entidades y en consecuencia, la retención del pago de las incapacidades desde junio de 2022 ha afectado gravemente su congrua subsistencia, pues el salario que percibía de su actividad como conductor de tractocamión era la única fuente de ingresos que poseía, por lo que al no ejercer tal actividad no he podido percibir ingresos

económicos que me ayuden a sobrellevar la situación económica.

2.9. Finalmente establece, que adelantó una acción de tutela de manera previa con radicado No. 2022-00198, ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito, con el fin de obtener de la EPS Sanitas, la expedición del concepto favorable de rehabilitación, pues el mismo no había sido notificado o enterado a su persona.

## II.- FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3. Con fecha catorce (14) de diciembre de 2022, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto (N), profirió sentencia de primera instancia, declarando improcedente el amparo constitucional deprecado por el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, con base en los siguientes argumentos:<sup>1</sup>

3.1. Para la *A-quo*, previa revisión de los presupuestos fácticos, procedió en formular el siguiente problema jurídico:

*... Si la situación fáctica a partir de la cual se genera la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección invoca, esto es, la valoración de los medios probatorios, para efectos de ordenar pago de las incapacidades dejadas de percibir por la Accionante, se enmarca dentro de los fundamentos estudiados en la Acción de Tutela interpuesta con anterioridad. Para lo cual se deberá verificar la presencia de los elementos que permiten establecer la cosa juzgada, a fin de determinar la procedencia de la presente Acción.*

3.2. Para resolver el citado planteamiento, la *A-quo*, consideró que, de conformidad con la normatividad y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional aplicable sobre la cosa juzgada constitucional en materia de tutela y la actuación temeraria; con las pruebas válidamente aportadas dentro del proceso, su aplicación se incurre en duplicidad de acciones de tutela, al estar acreditado que, con anterioridad a la presente acción, se tramitó otra solicitud de amparo, ante otro juzgado, de la cual se hace mención en este trámite tutelar; decisión que fuere revocada en segunda instancia en aras de llevar a cabo primeramente los trámites administrativos a que haya lugar para el reconocimiento de dichas incapacidades, exhortando a Colpensiones, que una vez radiquen en debida forma las solicitudes de pago de incapacidades a favor del accionante, las mismas se tramiten de forma oportuna y diligente.

3.3. Por lo anterior, la Juez de primer grado determinó, que, si dentro del presente asunto, la parte accionante solicita que se lleven a cabo las gestiones "(...) administrativas concretas para que COLPENSIONES cumpla con el pago de las incapacidades temporales (...)" y como fin se ordene a la AFP el pago de las incapacidades, evidenciando así que dicha discusión, ya fue estudiada y considerada por la primera y segunda instancia en tutela anterior, motivo por el cual el señor Guillermo Ruiz Mier, pudo haber interpuesto un incidente de desacato, por incumplimiento de la orden judicial y no una acción de tutela que persigue el mismo fin, donde son las mismas partes, se invocan los mismos derechos vulnerados, coincidiendo además en los fundamentos facticos y pretensiones.

3.4. En consecuencia, la señora Juez puso de presente, que ante la concurrencia de estos elementos, se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada, tornándose improcedente proferir una nueva decisión judicial, dado que existe una decisión de fondo u orden judicial en firme, sin que se constituya una actuación temeraria por parte del señor Guillermo Ruiz Mier, pues su proceder responde a una necesidad de actuar en procura de una definición pronta y efectiva

---

<sup>1</sup> Anexo 010. Expediente digital

de sus acreencias laborales, para lo cual debería remitir la documentación solicitada por Colpensiones, a fin que su petición sea atendida de manera favorable.

4. Con los argumentos antes expuestos, la autoridad judicial de primera instancia, declaró improcedente el amparo constitucional deprecado, conforme al análisis efectuado en la parte considerativa de la citada sentencia.

### III.- IMPUGNACIÓN FALLO

5. Encontrándose dentro del término legal, el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, manifestó los motivos de inconformidad que le asisten respecto a la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, sin apego a nuevos argumentos descritos en primera instancia.<sup>2</sup>

6. No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la impugnación previa las siguientes:

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. LA COMPETENCIA

7. El **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2591 de 1991, es competente para conocer de la impugnación al fallo de tutela proferido por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO - (N)**, en segunda instancia, por ser su superior funcional jerárquico.

#### 2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

8. La acción de tutela es instaurada por el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, quien, actuando en nombre propio, invoca se le están conculcando los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y mínimo vital, al no haberle otorgado de manera efectiva, las gestiones administrativas concretas con el pago de las incapacidades temporales a la cual tiene derecho, y con las patologías que en la actualidad padece, en su condición de afiliado activo de la EPS Sanitas y de afiliado activo como cotizante a Colpensiones, sin hacer perder su derecho por temas administrativos o dilaciones injustificadas.

9. Siendo así, la legitimación en la causa por activa se estructura adecuadamente, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, y en el mismo sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, con el cual habilita al accionante a formular esta acción constitucional y proceder a proferir una decisión de fondo por parte de la Judicatura.

#### 3. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

10. En el asunto de la referencia, no cabe duda que es la EPS Sanitas y Colpensiones, son las entidades accionadas, que presuntamente trasgreden los

---

<sup>2</sup> Anexo 012 Expediente digital

derechos fundamentales del señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, razón por la cual, se acredita en debida forma la legitimación en la causa por pasiva, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, implicando examinar el grado o no de responsabilidad que les puede atribuir a las entidades accionadas.

#### 4.- TEMA JURÍDICO

11. La acción de tutela como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y mínimo vital.

#### 5. PROBLEMA JURÍDICO PRINCIPAL

¿Debe revocarse, modificarse o confirmarse la orden emitida por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, en haber declarado improcedente la acción de tutela impetrada por el señor **GUILLERMO HERNANDO RUIZ MIER**, en consideración que se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada, tornándose como inadecuado proferir una nueva decisión judicial, dado que existe una decisión de fondo u orden judicial en firme?

#### 6.- TESIS DE LA SALA

12. La Sala sostendrá la tesis que el fallo de tutela de primera instancia debe ser confirmado, habida cuenta que, según el lineamiento y los parámetros exigidos por la Jurisprudencia Constitucional, en cofradía con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos descritos por el señor GUILLERMO HERNANDO RUIZ MIER, no cabe duda que, al estar acreditado que, con anterioridad al presente mecanismo constitucional, se tramitó otra solicitud de amparo, ante otro juzgado, de la cual se hace mención en este trámite tutelar,<sup>3</sup> son las mismas partes, se invocan los mismos derechos vulnerados, coincidiendo además en los fundamentos facticos y pretensiones, la concurrencia de estos elementos, esta Corporación concluye, que se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada, tornándose improcedente proferir una nueva decisión judicial, dado que existe una decisión de fondo u orden judicial en firme, sin que se constituya una actuación temeraria por parte del accionante, como efectivamente fuere descrito por la *A-quo*, dentro del presente mecanismo constitucional.

13. La tesis de la Sala se desarrollará a lo largo de esta providencia.

#### 7. FUNDAMENTOS PARA LA DECISIÓN

14. Para efectos de adoptar la decisión en el *sub examine*, se acudirá a la normativa plasmada en la Constitución Política de 1991 y en los lineamientos jurisprudenciales emanados por las altas Corporaciones del Máximo Tribunal Constitucional y el H. Consejo de Estado que sea aplicables al caso.

---

<sup>3</sup> Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pasto bajo el radicado n° 52001-31-03-004-(2022-00198)-00

## 7.1.- LA ACCIÓN DE TUTELA.

15. La Constitución Política de 1991 enmarca su sustento axiológico en la transformación del Estado formal de Derecho al Estado material de Derecho, razón por la cual la acción de tutela se consagró a favor de toda persona para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, es así como en el artículo 86, instituyó la acción de tutela como un mecanismo para que toda persona pueda *“Reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, **por sí misma o por quien actúe en su nombre**, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”*

16. Bajo este postulado normativo la acción de tutela procede para la protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean efectivamente vulnerados o amenazados por una autoridad pública, siempre que no exista otro medio judicial para su defensa, o que existiendo éste sea ineficaz o se quiera evitar la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable.

17. La Corte Constitucional ha sostenido sobre el tema:

### *“3. Requisitos para la procedencia de la acción de tutela*

*Según lo establece el artículo 86 de la Carta Política de 1991 y la jurisprudencia reiterada de esta Corporación,<sup>4</sup> la acción de tutela es una garantía y un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o en determinados eventos de los particulares y no procede cuando exista otro medio de defensa judicial, salvo que éste resulte ineficaz y se configure un perjuicio irremediable, caso en el cual, la tutela se concede como mecanismo transitorio, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto.<sup>5</sup>*

*No obstante, esta Corporación ha señalado con fundamento en la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) y en la necesidad impuesta por la Constitución Política, de dar efectividad a los derechos fundamentales (arts. 2, 5 y 86 C.P.), que en cada caso en particular, el juez de tutela debe evaluar la eficacia del medio judicial que formalmente se muestra como alternativo, para establecer si en realidad, consideradas las circunstancias del solicitante, se está ante un instrumento que sirva a la finalidad específica de garantizar materialmente y con prontitud el pleno disfrute de los derechos conculcados o sujetos a amenaza.<sup>6</sup>*

*A este respecto, la Corte ha dicho de manera sistemática que, conforme a los artículos 2º y 86 de la Constitución y al numeral 1º del artículo 6º Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otros medios de defensa que desplacen a la acción de tutela debe evaluarse en concreto.”<sup>7</sup> (Subrayado de la Sala para resaltar)*

*La acción de tutela se caracteriza, además, por su informalidad, lo que implica que puede ser presentada por cualquier persona, independientemente de su edad, sexo, raza, condición económica o profesión y que su formulación no debe responder a ninguna técnica específica, al punto que ella puede ser presentada en forma verbal ante cualquier autoridad judicial, quien se encuentra en la obligación de darle el trámite establecido en la ley.<sup>8</sup>*

*El decreto 2591 de 1991 ha establecido que la acción de tutela es un mecanismo preferente, sumario y residual, para la protección inmediata de los derechos*

<sup>4</sup> Sentencia T-1214/00 Álvaro Tafur Galvis.

<sup>5</sup> Sentencia T-615 de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>6</sup> Cfr. Sentencia SU-086 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sala octava de revisión. Sentencia T-892A del 02 de noviembre de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Referencia: expediente T-1420226

<sup>8</sup> T-013 de 2007

*constitucionales fundamentales cuando hayan sido amenazados o vulnerados por la acción o la omisión concreta – no presunta o eventual- de las autoridades públicas o de los particulares, en este último caso, en los eventos expresamente señalados en la Constitución y la ley.*

## 7.2. ACTUACIÓN TEMERARIA EN LA ACCIÓN DE TUTELA

18. La jurisprudencia constitucional, ha establecido que la actuación temeraria constituye una afrenta a la moralización del proceso, porque atenta contra la economía procesal y los principios de eficiencia y eficacia de la Administración de Justicia. Por ende, la utilización impropia de la acción de tutela amerita como consecuencia el rechazo o la negación del amparo solicitado y, eventualmente, la imposición de determinadas sanciones.<sup>9</sup>

19. Así las cosas, el inciso 2º del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos.

20. Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que cuando con ocasión de tal obligación el demandante no oculta la presentación de otra acción, sino que advierte a la judicatura tal circunstancia, es posible deducir que su actuación no fue temeraria, pues ello evidencia que la duplicidad de acciones no obedece a la mala fe que constituye la pretensión de engañar a la Administración de Justicia.<sup>10</sup>

21. De ahí que la jurisprudencia haya mencionado que, dado que:

*“... la buena fe se presume en toda actuación de los particulares ante las autoridades públicas, la temeridad es una circunstancia que debe ser valorada cuidadosamente por los jueces para prevenir decisiones injustas. En otras palabras, la conducta temeraria debe encontrarse plenamente acreditada y no puede ser inferida de la simple improcedencia de la tutela o revisando circunstancias meramente formales. Tal conducta requiere de un examen minucioso de la pretensión de amparo, de los hechos en que se funda y del acervo probatorio que repose en el proceso.”<sup>11</sup> (Negrillas fuera de texto).*

22. Por su parte, el Consejo de Estado<sup>12</sup> al abordar el tema de la temeridad en la acción de tutela ha establecido:

*“Elementos la temeridad se configura, entonces, cuando concurren los siguientes elementos:*

- (i) identidad fáctica en relación con otra acción de tutela;*
- (ii) identidad de demandante, en tanto la segunda petición de amparo se presenta por parte de la misma persona o su representante;*
- (iii) identidad del sujeto accionado; y*
- (iv) falta de justificación para interponer la nueva acción.*

*La conjunción de tales elementos evidencia la actuación temeraria, y en estricto sentido, la utilización impropia de la acción de tutela. La jurisprudencia constitucional ha indicado que, cuando una conducta se adecúe a los presupuestos establecidos para la*

<sup>9</sup> Sentencia C - 054 de 1993

<sup>10</sup> Sentencia T - 568 de 2006

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia T-1215 del 11 de diciembre de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández, contenida en la Sentencia T-001 de 2016.

<sup>12</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia Bogotá, D.C., Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00578-01(AC)

temeridad, el juez de tutela tiene la posibilidad de rechazar el amparo o decidir desfavorablemente la petición, siempre y cuando:

(i) envuelva una actuación amañada, reservando para cada acción aquellos argumentos o pruebas que convaliden sus pretensiones;

(ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable;

(iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción; o finalmente

(iv) se pretenda en forma inescrupulosa asaltar la buena fe de los administradores de justicia. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido también algunos eventos en los cuales, a pesar de existir identidad de tales presupuestos, le permite al juez de tutela realizar un estudio a fondo sobre los hechos que tratándose de personas en estado de especial vulnerabilidad, no es procedente negar la tutela por temeridad, a pesar de que se observe una identidad de partes, hechos y pretensiones, cuando el juez advierta que, no obstante la interposición de una o varias acciones anteriormente, los derechos fundamentales de los peticionarios continúan siendo vulnerados. Igualmente, es importante que el análisis de los presupuestos que configuran la temeridad, se realice teniendo en cuenta las condiciones actuales que rodean el caso y no limitarse a un estudio meramente formal.

23. Teniendo en cuenta los presupuestos arriba señalados, también ha referido la Corte Constitucional la necesidad de que el juez verifique los mismos dentro del contexto particular de cada caso, ya que, si bien puede existir identidad de partes, de pretensiones e identidad de objeto, y sin embargo no exista temeridad, ya que la actuación puede fundarse en una cualquiera de las siguientes situaciones:

“(i) la condición del actor que lo coloca en estado de ignorancia<sup>13</sup> o indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho y no por mala fe; (ii) en el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; (iii) en la consideración de eventos nuevos que aparecieron con posterioridad a la interposición de la acción o que se omitieron en el trámite de la misma, o cualquier otra situación que no se haya tomado como base para decidir la(s) tutela(s) anterior(es) que implique la necesidad de proteger los derechos fundamentales del demandante: y por último (iv) se puede resaltar la posibilidad de interponer una nueva acción de amparo cuando la Corte Constitucional profiere una sentencia de unificación, cuyos efectos hace explícitamente extensivos a un grupo de personas que se consideran en igualdad de condiciones, incluso si con anterioridad a dicha sentencia presentaron acciones de tutela por los mismos hechos y con la misma pretensión.”<sup>14</sup>

24. Los referidos criterios no solamente se aplican para aquellos casos en que se presenta un ejercicio simultáneo de dos o más acciones de tutela, sino también cuando su interposición se suscita de forma sucesiva, es decir la formulación de una nueva solicitud le antecede otra que ya ha sido resuelta por distinta autoridad judicial.

25. En conclusión, ha sostenido el Tribunal de cierre en la materia que:

“... la presentación de dos o más acciones de tutela no constituye automáticamente una actuación arbitraria, sino que se hace necesario verificar las circunstancias que rodean cada caso para inferir que se configura temeridad, razón por la cual se debe entender esta figura como una alternativa procesal con la que cuenta el juez constitucional de manera muy excepcional, pues ante todo debe asegurar la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Es decir, que la sola concurrencia de

<sup>13</sup> Sentencia T-184 de 2005.

<sup>14</sup> T-1104 de noviembre 6 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia T-200 de 2011

*identidad de los sujetos procesales, el objeto que da lugar a la controversia y la pretensión, no es suficiente para concluir que se trata de una actuación judicial amañada o contraria al principio constitucional de buena fe.”<sup>15</sup>*

26. De lo anterior, puede colegirse que con sujeción a los parámetros arriba expuestos, no cabe duda que se presenta plena correspondencia entre los requisitos establecidos constitucionalmente con aquellos observados en la acción de tutela que ocupa el estudio en esta instancia judicial, puesto que se evidencia identidad en los fácticos, partes y pretensiones; y en su defecto, el juez de tutela tiene la posibilidad de rechazar el amparo o decidir desfavorablemente la petición, junto con la respectiva condena al pago de costas.

## 8. EL CASO EN CONCRETO

27. Una vez se ha determinado por esta Corporación, el marco normativo y jurisprudencial procedente, la Sala analizará los fundamentos fácticos y normativos aplicables y probados dentro del proceso, con el fin de dar contestación al problema jurídico planteado, y a uno de los motivos de inconformidad del accionante, el cual radica en la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela por parte del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, frente a la posibilidad que se lleven a cabo las gestiones “(...) *administrativas concretas para que COLPENSIONES cumpla con el pago de las incapacidades temporales (...)*”, por cuanto ya existe un pronunciamiento de otro juez constitucional.

28. Para sus efectos, se procederá a revisar los hechos que se consideran probados, bajo los siguientes calificativos:

a). Historia clínica del señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, identificado con C.C. n° 12.983.121 de Pasto (N).

b). Incapacidades temporales concedidas por médico tratante, al señor Guillermo Hernando Ruiz Mier desde el veintitrés (23) de noviembre de 2021 a treinta y uno (31) de julio de 2022.

c). Incapacidades médicas temporales concedidas desde el once (11) de agosto de 2022.

d). Respuesta emitida por Sanitas EPS frente al reclamo de incapacidades fechada a 06 de octubre de 2022.

e). Oficio de requerimiento de Colpensiones frente a los requisitos de emisión de las incapacidades médicas con número de radicado BZ2022\_16655705-3477124.

f). Respuesta emitida por Sanitas EPS frente a los requerimientos elevados por Colpensiones.

g). Acción de tutela tramitada ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pasto bajo el radicado n° 52001-31-03-004-(2022-00198)-00, incoada para obtener la entrega del concepto de rehabilitación a cargo de la EPS.

29. Descendiendo al caso concreto, asevera el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, que en esta oportunidad se trata de hechos nuevos y que es importante que se ordene a la EPS realizar las gestiones “... *administrativas concretas para que Colpensiones cumpla con el pago de las incapacidades temporales...*” y que,

<sup>15</sup> Sentencia T-001 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

en su criterio, corresponde la cancelación del valor total de las incapacidades médicas concedidas por los galenos tratantes, desde el mes de junio de 2022, hasta el mes de diciembre de 2022, y el reconocimiento posterior de las mismas en tiempo oportuno.

30. En ese orden de ideas, la Sala analizará primero la existencia o no de una acción temeraria, luego se estudiará si en efecto existe cosa juzgada constitucional, y posteriormente si hay lugar a ordenar las gestiones administrativas concretas en las condiciones en que lo pide el actor.

31. En el desarrollo del presente asunto se conoció, que el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier acudió en una primera oportunidad a la acción de tutela para que “... se ordene a SANITAS E.P.S. adelantar los trámites correspondientes para el reconocimiento de las incapacidades luego del día 181 a cargo de COLPENSIONES”, y de acuerdo con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, se tiene:

(i) Se tratan de las mismas entidades accionadas en la primera petición de amparo, es decir, la EPS Sanitas y Colpensiones; por tanto, existe *identidad de partes*, bajo el siguiente soporte:

32. Ya existe un pronunciamiento dentro del mecanismo constitucional cursante en el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pasto (N), Proceso n°. 52001-31-03-004-(2022-00198)-00, quien bajo sentencia proferida en primera instancia el 23 de agosto de 2022, resolvió favorablemente sus pretensiones; tutela que también fue presentada por el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier en contra de EPS Sanitas y Colpensiones; sin embargo, debe destacarse, que su decisión inclusive, fue objeto de impugnación por parte de Colpensiones, y conocida en segunda instancia por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto - Sala Civil Familia, quien mediante fallo proferido el 23 de septiembre de 2022, revocó la decisión al considerar:

*“... que las razones de la impugnación de Colpensiones estén llamadas a prosperar, pues ciertamente el señor Ruiz Mier debe agotar previamente el trámite interno con la finalidad de acceder a la prestación requerida, y no acudir de forma directa al amparo, pues con tal situación no sólo se asume de forma anticipada que Colpensiones no cumplirá con las obligaciones a su cargo, cuando ni siquiera se ha dado la oportunidad de hacerlo, sino también que se pretermite el trámite interno que se debe adelantar por el accionante para el pago de sus incapacidades.*

*Tampoco es reprochable que Colpensiones no haya adelantado el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral del accionante, pues de conformidad con el inciso 5° del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado con el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 20124, dado que el presente asunto presenta concepto favorable de rehabilitación este puede extenderse hasta por 360 días adicionales a los 180 reconocidos por la EPS, mientras siga reconociendo las incapacidades respectivas.*

*En este entendido, bajo el presente escenario no se encuentra que Colpensiones haya vulnerado derechos fundamentales por acción u omisión, pues ciertamente el actor, o un tercero autorizado por el mismo, deberá radicar ante esta entidad la totalidad de certificados médicos de incapacidad que se generen entre los días 181 y 540 para su pago, con los anexos pertinentes, con la finalidad que se agoten las etapas administrativas respectivas para la validación documental y pago de la prestación.*

*Solo en caso que se omita por parte de Colpensiones el trámite o consignación efectiva cuando se cumplan los requisitos legales, es que es dable la intervención del juez del amparo, para emitir un mandato al respecto.*

*En conclusión, dado que no se evidencia que en la presente oportunidad se estén vulnerando los derechos fundamentales del accionante se procederá a revocar la decisión de primer grado, y se negará el amparo de los derechos impetrados,*

*exhortando a Colpensiones que una vez que radique petición para el pago de incapacidades por el actor proceda a su trámite oportuno. (...)*

33. Y en cuanto a la decisión definitiva tomada por la segunda instancia, fue ordenar: “(...) **SEGUNDO: EXHORTAR a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones a que una vez se radiquen en debida forma las solicitudes de pago de incapacidad emitidas a favor del señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, las mismas se tramiten de forma oportuna y diligente con el fin de garantizar sus derechos fundamentales. (...)**”

(ii) Respecto a los hechos que fueron expuestos entre la acción de tutela que conoció el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pasto (N) en primera instancia, y fuera definida por su Alto Tribunal, junto con la presente demanda, se tiene que en ambas el actor advierte que la EPS Sanitas y Colpensiones, son las entidades, quienes no han adelantado los trámites administrativos que corresponde el reconocimiento de las incapacidades. Con base en esa narración, se puede advertir también identidad de *causa petendi*.

(iii) Por los anteriores episodios, el accionante ha solicitado por intermedio de dos acciones de tutela que la EPS Sanitas y Colpensiones, proceda con las gestiones administrativas concretas para que Colpensiones cumpla con el pago de las incapacidades, y el reconocimiento posterior de las mismas, así las cosas, existe la misma *pretensión material*.

(iv) Hay lugar a concluir que en el presente asunto no se presentan “*nuevos hechos*” que permitan al juez de tutela emitir un pronunciamiento de fondo diferente a los ya proferidos, porque si bien el actor señala que la negación por parte de las entidades accionadas es frente a las gestiones administrativas concretas para que Colpensiones cumpla con el pago de las incapacidades adeudadas, y que el pronunciamiento del Juzgado y el Alto Tribunal tan solo fuere en llevar a cabo primeramente los trámites administrativos a que haya lugar para el reconocimiento de dichas incapacidades, no se debe olvidar que indiferentemente de la exhortación impartida, se trata de las mismas gestiones en que debía tramitarse, una vez radique en debida forma las solicitudes de pago de incapacidades a favor del señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, de forma oportuna y diligente.

34. Como claramente se aprecia, aunque en principio podría concluirse que existe en verdad una acción temeraria, razón le asistió a la *A-quo* de primera instancia cuando advirtió que en este asunto el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, actuó prácticamente ante la necesidad de actuar en procura de una definición pronta y efectiva de sus acreencias laborales. Y es posible determinarlo así, por cuanto el mismo actor indicó, que lo que requiere en esta oportunidad es que se adelante los trámites que correspondan de ser necesario el reconocimiento y pago de las incapacidades de manera oportuna, concedidas por los galenos tratantes; por tanto, no se vislumbra ningún engaño a la Administración de Justicia como quiera que el mismo accionante en la impugnación, y según los hechos descritos en la presente tutela, reconoció que acudió a esta acción de tutela porque siempre lo que ha encontrado, han sido obstáculos administrativos argüidos por las entidades, pasándose por alto, que ante el incumplimiento de la primera decisión judicial impetrada, Proceso n°. 52001-31-03-004-(2022-00198)-00, lo que debía haber desplegado, era la interposición de un incidente de desacato, y no una acción de tutela perseguida con el mismo fin, en esta instancia constitucional.

35. De todas formas, es claro para la Sala, que el órgano de cierre en materia constitucional, en casos como el presente, esto es, cuando se han presentado varias acciones de tutela por un mismo asunto, ha expresado que lo que corresponde es declarar su improcedencia.

*“i) Que exista cosa juzgada y temeridad, por ejemplo en las circunstancias en que se interpone una acción de tutela sobre una causa decidida previamente en otro proceso de la igual naturaleza, sin que existan razones que justifiquen la nueva solicitud; ii) otras en las que haya cosa juzgada, pero no temeridad, acaece como caso típico, cuando de buena fe se interpone una segunda tutela debido a la convicción fundada que sobre la materia no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, acompañada de una expresa manifestación en la demanda de la existencia previa de un recurso de amparo; y iii) los casos en los cuales se configure únicamente temeridad, una muestra de ello acontece en la presentación simultánea de mala fe de dos o más solicitudes de tutela que presentan la tripe identidad a la que se ha aludido, sin que ninguna haya hecho tránsito a cosa juzgada”.*<sup>16</sup>

36. En consecuencia, para la Sala es claro, que independientemente de la buena o mala fe en que se obró, hay lugar a declarar la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que la protección que reclama el actor, ya fue objeto de análisis por parte del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pasto (N), y el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto - Sala Civil Familia, dentro del Proceso n°. 52001-31-03-004-(2022-00198)-00, como juez de tutela, y la decisión que en su momento se adoptó ya se encuentra debidamente ejecutoriada.

37. Lo anterior permite concluir que no existe razón alguna para estudiarse la viabilidad de conceder las gestiones administrativas concretas para que Colpensiones cumpla con el pago de las incapacidades temporales como lo pide el señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, por las siguientes razones:

i). Por los argumentos que esgrimió la señora Juez de primera instancia, es decir, que, con anterioridad a la presente acción, ya se tramitó otra solicitud de amparo, ante otro juzgado, de la cual se hizo mención en este trámite tutelar; en aras de llevar a cabo primeramente los trámites administrativos a que haya lugar para el reconocimiento de dichas incapacidades, y exhortando a Colpensiones que una vez radiquen en debida forma las solicitudes de pago de incapacidades a favor del señor Guillermo Hernando Ruiz Mier, las mismas se tramiten de forma oportuna y diligente; y,

ii). Porque si ya existe una orden de un juez constitucional, y en caso de cualquier negación que exista frente a ese tipo de obstáculos administrativos argüidos por las entidades, el actor podrá acudir a un incidente de desacato para que se requiera a la entidad. De no lograrse el acatamiento pleno del fallo, se deberán tomar las determinaciones que el juzgado considere pertinentes.

38. Por estas razones, la Sala procederá a confirmar el fallo impugnando, en tanto le asistía razón a la *A-quo* en el sentido, que en virtud de que la acción de tutela que se persigue en esta instancia, fue con el mismo fin, las mismas partes, los mismos derechos vulnerados, y coincidiendo además en los fundamentos facticos y pretensiones, esta Corporación encuentra que es acertada la decisión de la Juez A-quo, en haberse configurado el fenómeno de la cosa juzgada, tornándose improcedente proferir una nueva decisión judicial, dado que existe una decisión de fondo u orden judicial en firme, sin que se constituya una actuación temeraria por parte del accionante.

39. Corolario de lo anterior se brinda una respuesta positiva al problema jurídico, en el sentido que debe confirmarse el fallo impugnado, llegándose a la conclusión, que no se comparten los argumentos expuestos en el escrito de impugnación de la parte accionante.

---

<sup>16</sup> Sentencia T-280/17

## DECISION

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

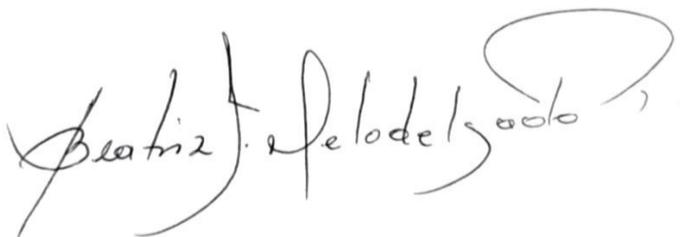
## F A L L A

**PRIMERO: CONFIRMAR** en todas y cada una de sus partes el fallo de tutela proferido por el **JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO - (N)**, calendado el catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022) en el asunto de la referencia.

**SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 y 30 del Decreto 2591 de 1.991 y 5º del Decreto No. 306 de 1.992, notifíquese la presente providencia al accionante y parte accionada por correo electrónico a más tardar al día siguiente de haber sido proferida esta providencia.

**TERCERO:** Por Secretaría del Tribunal y dentro del término legal, remítase a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Fallo discutido y aprobado en Sala de Decisión virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, siete (07) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52 001 23 33 000 2019 – 0671 00  
**DEMANDANTE:** JOSÉ JESÚS LEGADA MELO  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES  
“UGPP”

**PROVIDENCIA QUE FIJA FECHA Y HORA DE AUDIENCIA INICIAL**

De conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Despacho, convocar a audiencia inicial en el proceso de referencia, teniendo en cuenta el cronograma interno correspondiente.

**DECISION**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, Sala Unitaria de Decisión,**

**RESUELVE**

**PRIMERO: DAR** por contestada la demanda de la referencia, por la **UGPP**, dentro del término de ley.

**SEGUNDO:** Fijar como fecha y hora de audiencia inicial, en el presente asunto, el día **LUNES 20 DE FEBRERO DE 2023, A LAS 9:00 HORAS DE LA MAÑANA**, la cual se llevará a cabo de manera virtual a través del sistema Teams, a la cual deberán conectarse las partes e intervinientes, con al menos cinco minutos de anticipación para aspectos logísticos.

*AUTO QUE CONVOCA AUDIENCIA INICIAL  
JOSÉ JESÚS LEGARDA Vs. UGPP  
Radicación n° 2019 – 0671*

Para los efectos pertinentes, el Dr. Juan Pablo Hernández Zambrano, cuyo número de teléfono celular es 3214294231, se comunicará telefónicamente o por correo electrónico con los sujetos procesales, al menos un día antes de la realización de la audiencia, con el fin de informarles el Link de conexión.

**TERCERO:** En los términos del artículo 76 del C.G.P.<sup>1</sup>, **ACEPTAR** la renuncia al poder conferido al Dr. **OSCAR FERNANDO RUANO BOLAÑOS**, identificado con la cédula de ciudadanía n° 98.396.355 de Pasto (N) y portador de la T.P. de abogado n° 108.301 del C. S. de la J., en su condición de apoderado legal titular de la **UGPP**.

En consecuencia, comuníquese la presente determinación, en la forma indicada en el C.G.P., para efectos de que la citada entidad, se sirva designar nuevo apoderado o apoderada judicial en la presente demanda.

Por Secretaría de la Corporación, líbrense las notificaciones respectivas a los correos electrónicos correspondientes, registrados en el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
**Magistrado**

---

<sup>1</sup> (...) La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, ocho (08) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN:** 52 001 23 33 000 2020 – 00021 00  
**DEMANDANTE:** JAIRO NABAL QUIÑONES MUÑOZ  
**DEMANDADOS:** NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES  
DEL MAGISTERIO

**PROVIDENCIA QUE FIJA FECHA Y HORA DE AUDIENCIA INICIAL**

De conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Despacho, convocar a audiencia inicial en el proceso de referencia, teniendo en cuenta el cronograma interno correspondiente.

**DECISION**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, Sala Unitaria de Decisión,**

**RESUELVE**

**PRIMERO: DAR** por contestada la demanda de la referencia, por la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, dentro del término de ley.

**SEGUNDO:** Fijar como fecha y hora de audiencia inicial, en el presente asunto, el día **LUNES 06 DE MARZO DE 2023, A LAS 11:15 HORAS DE LA MAÑANA**, la cual se llevará a cabo de manera virtual a través del sistema Teams,

*AUTO QUE CONVOCA AUDIENCIA INICIAL  
JAIRO NABAL QUIÑONES MUÑOZ Vs. FNPSM  
Radicación n° 2020 – 00021*

a la cual deberán conectarse las partes e intervinientes, con al menos cinco minutos de anticipación para aspectos logísticos.

Por Secretaría de la Corporación, líbrense las notificaciones respectivas a los correos electrónicos correspondientes, registrados en el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
**Magistrado**



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

San Juan de Pasto, seis (06) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

ACCIÓN: CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO  
RADICACION: 52001-33-33-003-2022-0090-(12455)-00  
ACCIONANTE: ERSON ROBERT BENAVIDES y OTROS  
ACCIONADA: ORGANIZACIÓN LA MERCED S.A.S. y OTROS

PROVIDENCIA QUE DECIDE CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO DE  
FALLO DE TUTELA

Procede el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO** Sala Primera de Decisión, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, a resolver lo que en derecho corresponda y en grado jurisdiccional de consulta el asunto de la referencia.

I.- ANTECEDENTES

A. LA TUTELA

1. Mediante fallo de tutela proferido el veintiuno (21) de junio de 2022, expedido por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, se amparó los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor ERSON ROBERTH BENAVIDES BENAVIDES, en los siguientes términos:

**“PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna de ERSON ROBERTH BENAVIDES BENAVIDES identificado con cédula de ciudadanía No. 1085257741, según las razones dadas.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Organización La Merced, que, en el término de 2 días contado a partir de la notificación de esta providencia, **si aún no lo ha hecho**, pague en favor del accionante, las siguientes incapacidades:

PROVIDENCIA QUE DECIDE CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO  
 ERSON ROBERT BENAVIDES Y OTROS Vs. ORGANIZACIÓN LA MERCED S.A.S. y OTROS  
 RADICACIÓN: 52001-33-33-003-2022-0090-(12455)-01

AUTORIZACIÓN	ORIGEN	F. INICIO	F. FIN	DIAS AUT	IBC	COD DIAG	VALOR	ACUMULADO
56782519	General	10/12/2020	13/12/2020	4	\$ 877.803	M544	\$ 117.040	19
56782530	General	21/12/2020	27/12/2020	7	\$ 877.803	M511	\$ 204.821	26
56864810	General	28/12/2020	3/01/2021	7	\$ 877.803	M511	\$ 204.820	33
56864825	General	4/01/2021	10/01/2021	7	\$ 877.803	M511	\$ 204.821	40
56782537	General	11/01/2021	9/02/2021	30	\$ 877.803	M511	\$ 877.803	70
56864694	General	10/02/2021	23/02/2021	14	\$ 877.803	M511	\$ 409.641	84
<b>VALOR</b>							<b>\$ 2.018.946</b>	

(...)

**ORDENAR al Gerente de SANITAS E.P.S.**, que, en el término de **2 días** contados a partir de la notificación de esta providencia, **si aún no lo ha hecho**, reconozca y pague los subsidios por incapacidad reclamados por **ERSON ROBERTH BENAVIDES BENAVIDES** identificada con cédula de ciudadanía No. 1085257741 de Pasto, correspondientes a los periodos que se relacionan a continuación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ORIGEN ENFERMEDAD	PAGADA	DIAS ACUMULADOS
10/12/2020	13/12/2020	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	19
7/12/2020	13/12/2020	ENFERMEDAD GENERAL	NO	
14/12/2020	20/12/2020	LABORAL	NO	
21/12/2020	27/12/2020	ENFERMEDAD GENERAL	SI	26
28/12/2020	3/01/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	33
4/01/2021	10/01/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	40
11/01/2021	9/02/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	70
10/02/2021	23/02/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	84
24/02/2021	2/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	90
3/03/2021	9/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	99
10/03/2021	16/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	105
17/03/2021	23/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	112
24/03/2021	22/04/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	142
23/04/2021	13/05/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	163
14/05/2021	20/05/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	170

PROVIDENCIA QUE DECIDE CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO  
 ERSON ROBERT BENAVIDES Y OTROS Vs. ORGANIZACIÓN LA MERCED S.A.S. y OTROS  
 RADICACIÓN: 52001-33-33-003-2022-0090-(12455)-01

21/05/2021	30/05/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	180
------------	------------	--------------------	----	-----

**ORDENAR al Representante Legal de la Organización La Merced y/o quien haga sus veces, que en el término de 1 días contados a partir de esta providencia radique si aún no lo ha hecho ante la EPS SANITAS y LA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS PROTECCION, las siguientes incapacidades.**

FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ORIGEN ENFERMEDAD	PAGADA	DÍAS ACUMULADOS
8/01/2022	11/01/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	402
12/01/2022	10/02/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	412
11/02/2022	12/03/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	442
12/03/2022	10/04/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	472
12/04/2022	11/05/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	502

**ORDENAR al Representante Legal de LA ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS PROTECCION, que en el término de 2 días contados a partir de la notificación de esta providencia –en caso de encontrarse radicadas dichas incapacidades-, si aún no lo ha hecho, reconozca y pague el subsidio por incapacidad reclamado por ERSON ROBERTH BENAVIDES BENAVIDES identificado con cédula de ciudadanía No. 1085257741 de Pasto, correspondientes al periodo que va desde el 31 de mayo de 2021 al 11 de mayo de 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y según el cuadro adjunto.**

FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ORIGEN ENFERMEDAD	PAGADA	DÍAS ACUMULADOS
31/05/2021	19/06/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	200
20/06/2021	22/06/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	203
23/06/2021	21/07/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	232
22/07/2021	20/08/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	262
21/08/2021	18/09/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	291
19/09/2021	18/10/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	321
19/10/2021	21/10/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	324
22/10/2021	01/11/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	335
8/11/2021	10/11/2021	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	338

11/11/2021	25/11/2021	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	353
26/11/2021	25/12/2021	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	383
26/12/2021	8/01/2022	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	398
8/01/2022	11/01/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	402
12/01/2022	10/02/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	412
11/02/2022	12/03/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	442
12/03/2022	10/04/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	472
12/04/2022	11/05/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	502

**SÉPTIMO: NEGAR** las pretensiones de esta acción constitucional frente a POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.”

2. El fallo en impugnación, fue confirmado por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Primera de Decisión, bajo providencia de fecha 18 de octubre de 2022.

## B. EL INCIDENTE DE DESACATO

3. Mediante escrito radicado vía correo electrónico el 13 de enero hogaño,<sup>1</sup> el señor Erson Robert Benavides, actuando en nombre propio, presentó incidente de desacato en contra de la Organización La Merced SAS - AFP Protección por cuanto considera que no han dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto el 21 de junio de 2022 y confirmado en segunda instancia por el H. Tribunal Administrativo de Nariño el 18 de octubre de 2022, en lo que respecta al pago de las incapacidades que se generaron a causa de su accidente laboral.

## C.- ACTUACIÓN PROCESAL

4. Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, mediante auto del 16 de enero de 2023, requirió al Representante legal de la Organización La Merced S.A.S, al Representante legal de EPS Sanitas y al Representante legal de AFP Protección, y/o quienes hagan sus veces, para que en él termino perentorio de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esa providencia, se sirvan informar sobre el cumplimiento de la decisión judicial anteriormente descrita.<sup>2</sup>

5. Hecha la notificación del requerimiento sobre el informe de cumplimiento a la orden de tutela, la Organización La Merced SAS y AFP Protección no respondieron al requerimiento efectuado, sin embargo la EPS Sanitas, mediante escrito allegado al correo institucional del Juzgado el 23 de enero hogaño,<sup>3</sup> aportó

<sup>1</sup> Folio 32 Digital

<sup>2</sup> Folio 34 Digital

<sup>3</sup> Folio 37 Digital

la documentación requerida donde se constató que ha cumplido a cabalidad con el fallo de tutela proferido el 21 de junio de 2022, por la citada judicatura, por lo tanto para dicha entidad no se abrió trámite incidental.

6. Así las cosas, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, decidió, mediante auto del 24 de enero de 2023, iniciar el trámite incidental de desacato, en contra del representante legal de la Organización La Merced S.A.S, y el Representante legal de AFP Protección, y/o quienes hagan sus veces, ordenando además el traslado por 3 días para el ejercicio del derecho de defensa.<sup>4</sup>

7. Con las actuaciones descritas, y dentro del término legal, la Organización La Merced S.A.S. y AFP Protección, contestaron el incidente, indicando que han dado cumplimiento a cabalidad con el fallo proferido por el Juzgado el 21 de junio de 2022, y posteriormente confirmado por el H. Tribunal Administrativo de Nariño el 18 de octubre de 2022.<sup>5</sup>

8. Surtido el trámite procesal correspondiente, con fecha 01 de febrero de la presente anualidad, el Juzgado resolvió:

**“PRIMERO. SANCIONAR POR DESACATO a VICTOR HUGO ESPAÑA, en su condición de Representante Legal de LA ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia y en virtud del fallo de tutela que dio origen al presente incidente, proferido por esta judicatura el 21 de junio de 2022, y confirmado en segunda instancia el 18 de octubre de 2022.**

**SEGUNDO. IMPONER la sanción de un (1) día de arresto a VICTOR HUGO ESPAÑA, en su condición de Representante Legal de LA ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS, y multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente para el año 2023 pagaderos a favor del Consejo Superior de la Judicatura, en la cuenta No. 3-0820000640-8 del Banco Agrario.**

*La sanción de arresto será cumplida en las instalaciones del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, garantizando los derechos fundamentales de la funcionaria. Oficiese.*

*En caso de no pagar en el plazo concedido, se remitirá copia de la providencia con sus respectivas constancias a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Local, con el fin de que se inicie el proceso de cobro coactivo.*

**TERCERO. En aras de obtener el cumplimiento del fallo, se ORDENA a VICTOR HUGO ESPAÑA, en su condición de Representante Legal de LA ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS, que DE INMEDIATO, proceda a dar cabal cumplimiento con todas las órdenes contenidas en la sentencia proferida por este despacho el 21 de junio de 2022, y confirmado en segunda instancia el 18 de octubre de 2022., y en concreto, proceda a pagar las incapacidades al señor ERSON ROBERT BENAVIDES.**

**CUARTO. La sanción de arresto y multa impuesta a VICTOR HUGO ESPAÑA, en su condición de Representante Legal de LA ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS, se hará efectiva una vez se surta el grado de consulta ante el H. Tribunal Administrativo de Nariño. Remítase inmediatamente el expediente electrónico a través de la Oficina Judicial, para que se someta a reparto entre los H. Magistrados de esa Corporación.**

**QUINTO. ABSTENERSE DE IMPONER SANCIÓN POR DESACATO al representante legal o quien haga sus veces de AFP PROTECCION, de acuerdo a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.**

(...)” (Cursiva fuera del texto original)

<sup>4</sup> Sobre el trámite incidental, se notificó por medio de correo electrónico el mismo día - Archivo 039 Digital

<sup>5</sup> Folio digital 44 a 45

9. No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida se entra a decidir la consulta previa las siguientes:

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA

10. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, este Tribunal, como superior funcional del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto (N), es competente para decidir en grado jurisdiccional de consulta, si la sanción impuesta en el incidente de desacato se encuentra o no ajustada a derecho.

### 2. LA ACCIÓN DE TUTELA Y EL INCIDENTE DE DESACATO

11. La acción de tutela fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo orientado a proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados en la ley.

12. Ahora bien, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, una vez proferido el fallo que concede la tutela, corresponde a la autoridad responsable del agravio cumplirlo sin demora, so pena de incurrir en desacato castigable con arresto hasta de (6) meses y multa hasta de (20) salarios mínimos mensuales; sanción que corresponde imponer al juez que impartió la orden, quien a su vez elevará consulta al superior, según lo dispone el inciso 2 del artículo 52 *ajusten*.

13. Así las cosas, en el estudio de la normatividad referida, se tiene que el fin último del incidente de desacato, es conminar al cumplimiento de la orden tutelar incumplida en un principio y así asegurar la tutela de los derechos fundamentales invocados, no así la imposición de una sanción generadora de perjuicios sin mayores razonamientos. Interpretación que desarrolló la Corte Constitucional en las sentencias T-763 de 1998, T-421 de 2003 y últimamente en la sentencia T-527/12, que sobre el objetivo inmerso en el trámite de incidente de desacato sostuvo:

*“Así mismo, otro de los efectos del desacato es la imposición de las sanciones de arresto y/o multa que se contemplan en el Decreto 2591 de 1991. A diferencia de las sanciones penales, las contempladas en el incidente de desacato se encaminan en esencia a lograr la eficacia en el cumplimiento de las órdenes impartidas por el juez de amparo.*

*Por ello, el apremio que supone la imposición de una sanción por desacato puede llevar a que el accionado se persuada en cumplir la orden de tutela a él impuesta. Frente a ese panorama, si el trámite de desacato ya inició o el mismo se ha adelantado en gran medida, la imposición de alguna de las sanciones contempladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, podrá evitarse, si en el transcurso de dicho trámite se verifica que el fallo se ha cumplido.*

*Como parte del trámite del incidente de desacato se contempla igualmente la consulta, como un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud de ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el*

objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata. En el caso de la consulta del incidente de desacato, la situación de debilidad radica en cabeza de la persona a quien se le impone la sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela. Al tener como finalidad establecer la legalidad del auto consultado, su estudio se debe limitar a esta providencia, y no más, siendo imposible que su estudio de legalidad recaiga sobre la providencia de tutela cuyo incumplimiento se alega.”

14. Así mismo, la Corte Constitucional,<sup>6</sup> señala la diferenciación que existe entre el cumplimiento del fallo de tutela y el desacato, en el evento específico en que una vez impuesta la sanción de desacato, la parte accionada procede al cumplimiento del fallo. Al respecto dispone:

“(…) 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>7</sup>

Desde esa perspectiva, 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 éste permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual 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”.<sup>8</sup>

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que **“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 quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor”**<sup>9</sup> (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

## 2.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INCIDENTE DE DESACATO

15. Primeramente, cabe recordar la naturaleza jurídica de la sanción por desacato, evidenciada en la jurisprudencia proferida por el Máximo Tribunal Constitucional,<sup>10</sup> así:

De acuerdo con la sentencia T-188/02 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 efectiva la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo”. En otras palabras, el objeto del incidente no es la imposición de la sanción en sí misma, sino proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado. Así, 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.

**Respecto a los límites, deberes y facultades del juez de tutela que conoce del incidente de desacato y en virtud de lo que hasta ahora ha sido señalado, debe reiterarse que el ámbito de acción del juez está definido por la parte resolutive del**

<sup>6</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-512 de 2011. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio.

<sup>7</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>8</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009.

<sup>9</sup> Colombia. Corte Constitucional. Ibídem.

<sup>10</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-1113 de 2005.

**fallo correspondiente. Por lo tanto, es su deber 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).<sup>11</sup>**

Una vez verificado 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. Finalmente, si existe responsabilidad deberá imponer la sanción adecuada - proporcionada y razonable - a los hechos.

Al momento de evaluar si existió o no el desacato, el juez debe tener en cuenta circunstancias excepcionales de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para cumplir, las cuales deben estar siempre avaladas por la buena fe de la persona obligada. En este sentido, conviene recordar que la Corte ya ha señalado que no se puede imponer una sanción por desacato: **(i) cuando la orden impartida por el juez de tutela no ha sido precisa -porque no se determinó quien debe cumplirla o su contenido es difuso-; (ii) cuando el obligado de buena fe quiere cumplir la orden pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo.**<sup>12</sup>

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.”<sup>13</sup> (Subrayado fuera de texto).

## 2.2. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE INTRODUCIR AJUSTES A LA ORDEN INICIAL AL FALLO DE TUTELA

16. En sentencia T-233 de 2018, la Corte Constitucional en reiterativa jurisprudencia señaló:

“Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden inicial, siempre que se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada, señalando los lineamientos que han de seguirse para tal efecto, a saber:

“(1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus **aspectos accidentales**, bien porque:

(a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane;

(b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o

(c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.

(2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado.

<sup>11</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005.

<sup>12</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-368 de 2005.

<sup>13</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-1113 de 2005.

(3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad.

(4) La nueva orden que se profiera, debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.”

### 2.3. EL GRADO DE CONSULTA DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR DESACATO AL FALLO DE TUTELA

17. El inciso 2 del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, dispone que las sanciones impuestas por el juez de primera instancia mediante el trámite incidental de desacato serán consultadas al superior jerárquico quien dispone de 3 días para resolver si la sanción impuesta debe revocarse o debe ser confirmada.

18. Por tal razón, el objeto de la presente providencia se contrae a establecer si existió renuencia o no por parte del sancionado, en el cumplimiento de la orden de tutela; así mismo, la consulta en el desacato está instituida no sólo para verificar la efectividad de la protección de los derechos que mediante el fallo se ampararon al tutelante; también está consagrada para revisar que la sanción impuesta por el *A-quo* sea justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto y concordante con la norma que la consagra.

19. En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para que sea procedente la sanción por desacato a una orden judicial proferida en virtud del trámite de tutela, es importante destacar que se debe analizar la ocurrencia de dos elementos; **el objetivo, referente al incumplimiento del fallo, y el subjetivo, relacionado con la persona responsable de dar cumplimiento al fallo. El elemento objetivo, corresponde al incumplimiento del fallo en sí, es decir que se debe hacer un análisis de los elementos probatorios obrantes en el expediente para determinar que la orden ha sido inobservada**, ya sea por su desconocimiento total que conlleve a la falta de pronunciamiento por parte de la entidad encargada de proferir la orden, o por su desconocimiento parcial, cuando la entidad se pronuncia, pero desconoce las instrucciones impartidas por el juez de tutela.

20. Por su parte, el elemento subjetivo hace referencia a la actitud negligente u omisiva del funcionario encargado de dar cumplimiento a la orden impartida en sede de tutela. Es un elemento que se verifica con la identificación clara y precisa del sujeto pasivo de la orden, una vez identificado se debe analizar cuál ha sido su actitud funcional respecto al fallo, si actuó de manera diligentemente, con el fin de garantizar los derechos del accionante conforme a las estipulaciones hechas por el juez de tutela.

21. Una vez analizados los elementos para que proceda la sanción por desacato, el juez competente debe valorar dicha sanción atendiendo al juicio de razonabilidad realizado al respecto y aplicando las reglas de la experiencia, para que la sanción a imponer no resulte desproporcional a la actitud del funcionario incumplido.

22. La sanción por desacato, no se aparta de los principios del derecho sancionador, razón por la cual la imposición del arresto y la multa al funcionario incumplido debe hacerse respetando el debido proceso, es decir, realizando todas las etapas del trámite incidental, con el fin de allegar las pruebas del cumplimiento o incumplimiento del fallo y el derecho de defensa del funcionario que ha de ser sancionado, es decir que se deben realizar los requerimientos a la autoridad competente para que demuestre su observancia al fallo de tutela.

### 3.- EL CASO EN CONCRETO

23. Para analizar el elemento objetivo del desacato en el caso bajo estudio, es pertinente la remisión que debe hacerse a la orden de tutela impartida el día 21 de junio de 2022, dictado por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto,<sup>14</sup> mediante la cual se amparó los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Erson Roberth Benavides, y que fuere posteriormente confirmado, por la Sala Primera de Decisión del H. Tribunal Administrativo de Nariño, el día 18 de octubre de 2022.

24. En la providencia objeto de la consulta, se tiene que el Juez de tutela ordenó al Representante Legal la Organización La Merced SAS y/o quien haga sus veces, al Gerente de Sanitas E.P.S., al Representante Legal de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección, para que de manera coordinada y atendiendo el Dictamen de pérdida de capacidad laboral invalidez n° 2577-2021<sup>15</sup> del señor Erson Roberth Benavides, en un término de 01 y 02 días siguientes a la notificación de la citada providencia, permitan, bajo la figura de su incapacidad, su revisión, tanto del origen, como el estado en el que se encuentran alguna de ellas, pagadas, resueltas, rechazadas e incluso, que haya unas que no se encuentren relacionadas en el récord de incapacidades; en sus efectos, se ordenó a que procedan:

i). A la Organización La Merced SAS, que, si aún no lo hubiere hecho, pague en favor del señor Erson Roberth Benavides, las siguientes incapacidades:

AUTORIZACIÓN	ORIGEN	F. INICIO	F. FIN	DIAS AUT	IBC	COD DIAG	VALOR	ACUMULADO
56782519	General	10/12/2020	13/12/2020	4	\$ 877.803	M544	\$ 117.040	19
56782530	General	21/12/2020	27/12/2020	7	\$ 877.803	M511	\$ 204.821	26
56864810	General	28/12/2020	3/01/2021	7	\$ 877.803	M511	\$ 204.820	33
56864825	General	4/01/2021	10/01/2021	7	\$ 877.803	M511	\$ 204.821	40
56782537	General	11/01/2021	9/02/2021	30	\$ 877.803	M511	\$ 877.803	70
56864694	General	10/02/2021	23/02/2021	14	\$ 877.803	M511	\$ 409.641	84
<b>VALOR</b>							<b>\$</b>	<b>2.018.946</b>

ii). Sanitas E.P.S., si aún no lo hubiere hecho, reconozca y pague los subsidios por incapacidad reclamados por el señor Erson Roberth Benavides, correspondientes a los periodos que se relacionan a continuación:

FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ORIGEN ENFERMEDAD	PAGADA	DIAS ACUMULADOS
10/12/2020	13/12/2020	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	19

<sup>14</sup> Sobre la citada figura se hizo necesario precisar que si bien el fallo de primera instancia fue proferido en la fecha antes indicada; también lo es, que el reparto para la segunda instancia, solo se vino a efectuar el 12 de octubre de 2022 y que, por información suministrada por el juzgado de origen, se presentaron inconvenientes de carácter técnico en la plataforma SAMAI para que la alzada se efectuara oportunamente tal como lo dispone la ley; fue así, que el Tribunal Administrativo de Nariño, emitiera como garantía del mecanismo constitucional la decisión de segunda instancia el 18 de octubre de 2022.

<sup>15</sup> Archivo 014 Paginas 16 y ss. - Dictamen de pérdida de capacidad laboral invalidez n° 2577-2021 Determinó que no existe una pérdida de capacidad laboral y que: “ una vez revisada y analizada la historia clínica, evidencia científica existente en el caso en el estudio mecanismo de lesión reportado en AT, la patología en controversia: Discopatía lumbar con protrusión discal L4 L5 que contacta ambas raíces nerviosas y protrusión discal L5 S1 que contacta la raíz nerviosa ipsilateral (no deriva del evento); existe RMN DE COLUMNA LUMBAR” fechada 24/11/2020, como prueba objetiva, que sumado a lo ya expuesto, se puede concluir que el caso de la patología en controversia corresponde a un evento común y no laboral, y que se acepta como profesional: contusión de la región lumbosacra y contractura de los músculos periarticulares de la rodilla derecha...”.

*PROVIDENCIA QUE DECIDE CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO  
ERSON ROBERT BENAVIDES Y OTROS Vs. ORGANIZACIÓN LA MERCED S.A.S. y OTROS  
RADICACIÓN: 52001-33-33-003-2022-0090-(12455)-01*

7/12/2020	13/12/2020	ENFERMEDAD GENERAL	NO	0
14/12/2020	20/12/2020	LABORAL	NO	0
21/12/2020	27/12/2020	ENFERMEDAD GENERAL	SI	26
28/12/2020	3/01/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	33
4/01/2021	10/01/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	40
11/01/2021	9/02/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	70
10/02/2021	23/02/2021	ENFERMEDAD GENERAL	SI - SANITAS	84
24/02/2021	2/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	90
3/03/2021	9/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	99
10/03/2021	16/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	105
17/03/2021	23/03/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	112
24/03/2021	22/04/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	142
23/04/2021	13/05/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	163
14/05/2021	20/05/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	170
21/05/2021	30/05/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	180

iii). La Organización La Merced y/o quien haga sus veces, radique si aún no lo hubiere hecho ante la EPS Sanitas y la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., las siguientes incapacidades.

FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ORIGEN ENFERMEDAD	PAGADA	DÍAS ACUMULADOS
8/01/2022	11/01/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	402
12/01/2022	10/02/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	412
11/02/2022	12/03/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	442
12/03/2022	10/04/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	472
12/04/2022	11/05/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO REPORTADO POR EPS	502

iv). La Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., en caso de encontrarse radicadas dichas incapacidades-, si aún no lo hubiera hecho, reconozca y pague el subsidio por incapacidad reclamado por el señor Erson Roberth Benavides, correspondientes al periodo que va desde el 31 de mayo de 2021 al 11

*PROVIDENCIA QUE DECIDE CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO  
ERSON ROBERT BENAVIDES Y OTROS Vs. ORGANIZACIÓN LA MERCED S.A.S. y OTROS  
RADICACIÓN: 52001-33-33-003-2022-0090-(12455)-01*

de mayo de 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y según el cuadro adjunto.

FECHA INICIAL	FECHA FINAL	ORIGEN ENFERMEDAD	PAGADA	DÍAS ACUMULADOS
31/05/2021	19/06/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	200
20/06/2021	22/06/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	203
23/06/2021	21/07/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	232
22/07/2021	20/08/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	262
21/08/2021	18/09/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	291
19/09/2021	18/10/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	321
19/10/2021	21/10/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	324
22/10/2021	01/11/2021	ENFERMEDAD GENERAL	NO	335
8/11/2021	10/11/2021	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	338
11/11/2021	25/11/2021	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	353
26/11/2021	25/12/2021	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	383
26/12/2021	8/01/2022	ENFERMEDAD GENERAL	RECHAZADA	398
8/01/2022	11/01/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	402
12/01/2022	10/02/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	412
11/02/2022	12/03/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	442
12/03/2022	10/04/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	472
12/04/2022	11/05/2022	ENFERMEDAD GENERAL	NO	502

25. Sobre el trámite impartido, y ante el incumplimiento de la decisión judicial, fue el señor Erson Robert Benavides, quien manifestara, en definitiva, ser la Organización La Merced SAS y la AFP Protección, como entidades, quienes no han dado cumplimiento al fallo, sobre las órdenes contenidas en la providencia de 21 de junio de 2022, dictadas por el Juzgado, y confirmado en segunda instancia el 18 de octubre de 2022, por el H. Tribunal Administrativo de Nariño, relacionado con el pago atinente a incapacidades generadas por el accidente laboral padecido por el actor.

26. De esta manera, es imperioso recordar que la H. Corte Constitucional ha señalado que los límites, deberes y facultades del juez de tutela que conoce el desacato, están definidos por la parte resolutoria del fallo, en consecuencia, debe verificar:

- 1). **A quién estaba dirigida la orden;**

2). **Cuál fue el término otorgado para ejecutarla;**

3). **Y el alcance de la misma.**

27. Esto con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada).

28. Teniendo en cuenta estos parámetros, en el caso concreto se encuentra acreditado que, en el fallo de tutela, se emitió una orden tendiente a proteger los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Erson Roberth Benavides; disponiéndose la materialización de unas órdenes específicas a la Organización La Merced SAS, Sanitas E.P.S., y la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección, relacionado con el pago por concepto de incapacidades a él otorgadas.

29. Igualmente, está demostrado que el Juzgado, puso en conocimiento del incidente, a cada uno de los representantes legales de las entidades incidentadas, siendo enviados a los respectivos correos electrónicos, mismos que el Tribunal corroboró con la plataforma de digitalización correspondiente; pero que solo en algunas de las entidades - ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS y AFP PROTECCION -, con los respectivos informes, y las pruebas allegas al proceso, se lograra destacar, el cumplimiento parcial de las órdenes emitidas en el fallo tutelar, como efectivamente fuere implementado por el *A-quo*, bajo los siguientes registros:

a). AFP Protección contestó que, de acuerdo a lo orden impartida por el Juzgado en sentencia de tutela del 21 de junio de 2022, y confirmada por esta Corporación el 18 de octubre de 2022, ha dado cabal cumplimiento a la orden de pago de incapacidades al señor Erson Roberth Benavides comprendidas del 31 de mayo de 2021 y 11 de mayo de 2022.<sup>16</sup>

b). La Organización La Merced SAS, menciona que ha cumplido en su totalidad con el pago por concepto de incapacidades al señor Erson Robert Benavides, inclusive mucho antes de ordenarse mediante fallo de tutela.<sup>17</sup>

30. Sobre el tramite impartido, y según los documentos allegados como pruebas dentro del presente incidente de desacato, debe destacar la Sala, que como bien lo hubiere registrado el *A-quo*, si bien, la Organización La Merced SAS, hubiere manifestado, que ha realizado pagos por concepto de incapacidades al señor Erson Robert Benavides, como sumas que ascienden a \$ 2.700.000, y que éstas fueron pagadas mediante consignación a la cuenta del accionante; a juicio de la Sala, una vez revisadas las pruebas que aporta la citada entidad, se encuentra que dichas consignaciones datan del 23 de marzo, 12 de mayo y 03 de septiembre de 2021,<sup>18</sup> es decir **NO** corresponden a la orden impartida por el Juzgado bajo providencia del - 21 junio de 2022 -, y que fuere confirmado por esta Corporación - el 18 de octubre de 2022 -, como tampoco el monto a pagar ordenado en la citada providencia.

31. Con base en lo anterior,<sup>19</sup> es la Organización La Merced SAS, quien no logró demostrar el cumplimiento efectivo de las órdenes de amparo otorgadas al señor Erson Robert Benavides, cuando tratándose de la efectividad de sus derechos fundamentales, le correspondía a la entidad demostrar las acciones o diligencias desplegadas para dar cabal cumplimiento al fallo de tutela.

<sup>16</sup> Folio 45 Digital

<sup>17</sup> Folio 44 Digital

<sup>18</sup> Archivo 44 – Folio 16 a 17 Digital

<sup>19</sup> Folio 36 Digital – Historia Clínica.

32. Aunado a lo anterior, el Juzgado determinó acertadamente, que se encuentra configurado el factor objetivo, al observar que una de las entidades accionadas - Organización La Merced SAS - NO ha emprendido acciones encaminadas al cumplimiento efectivo de la decisión constitucional, esto debido a que a la fecha no se había acreditado el cumplimiento del fallo de tutela; es decir, derivado en una actuación rebelde y negligente por parte de la organización, toda vez que la entidad de manera injustificada no ha acatado todas las órdenes impartidas.

33. Ante la renuencia de la Organización La Merced SAS, debe destacar la Sala, que teniendo conocimiento del trámite incidental impuesto por parte del *A-quo*, el cual se encuentra en esta instancia sometido al grado judicial de consulta; reiteradamente, obra como nueva prueba, el registro de petición elevado por el señor Erson Robert Benavides el día - 01 de febrero de 2023 - ante la misma entidad, destinada a la solicitud de pago de incapacidades, y las razones del porqué, aun no se ha realizado su pago, independientemente de que ya fueren autorizadas y reconocidas por la EPS Sanitas, advirtiendo ante su omisión, ser nuevamente una retención totalmente arbitraria e ilegal.

34. Como fuere depurado la responsabilidad objetiva por parte de la Organización La Merced, para el *A-quo*, fue determinante en examinar si su representante legal, estaba incurso en responsabilidad subjetiva; para la Sala es claro, que se encuentra igualmente configurado el elemento subjetivo, debido a la negligencia que se presenta al no acatar la orden judicial, incluso hasta el punto de pretender excusar su responsabilidad, no aportando pruebas ni menos acreditando el cumplimiento total o parcial de la orden que beneficiaría al señor Erson Robert Benavides, quien presenta entre otras, nuevas peticiones sobre el pago de incapacidades autorizadas y reconocidas por la EPS Sanitas.

35. Bajo estas consideraciones, se observa que el Juzgado hizo lo propio al tratar de garantizar el debido proceso durante el incidente de desacato propuesto por el accionante, pero no obtuvo respuesta que pueda variar la decisión final, en la cual se impone la sanción; cuando en caso contrario, lo que se pudo destacar fue una actuación rebelde y negligente por parte de la Organización La Merced SAS, en cuanto al cumplimiento del fallo de tutela; no ocurriendo lo mismo, con la AFP Protección, toda vez que dicha entidad, si brindó respuesta positiva al informe requerido dentro del trámite incidental, allegando pruebas que acredita las labores o diligencias desplegadas para el cumplimiento de las órdenes de amparo, concluyente para la Sala, que hasta el momento ha acatado el fallo de tutela; es decir, haber realizado el pago de incapacidades al señor Erson Roberth Benavides definidas en el asunto de la referencia.

36. En este orden de ideas, se encuentra acreditado que fue la Organización La Merced SAS, quien hasta la presente fecha no ha dado cumplimiento total al fallo de tutela, por lo cual es viable imponer sanción a su representante legal, pues está demostrado que le impuso la carga de acatar la orden del fallo de tutela de manera taxativa, pero por alguna razón hasta la presente fecha, ha optado por desatenderla; figura por medio del cual, provocaría la imposición de las sanciones estipuladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, y que permitiera en esta instancia, su confirmación.

37. Así entonces, al haberse configurado los aspectos objetivos y subjetivos del trámite incidental, esta Corporación considera que hay lugar a confirmar la sanción impuesta por desacato a la orden de tutela impartida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, frente al incumplimiento judicial elevado por el señor Erson Roberth Benavides, y dirigida de forma determinante por parte del Juzgado, al representante legal de la Organización La Merced SAS.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión,

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** en todas y cada una de sus partes, la providencia calendada el 01 de febrero de 2023, proferida por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, por medio de la cual se sancionó al señor **VICTOR HUGO ESPAÑA**, en su condición de Representante Legal de **LA ORGANIZACIÓN LA MERCED SAS**, y en virtud a la acción de tutela que dio origen al presente incidente, es decir, las providencias de 21 de junio de 2022, dictado por el Juzgado, y del 18 de octubre de 2022, proferido por el H. Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: EXHORTAR** a la **ORGANIZACIÓN LA MERCED S.A.S**, a la **E.P.S. SANITAS** y la **A.F.P. PROTECCIÓN**, para que en lo sucesivo se abstengan en incurrir en omisiones como la que dio origen al incidente de tutela de la referencia.

**TERCERO:** Notifíquese en debida forma a las partes, entregándoles copia digital íntegra de esta providencia.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada la providencia, regrésese el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previa las desanotaciones del libro radicador correspondiente y registro en el Sistema "SAMAI".

### CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia estudiada y aprobada en Sala de Decisión virtual de la fecha



**BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN**  
Magistrada



**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
Magistrado



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado