

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ampara los derechos al debido proceso y al acceso de la administración de justicia / GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA - Anula la sanción por incumplimiento al fallo de tutela en razón a que se dirigió en contra de otra autoridad / COBRO COACTIVO - Orden a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial para que desvincule el actor del trámite administrativo**

[P]ara la Sala es claro que más allá de controvertir las (...) providencias, pues con estas las autoridades judiciales se abstuvieron de imponerle alguna sanción al demandante, lo cierto es que este cuestiona el cobro coactivo que adelanta la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en su contra con ocasión de una sanción pecuniaria que se le impuso con el auto del 20 de mayo de 2015 y de lo cual el actor tuvo conocimiento fue precisamente con el mencionado trámite administrativo que se inició con la comunicación que envió la secretaria del Juzgado 5 Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865 del 15 de julio de 2016. (...). Por lo que si bien no se desconoce que existen otros mecanismos de defensa para obtener la protección de los derechos invocados, la Sala advierte que los mismos no resultan eficaces para el caso concreto, razón por la cual se resolverá de fondo la presente controversia, puesto que la finalidad del cobro coactivo para lograr un recaudo rápido de las deudas a favor de las entidades públicas, no puede soslayar la garantía constitucional al debido proceso administrativo que le asiste a sus destinatarios. (...). Así las cosas, la Sala observa que el trámite de cobro coactivo que adelanta la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial carece de fundamento jurídico para ello, ya que la providencia del 20 de mayo de 2015 con la que se le impuso una multa por desacato quedó anulada con la decisión que se adoptó en el grado jurisdiccional de consulta del 23 de junio de 2015, y la sanción que posteriormente se profirió, que fue confirmada con el auto del 19 de octubre de 2015 por el incumplimiento al referido fallo de tutela, se dirigió en contra de otra autoridad, esto es, al señor [A.R.A.]. Por tanto, para el caso concreto se advierte que le asiste razón al demandante, pues el cobro coactivo que se inició en su contra no cuenta con una orden judicial vigente que justifique la utilización de dicha herramienta administrativa en desmedro de sus intereses. En consecuencia, se accederá al amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a administración de justicia, y se ordenará a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial que desvincule al [actor] del cobro coactivo identificado con el radicado 73001-1290-000-2016-01154-00 que adelanta en su contra con ocasión de la providencia del 20 de mayo de 2015 y de la comunicación remitida por la secretaria del Juzgado 5 Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865 del 15 de julio de 2016, a través de la cual envió copia de la providencia del 19 de octubre de 2015, con ejecutoria del 23 de los mismos.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2591 DE 1991 / DECRETO 1069 DE 2015

**NOTA DE RELATORÍA:** En esta providencia la Sección Quinta en primera instancia amparó los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por el actor, y que fueron vulnerados por el Tribunal Administrativo del Tolima. La Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto consultó sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), M.P. María Elizabeth García González. La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo

(procedencia sustantiva) y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto (procedencia adjetiva), ver: sentencia T - 949 de 16 de 2003, M.P: Eduardo Montealegre Lynett, sentencia T - 774 de 13 de agosto de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C - 590 de 8 de junio de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Al respecto de la procedencia de la acción de tutela para impugnar el trámite impartido y los actos administrativos proferidos dentro del procedimiento de cobro coactivo, ver: sentencia 24 de abril de 2014, exp. 25000-23-41-000-214-00295-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D. C., febrero nueve (9) de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2016-03537-00(AC)**

**Actor: CARLOS ALBERTO MURILLO MARTÍNEZ**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Y OTROS**

Procede la Sala a decidir la solicitud presentada por el señor Carlos Alberto Murillo Martínez, a través de apoderada, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en la Constitución Política, artículo 86, y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1. Petición de amparo constitucional**

Mediante escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación el recibido el 28 de noviembre de 2016 en la Secretaría General de esta Corporación, a través de apoderada, el señor Carlos Alberto Murillo Martínez, quien se desempeñó como director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué (COIBA), interpuso acción de tutela contra el Juzgado 5° Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, el Tribunal Administrativo del Tolima y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Seccional Ibagué, con el fin de que se le protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia por «*vía de hecho judicial*».

Las parte actora manifestó que el Juzgado 5° Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué mediante fallo de tutela del 10 de julio de 2013 accedió al amparo solicitado por el señor Jonnatan Praider Cardona Rodríguez<sup>1</sup>, dentro del expediente 73001-33-33-005-2013-00541-00, y en consecuencia ordenó a

---

<sup>1</sup> Identificado con cédula de ciudadanía 1.038.092.567.

CAPRECOM EPS-S, que le prestara los servicios médicos al mencionado recluso y, al Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (COIBA) a brindar la colaboración necesaria para garantizarle su desplazamiento a la entidad de salud respectiva.

Asimismo, indicó que debido al incumplimiento de la aludida orden judicial, los despachos judiciales demandados, a través de las providencias del 25 de septiembre y 19 de octubre de 2015 impusieron la multa de 1 salario mínimo legal mensual vigente al señor Adán Ruiz Álvis, en calidad de director territorial de CAPRECOM EPS-S Tolima<sup>2</sup>, dentro del incidente de desacato que se adelantó en contra de las respectivas autoridades responsables.

Por lo que adujo que sus garantías constitucionales se le desconocieron con el cobro persuasivo de multa 73001-1290-000-2016-01154-00 que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Ibagué (Tolima) adelantó como consecuencia de la citada sanción por la suma de \$644.350.00, en su contra como director del Complejo Carcelario y Penitenciario (COIBA), ya que la multa se impuso fue al director territorial de CAPRECOM EPS-S Tolima.

En concreto, solicitó lo siguiente:

«...

**2. ORDENAR a la Dirección Sección de Administración Judicial de Ibagué, abstenerse de efectuar el cobro persuasivo en contra de mi poderdante dentro del Expediente Número 730001-1290-000-2016-01154-00, correspondiente a la suma de **SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$644.350) M/cte., y en consecuencia, librar comunicación al señor **CARLOS ALBERTO MURILLO MARTINEZ** donde le informe que corrigió o subsanó dicha inconsistencia.****

**3. Las demás que considere necesarias esa Corporación**» (negritas y subrayados dentro del texto original)

Adicionalmente, pidió como medida provisional la suspensión transitoria de los efectos de la sanción impuesta por el juzgado demandado, la cual se confirmó en grado de consulta por el Tribunal Administrativo del Tolima, así como la del «... *cobro coactivo efectuado mediante oficio No. 1683 del 04 de octubre de 2016, hasta tanto quede debidamente ejecutoriada la decisión que resuelva de fondo la presente acción*»<sup>3</sup>.

La solicitud tuvo como fundamento, los siguientes

## 2. Hechos

---

<sup>2</sup> La cual debía ser consignada por el responsable en la cuenta del Banco Popular 050-00118-9 denominada DTN-Multas y Cauciones del Consejo Superior de la Judicatura, código rentístico 5011-02-03.

<sup>3</sup> Esta medida se negó con el auto admisorio de la demanda.

Sostuvo que el interno Jonnatan Praider Cardona Rodríguez presentó una tutela para la protección de su derecho fundamental a la salud, la cual fue tramitada ante el Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué (Tolima).

Indicó que dicho despacho judicial mediante sentencia del 10 de julio de 2013, accedió a la solicitud de amparo en los siguientes términos:

*«Primero. Tutelar los derechos fundamentales a la salud, a la dignidad humana y de petición del señor JONATAN (sic) CARDONA RODRIGUEZ, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

*Segundo. Ordenar a CAPRECOM EPS-S para que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda asignar las citas y valoraciones del señor JONATAN (sic) CARDONA RODRIGUEZ, por parte de los médicos especialistas en Dermatología y Optometría así como la práctica de Ecografía Mamaria, como consecuencia de las enfermedades que actualmente padece, advirtiendo este Despacho que el cumplimiento de la orden se predica de la atención efectuada por el respectivo especialista y no de la simple asignación de la cita.*

*Tercero: Ordenar al Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué –COIBA-, que brinde la colaboración necesaria para que al interno JONATAN CARDONA RODRIGUEZ se le garantice su desplazamiento a la entidad de salud donde va (sic) ser valorado por los médicos especialistas en dermatología, ortopedia y donde se le va a practicar la Ecografía Mamaria.*

*Cuarto: Notifíquese a las partes el contenido de esta decisión por vía telegráfica o por el medio más expedito que asegure su cumplimiento, conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991, y de no ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes, remítase la actuación ante la Corte Constitucional para su eventual revisión.»*

Agregó que la orden de tutela consistía en trasladar desde el centro de reclusión al accionante hasta las instalaciones de las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS) donde lo ordenaron los facultativos tratantes.

Añadió que el citado despacho judicial mediante providencia del 12 de noviembre de 2014 dio apertura al incidente de desacato<sup>4</sup> presentado por el señor Jonnatan Praider Cardona Rodríguez el 6 de agosto de 2014 por incumplimiento del referido

---

<sup>4</sup> Con auto del 30 de septiembre de 2014 el citado despacho judicial requirió de forma previa a «...JHON ALEJANDRO MUTILLO PÉREZ en su calidad de Director General del INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC y a LUISA FERNANDA TOVAR PULECIO en su calidad de Directora General de CAPRECOM EPS-S, para que dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, informen sobre las medidas adoptadas para lograr que los funcionarios encargados den cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia de tutela del 10 de julio de 2013.

...»

fallo de tutela<sup>5</sup> y con auto del 12 de marzo de 2015 ordenó la vinculación del demandante «...en su calidad de Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Ibagué...».

Sostuvo que a través de providencia del 20 de mayo de 2015 el Juzgado 5° Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, dispuso:

*«PRIMERO: DECLARAR que CARLOS ALBERTO MURILLO, en su calidad de Director del Complejo Penitenciario INPEC- COIBA y JHON JAIRO BELTRAN SANCHEZ, en su calidad de Director Territorial – Tolima CAPRECOM EPS-S, incurrieron en Desacato al fallo de tutela proferido por este Juzgado el día 10 de julio de 2013, que accedió al amparo constitucional del accionante JONATAN (sic) CARDONA RODRÍGUEZ.*

*SEGUNDO: SANCIONAR a CARLOS ALBERTO MURILLO... y JHON JAIRO BELTRAN SANCHEZ...con multa equivalente a un (01) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, a cada uno de ellos...»*

Sostuvo que dicha decisión quedó anulada con el auto del 23 de junio de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual al darle trámite al grado jurisdiccional de consulta de la precitada sanción por desacato advirtió «varias irregularidades e imprecisiones», dispuso:

*«1. DECLARASE (sic) LA NULIDAD DE LO ACTUADO a partir del auto interlocutorio del 12 de noviembre de 2014, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo de Ibagué que dio apertura al incidente de desacato.*

*2. ORDENASE (sic) al Juzgado Quinto Administrativo de Ibagué, recomponer la actuación viciada de nulidad y adelantar el incidente de desacato propuesto por la parte actora, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido, y teniendo especial cuidado por el respeto del derecho al debido proceso y defensa de las partes.*

*...»*

Agregó que nuevamente se dio apertura al incidente de desacato con auto del 13 de agosto de 2015, con el cual se dispuso:

---

<sup>5</sup> Con esta decisión el Juzgado decidió:

*«PRIMERO: Dar Apertura al presente Incidente de Desacato contra NANCY PÉREZ GONZÁLEZ, en su calidad de Directora del Establecimiento Penitenciario y carcelario de Ibagué, LUIS RAMÍREZ ARAGÓN, en su calidad de Director General del INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, JHON JAIRO BELTRAN SUAREZ, en su calidad de Director Territorial – Tolima de CAPRECOM EPS-S y LUISA FERNANDA TOVAR PULECIO, en su calidad de Directora Nacional de CAPRECOM EPS-S.*

*...»*

*«PRIMERO: Dar Apertura (sic) al presente Incidente de Desacato contra CARLOS ALBERTO MURILLO MARTINEZ en su calidad de Director Complejo Penitenciario y carcelario de Ibagué COIBA y ADAN RUIZ ALVIS en su calidad de Director Territorial Tolima de CAPRECOM.*

*...» (negrilla dentro del texto original)*

Indicó que el citado Juzgado mediante providencia del 25 de septiembre de 2015 solo sancionó con multa equivalente a 1 s.m.l.m.v. al señor Adán Ruiz Álvis, en calidad de director territorial de CAPRECOM EPS-S por no acatar la orden de amparo, pues frente al actor se abstuvo de imponer sanción debido al cumplimiento del fallo en lo que él correspondía.

*«PRIMERO: DECLARAR que ADAN RUIZ ALVIS, en su calidad de Director Territorial – Tolima CAPRECOM EPS-S, incurrió en Desacato al fallo de tutela proferido por este Juzgado el día 10 de julio de 2013, que accedió al amparo constitucional del accionante JONATAN CARDONA RODRÍGUEZ.*

*SEGUNDO: SANCIONAR a ADAN RUIZ ALVIS, en su calidad de Director Territorial – Tolima CAPRECOM EPS-S, **con multa equivalente a un (01) salario mínimo legal mensual vigente** a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por Desacato al fallo de tutela proferido por este Juzgado el día 10 de julio de 2013...*

*La anterior suma de dinero deberá ser consignada dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de este auto, a nombre del Consejo Superior de la Judicatura, bien sea en el banco Popular en la cuenta denominada DTN multas y cauciones efectivas No. 110-0050-00118-9, o en el Banco Agrario en la cuenta denominada multas y cauciones efectivas...*

*TERCERO: ORDÉNESE a ADAN RUIZ ALVIS en su calidad de Director Territorial – Tolima CAPRECOM EPS-S, que procedan a dar cumplimiento a la sentencia de tutela proferida por este Juzgado...*

*CUARTO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE esta decisión, al funcionario en desacato.*

*QUINTO: Abstenerse de imponer sanción al Representante Legal del INPEC-COIBA responsable de dar cumplimiento al fallo de tutela del 10 de julio de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.*

*SEXTO: Súrtase el grado jurisdiccional de CONSULTA de la presente decisión...» (negrilla del numeral quinto fuera del texto)*

Como fundamento de la anterior decisión se señaló:

*«Efectuadas las anteriores pre cisiones, es claro que el INPEC- COIBA actuó de manera efectiva y pronta con ocasión a lo ordenado en el fallo de*

tutela (sic) 10 de julio de 2013, en razón de prestar la colaboración necesaria para que al interno JONATAN (sic) CARDONA RODRIGUEZ, se le garantice (sic) los servicios de salud, efectuando las solicitudes de cada valoración y el transporte de las mismas y en cuanto a la remisión de la orden por oftalmología si bien se ordenó en el fallo por optometría, lo cierto es que, dicha especialidad (oftalmología) ausculta en mayor grado lo relacionado con los ojos y la vista.

**Así las cosas, no habrá lugar a imponer sanción al representante legal del (sic) el INPEC- COIBA.**

Ahora bien, en lo que respecta a CAPRECOM EPS, si bien no se allegó informe alguno de su parte, lo cierto es que en los documentos aportados por el COIBA –INPEC, se observan las diferentes valoraciones practicadas al interno por diferentes especiales (sic) y que fueron relacionadas en precedencia.

Sin embargo. No se advierte valoración alguna por optometría así como tampoco por la especialidad de oftalmología cuya orden fue generada, luego, el cumplimiento del fallo no ha sido a cabalidad, en tanto que a la fecha aún se encuentra pendiente la valoración por dicha especialidad.

...» (negritas fuera del texto original)

Afirmó que a través de auto del 19 de octubre de 2015 la mencionada decisión fue confirmada en el grado jurisdiccional de consulta por el Tribunal Administrativo del Tolima, así:

«**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión materia de consulta proferida el 25 de septiembre de 2015 por el Juzgado Quinto Administrativo de Ibagué.

**SEGUNDO: ADICIONAR** la providencia objeto de consulta en el sentido de conferir al señor ADAN RUIZ ALVIS, Director Territorial Tolima CAPRECOM EPS-S el término de cinco (5) días para que proceda a consignar el valor de la multa impuesta la cual deberá cancelar en la cuenta del Banco Popular No. 050-00118-9 denominada DTN- Multas y Caucciones-Consejo Superior de la Judicatura, código rentístico No. 5011-02-03, o pena de imponerle sanción de arresto, conforme a las previsiones del artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

De la anterior decisión, notificar a las partes de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

...» (negritas dentro del texto original)

Aseveró que como fundamento de la anterior decisión, el Tribunal manifestó que CAPRECOM EPS-S informó que dio cumplimiento a lo ordenado con la sentencia de amparo, pues asignó la correspondiente «...cita para el día 23 de septiembre

de 20145 (sic) a las 10:00 a.m. en DENBAR con la especialidad de Dermatología.»

Manifestó que en efecto en el auto del 19 de octubre de 2015, se indicó que pese a lo anterior la aludida entidad no dio cabal cumplimiento al referido fallo de tutela, pues no obraba dentro del expediente documento alguno del cual se permita inferir la asignación de la correspondiente cita de oftalmología y la práctica de CX de Tórax, las cuales también fueron solicitadas por el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué (COIBA) mediante «...oficios 639 COIBA-AT-SP-DIR 3141 del 8 de julio de 2015 y 639 COIBA-AT-SP-DIR 420 del 20 de agosto del mismo año.»

Señaló que el 30 de noviembre de 2015 el Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué profirió auto de obedécese y cúmplase respecto de lo ordenado en el grado jurisdiccional de consulta el 19 de octubre de 2015.

Agregó que mediante providencia del 17 de junio de 2016 el referido despacho judicial negó la solicitud presentada por el director (e) de CAPRECOM Territorial Tolima con la que pretendía se inaplicara la sanción impuesta.

Resaltó que a pesar de lo anterior, la secretaria del Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865 del 15 de julio de 2016 remitió a la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Seccional de Administración Judicial la «...primera copia que presta mérito ejecutivo...» de los siguientes autos sancionatorios:

<b>FECHA DE EJECUTORIA DE LA SANCIÓN</b>	<b>NOMBRE Y APELLIDO DEL SANCIONADO</b>	<b>DOCUMENTO DE IDENTIDAD</b>	<b>DIRECCIÓN DEL SANCIONADO</b>
23-10-2015	CARLOS ALBERTO MURILLO	19.329.883	...
23-10-2015	JHON JAIRO BELTRAN SANCHEZ	71.271.820	...
23-10-2015	ADAN RUIZ ALVIS	14.240.672	...

Indicó que la Dirección Seccional de Administración Judicial de Ibagué le inició cobro persuasivo, el cual se identificó con el radicado 73001-1290-000-2016-01154-00 por valor de \$644.350 mil pesos, pese a que no fue la autoridad que resultó sancionada, sumado a que durante el tiempo que fungió como director de dicho centro carcelario le dio cabal cumplimiento en lo que se encontraba dentro del ámbito de sus competencias, ya que así se advierte del histórico de las remisiones que en su momento autorizó para el interno Jonnatan Praider Cardona Rodríguez.



Afirmó que con ocasión de un nuevo escrito presentado por el señor Cardona Rodríguez ante el Juzgado en cuestión el 15 de enero de 2016, dicho despacho judicial previo a dar inicio al incidente de desacato, requirió el cumplimiento del aludido fallo de tutela mediante autos del 9 de febrero, 14 de marzo y 11 de mayo de 2016, Al brigadier general Jorge Luis Ramírez Aragón, al señor Felipe Negret Mosquera, la señora Luisa Fernanda Tovar, y al señor Edgar Alberto Guzmán Rueda, en calidad de director general del Instituto Nacional penitenciario y Carcelario (INPEC), directora de CAPRECOM EPS-S, representantes legales de la fiduciaria La Previsora S. A. (liquidador de CAPRECOM EPS) y Patrimonio Autónomo PAP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL, respectivamente.

Manifestó que con auto del 21 de julio de 2016 dio apertura a la nueva solicitud incidental, por lo dispuso:

*«PRIMERO: Dar Apertura al presente Incidente de Desacato contra JAIRO ENRIQUE PAEZ DURAN, en su calidad de DIRECTOR DEL COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE PICALÉÑA 'COIBA', el Dr. FELIPE NEGRET MOSQUERA, en su calidad de representante legal de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. y de agente liquidador de CAPRECOM EICE y el Dr. MAURICIO IREGUI TARQUINO, en su calidad de Gerente del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL.*

*...»*

Añadió que el mencionado Juzgado 5° Administrativo con auto del 25 de agosto de 2016 se abstuvo de imponer sanción, toda vez que de «...la lectura del fallo proferido por esta instancia el 10 de julio de 2013, se advierte que el incumplimiento al que alude el accionante relacionado con la valoración por cirugía, no fue ordenado en el fallo en comento».

Agregó que con providencia del 19 de diciembre de 2016, en relación con una nueva solicitud del mencionado interno el despacho judicial ordenó estarse a lo resuelto en la anterior decisión.

### **3. Sustento de la vulneración**

En criterio de la parte actora se le vulneraron sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia garantías constitucionales, por cuanto se incurrió en una vía de hecho con ocasión del cobro persuasivo que se adelantó en su contra, pese a que no fue la autoridad sancionada ni ostenta el cargo de director del centro carcelario donde se encuentra recluido el interno Jonnatan Praider Cardona Rodríguez.

Manifestó que durante el tiempo en el que se desempeñó como director del COIBA hizo cumplir cabalmente la orden de amparo, en lo que a él le correspondía, pues así lo demostró con el histórico de las remisiones que autorizó respecto del referido recluso.

Adujo que la orden emitida en el ordinal tercero de la aludida sentencia de tutela del 10 de julio de 2013, se encuentra cumplida, tal como se puede corroborar en el histórico de las remisiones del interno generado el 19 de octubre de 2016 en la base de datos del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec web)<sup>6</sup>.

Señaló que deben analizarse los argumentos y las pruebas que oportunamente presentó durante el trámite segunda instancia de la tutela que dio origen a la pluricitada sanción por desacato y las que allegó ya en sede del grado jurisdiccional de consulta, pues las autoridades judiciales demandadas no las tuvieron en cuenta.

#### **4. Trámite de la solicitud de amparo**

Mediante auto del 30 de noviembre de 2016 se admitió la solicitud de tutela y se ordenó notificar en calidad de demandados a los magistrados que integran el Tribunal Administrativo del Tolima, al juez 5° administrativo oral del Circuito Judicial de Ibagué y al director ejecutivo de Administración Judicial, Seccional Ibagué.

Asimismo, se vinculó como terceros con interés en el resultado del proceso al señor Jonnatan Praider Cardona Rodríguez<sup>7</sup>, a los directores del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), al representante de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), a la presidenta de la fiduciaria La Previsora S. A., en calidad de liquidador de CAPRECOM EICE en Liquidación, Fiduconsorcio PPL o a los funcionarios en los que estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones.

A su vez, se solicitó en calidad de préstamo el expediente de tutela identificado con el radicado 73001-33-33-005-2013-00541-00, así como el correspondiente incidente de desacato presentado por Jonnatan Praider Cardona Rodríguez en contra del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (COIBA), CAPRECOM EPS-S y la Unidad de Salud de Ibagué.

Finalmente, se negó la solicitud de medida provisional solicitada por la parte actora.

#### **5. Argumentos de defensa**

##### **5.1 Magistrados que integran el Tribunal Administrativo del Tolima**

El magistrado ponente de la sentencia de segunda instancia demandada, mediante escrito recibido el 11 de enero de 2017<sup>8</sup>, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por las siguientes razones:

---

<sup>6</sup> Para sustentar dicho hecho, la parte actora realizó un cuadro con el cual relacionó en un cuadro esquemático las órdenes médicas que se llevaron a cabo frente al interno.

<sup>7</sup> Parte accionante dentro de la tutela que dio origen a la sanción por desacato. Para efectos de la notificación de este vinculado se comisionó al Juzgado 5° Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué.

<sup>8</sup> Folios 138 a 140.

Hizo un recuento del fallo de tutela del 10 de julio de 2013 cuyo cumplimiento se persiguió a través del incidente de desacato que culminó con la sanción del señor Adán Ruiz Álvis, como director territorial Tolima de CAPRECOM EPS-S mediante auto del 25 de septiembre de 2015 y con la confirmación del mismo en el grado jurisdiccional de consulta del 19 de octubre de 2015.

Sostuvo que no es posible cuestionar a través de esta acción de tutela la legalidad de la providencia con la cual se confirmó la sanción, por cuanto no se cumple con la ruptura abierta y grosera del ordenamiento jurídico, ya que la fundamentación de dicha decisión no se manifiesta simple y llanamente porque el interesado no la comparta.

Destacó el carácter residual de las acciones de tutela como instrumento para la protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales que pongan fin a un proceso judicial, solo si la conducta que vulnera o pueda vulnerar dichas garantías tiene connotación de una vía de hecho.

## **5.2 Juez 5° administrativo oral del Circuito Judicial de Ibagué**

Esta autoridad judicial demandada a través de escrito recibido el 25 de enero de 2017<sup>9</sup>, remitió en calidad de préstamo los incidentes de desacato presentados por el señor Jonnatan Praider Cardona Rodríguez dentro de la tutela identificada con el radicado 73001-33-33-0052013-00541-00.

Asimismo, envió escaneado el fallo de tutela proferido dentro del aludido proceso, pues no fue posible ubicar el mencionado proceso en el archivo, no obstante informó que la citada providencia también se encuentra dentro de los cuadernos de los incidentes.

## **5.3 Director ejecutivo de Administración Judicial, Seccional Ibagué**

El referido tercero con interés en el resultado del proceso con escrito recibido electrónicamente el 14 de diciembre de 2016<sup>10</sup> manifestó que no es posible acceder a las pretensiones de la tutela por cuanto dicha dirección carece de competencia para declarar la cesación o terminación del proceso coactivo sin que medie una orden judicial.

Indicó que solo el juez que sancionó en primera instancia es la autoridad facultada para ordenar la terminación del proceso de cobro coactivo ya sea por prescripción o por pago total de la obligación.

Agregó que mediante providencia del 20 de mayo de 2015 se sancionó a los señores Carlos Alberto Murillo y Jhon Jairo Beltrán Sánchez, en calidad de directores de las entidades de CAPRECOM EPS-S e INPEC COIBA, respectivamente, con multa de 1 salario mínimo legal mensual vigente.

---

<sup>9</sup> Folio 141.

<sup>10</sup> Folios 65 a 67, 111 a 113.

Adujo que la función que desarrolla el área de cobro coactivo es ejecutar las providencias proferidas por las autoridades judiciales que imponen multas a favor del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 115 y 394 del Código de Procedimiento Civil y en el Acuerdo PSAA10-6979 del 18 de junio de 2010 y el Decreto 272 del 17 de febrero de 2015.

Añadió que el Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865 del 15 de julio de 2016 envió la documentación requerida para que se le diera inicio al cobro coactivo de la multa impuesta a los señores Carlos Alberto Murillo y Jhon Jairo Beltrán Sánchez, esto es, las providencias del 20 de mayo de 2015, mediante la que se sancionó al actor y la del 19 de octubre de 2015, con la cual se resolvió el grado jurisdiccional de consulta.

Arguyó que dio inicio al cobro persuasivo por cuanto las citadas providencias cumplían con los requisitos establecidos en los artículos 115 y 394 del Código de procedimiento Civil y en el referido acuerdo.

#### **5.4 Director del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué**

Este vinculado guardó silencio, pese a su notificación<sup>11</sup>.

#### **5.5 Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)**

El mencionado tercero con interés en el resultado del proceso, tampoco dio respuesta, a pesar de su notificación<sup>12</sup>.

#### **5.6 Representante de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)**

El mencionado vinculado con escrito recibido el 15 de diciembre de 2016<sup>13</sup> sostuvo que el actor nunca ha pertenecido a la planta de personal del USPEC, entidad de naturaleza distinta del INPEC y por lo tanto carece de competencia para resolver la solicitud impetrada por este.

Solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda y se desvincule de la acción constitucional, ya que no tiene legitimación en la causa por pasiva para resolver las pretensiones del demandante.

#### **5.7 Presidenta de la fiduciaria La Previsora S. A., en calidad de liquidador de CAPRECOM EICE en Liquidación, Fiduconsorcio PPL**

El Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, integrado por las Sociedades Fiduprevisora S. A. y Fiduagraría S. A., presentó su informe a través del memorial

---

<sup>11</sup> Folios 56 y anverso.

<sup>12</sup> Folios 54 y anverso.

<sup>13</sup> Folios 69 a 71, 105 y 106.

recibido electrónicamente el 15 de diciembre de 2016<sup>14</sup> y con el cual sostuvo que carece de legitimación en la causa por pasiva.

Alegó que el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad es una cuenta especial de la Nación creada en virtud de lo establecido en la Ley 1709 de 2014.

Indicó que en consecuencia de lo anterior y en cumplimiento de lo consagrado en la referida norma, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) suscribió con el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 el contrato de fiducia mercantil 363 de 2015, cuyo objeto se centra en:

*«...Administrar y pagar los recursos dispuestos por el fideicomitente en el Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad...».*

*«...los recursos del Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad que recibirá la fiducia DEBEN DESTINARSE A LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DERIVADOS Y PAGOS NECESARIOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD Y LA PREVENCIÓN DE LA ENFERMEDAD DE LA PPL A CARGO DEL INPEC...»*

Arguyó que la multa por desacato objeto de esta controversia constitucional no se dirigió en contra del Consorcio, pues tampoco para la fecha en la que se confirmó la providencia sancionatoria (19 de octubre de 2015), aún dicha entidad no existía, ya que empezó a funcionar el 23 de diciembre de 2015, de conformidad con el contrato de fiducia mercantil 363 de 2015<sup>15</sup>.

## **5.8 Jonnatan Praider Cardona Rodríguez**

A pesar de su notificación<sup>16</sup>, este tercero guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia, en atención a lo consagrado por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar, si se vulneraron las garantías constitucionales de la parte actora con el cobro persuasivo que se le adelantó con ocasión de las providencias sancionatorias que se profirieron dentro del trámite incidental por el

---

<sup>14</sup> Folios 74 y 75, posteriormente se allegó el mismo escrito el 16 de diciembre de 2016 (folios 131 y 132).

<sup>15</sup> Dicho contrato se aportó por el tercero vinculado, el cual se encuentra visible a folios 81 a 88.

<sup>16</sup> Folio 61 y vuelta.

incumplimiento del fallo de tutela del 10 de julio de 2013, que accedió al amparo de los derechos fundamentales del señor Jonnatan Praider Cardona Rodríguez.

Para abordar el problema jurídico planteado se analizarán los siguientes aspectos: **i)** el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; **ii)** estudio sobre los requisitos de procedibilidad; y finalmente, de encontrarse superados los requisitos adjetivos de procedencia, se estudiará, **iii)** el fondo del reclamo.

### **3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial**

De conformidad con el precedente jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>17</sup>, mediante el cual **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>18</sup>, conforme al cual:

*«De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.»<sup>19</sup>.*

La Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, es necesario **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia**, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los **«...fijados hasta el momento jurisprudencialmente...»**.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Expediente número 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germania Álvarez Bello. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

<sup>18</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

Es claro que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia<sup>20</sup> a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo (procedencia sustantiva) y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto (procedencia adjetiva).

En tales condiciones, debe verificarse en primer término que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad, a saber: **i)** que no se trate de tutela contra tutela; **ii)** inmediatez y **iii)** subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

En caso contrario, en el evento en que el asunto supere dichos requisitos, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: **i)** que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y **ii)** que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Al respecto, resulta del caso reiterar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una «*tercera instancia*» que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

#### **4. Examen de los requisitos de procedibilidad de las acciones de tutela contra providencias judiciales. Procedencia adjetiva**

Previo al estudio de los presupuestos especiales de procedencia de acciones de tutelas contra providencias judiciales, se precisa que la presente demanda se dirige a cuestionar no solo unas providencias judiciales sino un cobro persuasivo con ocasión de la sanción impuesta por el desacato de un fallo de tutela del 10 de julio de 2013, por lo que bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

Para la Sala, se cumple el requisito de que no se trate de tutela contra tutela, lo anterior porque a través de esta acción constitucional se controvierten unas

---

<sup>20</sup> Entre otras, se citan las sentencias T - 949 de 2003, T - 774 de 2004 y C - 590 de 2005 de la Corte Constitucional.

decisiones judiciales dictadas dentro del trámite incidental adelantado por el incumplimiento de la referida orden de amparo.

Ahora bien, en principio no se cumpliría con el presupuesto de la inmediatez, bajo el entendido que la demanda de amparo se presentó en contra de la decisión judicial proferida el 19 de octubre de 2015 (con ejecutoria del 23 de los mismos), que confirmó la sanción impuesta al señor Adán Ruiz Álvis<sup>21</sup> con auto del 25 de septiembre de la misma anualidad, dentro del incidente de desacato promovido por el señor Jonnatan Praidier Cardona Rodríguez.

Lo anterior, por cuanto la mencionada providencia se notificó a través de estado el 20 de octubre de 2015, de manera que cobró ejecutoria el 23 de octubre de la misma anualidad, mientras que la solicitud de amparo se presentó el 28 de noviembre de 2016, esto es luego de más de los 6 meses establecidos jurisprudencialmente para ello.

No obstante, para la Sala es claro que más allá de controvertir las referidas providencias, pues con estas las autoridades judiciales se abstuvieron de imponerle alguna sanción al demandante, lo cierto es que este cuestiona el cobro coactivo que adelanta la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial en su contra con ocasión de una sanción pecuniaria que se le impuso con el auto del 20 de mayo de 2015 y de lo cual el actor tuvo conocimiento fue precisamente con el mencionado trámite administrativo que se inició con la comunicación que envió la secretaria del Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865 del 15 de julio de 2016.

Al respecto, se precisa que la procedencia de la acción de tutela para impugnar el trámite impartido y los actos administrativos proferidos dentro del procedimiento de cobro coactivo, es de carácter subsidiario y excepcional. En tal sentido, esta Sección mediante providencia del 24 de abril de 2014<sup>22</sup>, sostuvo:

*«...en materia de cobro coactivo... es procedente cuestionar en sede judicial todas las decisiones que se adopten en el referido trámite»*

Por lo que si bien no se desconoce que existen otros mecanismos de defensa para obtener la protección de los derechos invocados, la Sala advierte que los mismos no resultan eficaces para el caso concreto, razón por la cual se resolverá de fondo la presente controversia, puesto que la finalidad del cobro coactivo para lograr un recaudo rápido de las deudas a favor de las entidades públicas<sup>23</sup>, no

---

<sup>21</sup> En calidad de director Territorial Tolima CAPRECOM EPS-S.

<sup>22</sup> Dentro de la acción de tutela con radicado 25000-23-41-000-2014-00295-01, accionante: José Miguel Díaz Enríquez, demandado: Contraloría General de la República, con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro.

<sup>23</sup> En lo referente al procedimiento del cobro coactivo, tenemos:

La ley 1437 de 2011, respecto del procedimiento administrativo de cobro coactivo, establece: "Artículo 98. Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal



puede soslayar la garantía constitucional al debido proceso administrativo que le asiste a sus destinatarios.

Por lo anterior, la Sala advierte lo siguiente:

i) El auto del 20 de mayo de 2015 mediante el cual se sancionó inicialmente al demandante quedó anulado con decisión del 23 de junio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del grado jurisdiccional de consulta surtido por dicha sanción, y adicionalmente,

ii) Sin embargo, la secretaria del Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865 del 15 de julio de 2016 remitió a la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Seccional de Administración Judicial copia que presta mérito ejecutivo del auto que impuso la sanción por desacato proferido dentro del trámite incidental adelantado por el señor Jonnatan Praider Cardona Rodríguez por el incumplimiento del fallo de tutela del 10 de julio de 2013, el cual según el cuadro contenido en dicha comunicación, corresponde al proferido el 19 de octubre de 2015, pues se indica en este que la sanción quedó ejecutoriada el 23 de los mismos.

Así las cosas, la Sala observa que el trámite de cobro coactivo que adelanta la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial carece de fundamento jurídico para ello, ya que la providencia del 20 de mayo de 2015 con la que se le impuso una multa por desacato quedó anulada con la decisión que se adoptó en el grado jurisdiccional de consulta del 23 de junio de 2015, y la sanción que posteriormente se profirió, que fue confirmada con el auto del 19 de octubre de 2015 por el incumplimiento al referido fallo de tutela, se dirigió en contra de otra autoridad, esto es, al señor Adán Ruiz Álvis.

Por tanto, para el caso concreto se advierte que le asiste razón al demandante, pues el cobro coactivo que se inició en su contra no cuenta con una orden judicial vigente que justifique la utilización de dicha herramienta administrativa en desmedro de sus intereses.

En consecuencia, se accederá al amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a administración de justicia, y se ordenará a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial que desvincule al señor Carlos Alberto Murillo Martínez del cobro coactivo identificado con el radicado 73001-1290-000-2016-01154-00 que adelanta en su contra con ocasión de la providencia del 20 de mayo de 2015 y de la comunicación remitida por la secretaria del Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865

---

*efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.”*

La Corte Constitucional en sentencia C-666 de 2000, lo consideró como *“un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.”*

del 15 de julio de 2016, a través de la cual envió copia de la providencia del 19 de octubre de 2015, con ejecutoria del 23 de los mismos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO:** Ampáranse los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Carlos Alberto Murillo Martínez, por las razones anotadas en precedencia.

En consecuencia, se ordena a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial que desvincule al referido demandante del cobro coactivo identificado con el radicado 73001-1290-000-2016-01154-00 que adelanta en su contra con ocasión de la providencia del 20 de mayo de 2015 y de la comunicación remitida por la secretaria del Juzgado 5° Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué mediante Oficio 16-1865 del 15 de julio de 2016, a través de la cual se envió copia de la providencia del 19 de octubre de 2015, con ejecutoria del 23 de los mismos, puesto que no existe fundamento jurídico para seguir adelante dicho trámite administrativo en su contra.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Si en el término de 3 días siguientes a su notificación no fuere impugnada esta decisión, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los 10 días siguientes al de la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, devuélvanse los expedientes que fueron remitidos en calidad de préstamo al despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Consejera

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
**Consejera**