



DISTRITO JUDICIAL DE SANTA MARTA
JUZGADO CUARTO LABORAL DEL CIRCUITO DE SANTA MARTA

PROCESO	INCIDENTE DESACATO
RADICADO	No. 47001310500420251011700
DEMANDANTE	MAYORIS MARGARITA PEDRAZA ALVAREZ
ACCIONADO	ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL MAGDALENA UNIVERSIDAD DE MEDELLIN

Santa Marta, veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

ANTECEDENTES

La Asamblea Departamental del Magdalena adelantó un concurso público para proveer el cargo de Contralor Departamental (período 2026-2029) a través de la Resolución 034 de 2025. El proceso incluía verificación de requisitos mínimos, prueba de conocimientos, valoración de antecedentes y entrevista, y fue operado por la Universidad de Medellín. Al finalizar las etapas, la entidad conformó la terna de aspirantes Safuat Atunes Celedón, Rafael Castañeda Amashta y Manuel Julián Mazenet Corrales.

La ciudadana Maryoris Margarita Pedraza Álvarez, presentó acción de tutela alegando vulneración a la igualdad y equidad de género por la ponderación del 15% atribuida a la experiencia en control fiscal y cuestionó la presunta inhabilidad de dos ternados.

Este Despacho, mediante sentencia del 7 de noviembre de 2025, amparó los derechos de la accionante y ordenó suspender la elección de contralor hasta tanto se cumplieran tres mandatos concretos: **(i)** abrir una actuación administrativa para verificar las presuntas inhabilidades aplicando la Ley 330 de 1996 y las sentencias C-509 de 1997 y C-147 de 1998, garantizando el derecho de defensa; **(ii)** solicitar a la Universidad de Medellín un informe motivado sobre el impacto de género de la ponderación del 15% de experiencia, que evaluará la subrepresentación femenina, justificara el peso otorgado y propusiera medidas afirmativas; y **(iii)** analizar el informe y adoptar medidas afirmativas o exponer públicamente las razones para descartarlas antes de la elección.

Decisión aclarada el 13 de noviembre de 2025, donde se estableció que dicha actuación debía desarrollarse conforme al procedimiento del CPACA.

CONSIDERACIONES

1. Verificación de cumplimiento.

Establece el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991:

“Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.”

A su vez, el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 ordena:

“Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho (...) Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos.”

Y el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991:

“El juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”

El fallo de tutela del 7 de noviembre de 2025, aclarado el 13 de noviembre de la misma anualidad, impartió una orden precisa y reglada, esto es, abrir una actuación administrativa para verificar causales de exclusión, exigiendo explícitamente que el acto motivado incluyera “en sus motivaciones la aplicación a la Ley 330 de 1996 y las sentencias C-509 de 1997 y C-147 de 1998”. Esta instrucción no era sugerida, sino imperativa, para corregir el defecto sustantivo advertido en la sentencia sobre la interpretación del ejercicio de autoridad en el nivel territorial.

Sin embargo, al examinar la Resolución No. 053 del 14 de noviembre de 2025, se observa una contradicción directa con el mandato judicial. En dicho acto administrativo, la Mesa Directiva decidió apartarse del criterio jurisprudencial ordenado (sentencias C-509 de 1997 y C-147 de 1998) y, en su lugar, fundamentó la decisión de no excluir a los candidatos basándose en la Sentencia SU-566 de 2019 y en un concepto jurídico interno que califica de “subjetividades axiológicas” la aplicación extensiva de inhabilidades, cuando en la sentencia ya se había hecho una extensa argumentación sobre la coherencia entre la Sentencia SU-566 de 2019 con las sentencias de constitucionalidad C-509 de 1997 y C-147 de 1998.

La manifestación del incumplimiento reside en el propio texto de la resolución, donde la accionada afirma que “no es competencia de la mesa directiva de la corporación determinar quién está inhábil o no”. Al actuar así, la Asamblea incurrió en un cumplimiento simulado: realizó el ritual formal (abrir la actuación, recibir descargos), pero en el fondo rehusó aplicar el parámetro de juicio (*ratio decidendi*) impuesto en la sentencia. No se puede alegar cumplimiento cuando el accionado sustituye el criterio del juez constitucional por su propia interpretación, vaciando de contenido la orden de protección al debido proceso y manteniendo el riesgo de inelegibilidad que el fallo buscaba precaver.

Incluso la lectura del Acta 024 de 2025 demuestra que la sesión no fue un ejercicio de verificación rigurosa, sino una formalidad para ratificar lo que ya habían decidido.

La diputada Marta García afirma explícitamente: *“no es competencia señora presidenta... tomar tal decisión de decretarle la inhabilidad... creo que debemos mantenernos dentro de nuestras competencias y mantener incólume la Resolución 041”*.

La presidenta Ángela Cedeño ratifica: “no somos la Mesa Directiva aquellas verdugos que decían quién tenía, o podía estar”.

La Asamblea afirma no ser competente para determinar inhabilidades, pero simultáneamente concluye que los ternados pueden continuar. Si no es competente, no

puede emitir pronunciamiento en ningún sentido; si es competente para mantenerlos, lo era también para excluirlos. El fallo ordenaba verificar y decidir, no evadir la decisión.

Respecto a la segunda orden, consistente en “proponer medidas afirmativas o mecanismos compensatorios, tales como el reconocimiento de trayectorias profesionales equivalentes” para corregir la subrepresentación histórica femenina, la prueba documental demuestra una omisión injustificada.

Los destinatarios de la orden eran los accionados con una alta injerencia de la Universidad de Medellín; al analizar el informe presentado por esta, el Despacho encontró las siguientes falencias:

Orden (Fallo de Tutela)	Acción de la Universidad (Informe Técnico)
1. Rehacer la valoración de la experiencia: <i>"Rehaga la valoración de la experiencia atendiendo el impacto de género, en especial la de la accionante"</i> .	No se rehizo. La Universidad mantuvo exactamente los mismos criterios de la Resolución 034 (5 puntos por año general, 10 por específica). Maryoris Pedraza sigue con 50 puntos en experiencia (7.5%), el mismo puntaje que el juez criticó.
2. Evaluar si la ponderación reproduce desigualdad: <i>"Evaluar si la ponderación actual reproduce la histórica subrepresentación de las mujeres"</i> .	Negado. El informe argumenta que <i>"el mérito permitía evidenciar que la equidad del género estaba más que protegida"</i> y que no hubo desfavorecimiento, sino que simplemente las mujeres <i>"no superaron"</i> las pruebas o puntajes bajo criterios objetivos.
3. Proponer medidas afirmativas / mecanismos compensatorios: <i>"Proponer medidas afirmativas, tales como el reconocimiento de trayectorias profesionales equivalentes, sin desconocer el mérito"</i> .	Rechazado. La Universidad cita jurisprudencia para afirmar que <i>"no es aceptable"</i> alterar la convocatoria para dar paso a una cuota de género o acciones afirmativas, calificando tal modificación como contraria a la transparencia y objetividad.
4. Justificar el peso otorgado (15%): <i>"Justificar el peso otorgado a la experiencia específica"</i> .	Se limita a transcribir las reglas originales (Artículos 33 y 34 de la convocatoria) sin ofrecer un nuevo análisis técnico que justifique por qué ese 15% no discrimina a las mujeres, ignorando la <i>"brecha histórica"</i> señalada por el Juzgado.

El informe técnico de la Universidad de Medellín, acogido integralmente por la Asamblea en la Resolución No. 053 de 2025, se limitó a ratificar que la ponderación del 15% por experiencia es técnica y que *"no es posible extralimitarse aplicando criterios nuevos"*. Los accionados interpretaron la orden judicial como una mera formalidad de consulta, concluyendo que *"se sugiere descartar alguna modificación de la convocatoria"*.

Esta respuesta desconoce flagrantemente la ratio decidendi del fallo, que ya había determinado que la regla de *"mero mérito"* en la experiencia específica estaba perpetuando una discriminación estructural. La orden no era preguntar si querían aplicar medidas afirmativas, sino diseñar cómo aplicarlas para romper el techo de cristal evidenciado. Al responder con la negativa a modificar los puntajes bajo el argumento de la *"seguridad jurídica"* de las reglas del concurso, los accionados

reabrieron un debate ya clausurado por la sentencia, demostrando una voluntad de no acatar el mandato de equidad de género, lo cual constituye un incumplimiento material de la orden.

En el acta 024 de 2025 se verifica que la Asamblea confunde "imposibilidad legal" con "falta de voluntad". El Despacho como Juez Constitucional, al amparar el derecho a la igualdad material, ya había habilitado los ajustes a las reglas para corregir el déficit estructural, al decidir "mantener la terna conformada" sin tocar una coma, la Asamblea convirtió la orden de tutela en una mera sugerencia que decidieron no acoger. Pero existe un hecho notorio y documentalmente probado que configura el incumplimiento y el desacato en su modalidad más grave: la ejecución de los actos prohibidos.

Mediante Auto del 18 de noviembre de 2025, este Despacho ordenó "*SUSPENDER... cualquier acto de comunicación para la convocatoria de elección de Contralor Departamental hasta que se verifique por parte del Despacho el cumplimiento del fallo de tutela del 7 de noviembre de 2025 (aclarado el 13 de noviembre)*".

A pesar de haberse notificado esta providencia, la Mesa Directiva expidió el Orden del Día para la sesión del 22 de noviembre de 2025, incluyendo en su punto III la "*Elección y Posesión del Contralor*". La realización de dicha elección resulta irregular, pues la Asamblea actuó dentro de un procedimiento que se encontraba expresamente suspendido. En consecuencia, jurídicamente, la Mesa de la Asamblea intervino sobre un objeto ilícito, dado que la competencia para reanudar el concurso permanecía restringida por los efectos de la suspensión.

La defensa de la Mesa de la Asamblea, pretende justificar su actuación en el fallo del Juzgado Doce Penal Municipal del 18 de noviembre de 2025, no obstante, para el propósito defensivo este carece de sustento probatorio y jurídico ya que dicho fallo declaró IMPROCEDENTE una acción de tutela distinta, lo cual significa que no emitió orden de amparo alguna.

La "*exhortación*" hecha en el numeral segundo de dicha providencia para elegir "*dentro del término legal establecido*" no puede interpretarse como una patente de corso para violar las órdenes de este Despacho, ella NO era una orden perentoria para elegir sino meramente un recordatorio genérico del deber legal, ya que el "*término legal*" al que aludía el juez penal se encontraba jurídicamente suspendido por el Auto del 18 de noviembre de este Despacho. Por ende, la obediencia debida al ordenamiento jurídico exigía respetar la suspensión vigente antes de proceder a la elección. Es ingenuo pensar que una sentencia denegatoria puede burlar una sentencia de amparo con órdenes precisas y expresas.

La conducta de los accionados deviene entonces temeraria y de lealtad procesal dudosa, incluso, en ultimas ha sido la propia conducta reacia de la Mesa Directiva de la Asamblea y la Universidad de Medellin la que ha dado lugar a la dilación de los terminos para nombrar Contralor puesto que de haber adoptado acciones acordes con la decisión judicial ya se hubiera realizado la elección sin los cuestionamientos que ahora nos ocupan.

Por otra lado, aunque la Asamblea haya elegido y posecionado un contralor durante la vigencia del incidente de cumplimiento, ello no extingue la facultad del juez constitucional para verificar el acatamiento de sus órdenes ni convierte el debate en un "hecho superado".

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional la carencia actual de objeto por hecho superado procede sólo cuando el derecho fundamental invocado ya está plenamente satisfecho por hechos posteriores y no subsiste un efecto lesivo que el juez pueda corregir. La Corte Constitucional ha dicho que la figura del “hecho consumado” no puede amparar el incumplimiento de una orden judicial, como lo ha expresado entre otras sentencias:

1. Sentencia SU-667 de 1998. La Corte aclaró que no hay hecho consumado cuando los efectos de la vulneración continúan y el juez puede detenerlos mediante una orden de inmediato cumplimiento. La Sala Plena precisó:

Al analizar la figura, la sentencia señala que no hay hecho consumado cuando, perpetrados los actos de violación de los derechos fundamentales invocados y causado un daño, los efectos de este persisten y son susceptibles de ser interrumpidos mediante la orden del juez.

A continuación enfatiza que, incluso si ya se han producido consecuencias de un acto inconstitucional, no es posible admitirlo como hecho consumado ni sostener la carencia actual de objeto, pues por medio de la sentencia es posible restablecer la vigencia de los derechos vulnerados.

De acuerdo con la Corte, la consecuencia es que el juez debe impartir una orden que restaure con eficiencia el imperio de las normas constitucionales.

2. Sentencia T-437 de 2000. En esta decisión la Corte reiteró que la tutela no pierde sentido cuando persisten efectos lesivos y, por tanto, no puede invocarse el hecho consumado para evadir el cumplimiento. La Sala Quinta de Revisión explicó:

El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela es improcedente si la violación ya causó un daño consumado, salvo cuando la acción u omisión continúe. En el caso concreto, aunque la persona afectada había fallecido durante el trámite de la tutela, la Corte precisó que no puede hablarse de hecho consumado ni de carencia actual de objeto porque el perjuicio ocasionado se proyectaba sobre la esposa e hijos del trabajador. Por ello, revocó la decisión de instancia y concedió la tutela, resaltando que no acontece lo mismo con su esposa e hijos y que la omisión de la empresa continuaba afectando su mínimo vital. La Corte advirtió que debía ordenarse el pago de salarios atrasados y de las cotizaciones de seguridad social para restablecer los derechos vulnerados.

Estas sentencias muestran que la Corte Constitucional considera ilegítimo invocar el “hecho consumado” cuando persisten los efectos de la violación o cuando el acto se realizó en desacato de una orden judicial. En tales casos, el juez debe ordenar deshacer lo actuado, restableciendo los derechos vulnerados y evitando que el incumplimiento produzca efectos válidos.

Con base en los anterior considera el despacho que es imperativo suspender los efectos jurídicos del acto de elección y posesión del Contralor. En efecto:

La orden de declarar la falta de efectos jurídicos de la elección se fundamenta en el principio constitucional de eficacia de las sentencias constitucionales y en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual establece que *“el juez mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*.

Las órdenes de tutela, como se indicó en los fallos de la Corte Constitucional no son meras recomendaciones, sino mandatos perentorios cuyo incumplimiento habilita al juez para adoptar "*todas las medidas necesarias*" para asegurar el goce efectivo del derecho.

En el caso sub examine, permitir que el acto de elección del 22 de noviembre de 2025, surta efectos jurídicos equivaldría a aceptar que la administración puede extinguir la competencia del juez constitucional mediante la consumación de hechos prohibidos. Por tanto, la declaratoria de suspensión de efectos no es un juicio de validez electoral (competencia administrativa), sino una medida correccional constitucional destinada a impedir que el desacato se convierta en fuente de derechos, asegurando que la orden judicial de suspensión (Auto del 18 de noviembre de 2025) no sea burlada por la vía de los hechos consumados.

Jurídicamente, es imperativo distinguir entre la nulidad del acto (vicios en su formación o requisitos del candidato) y su ineficacia constitucional (carencia de fuerza ejecutoria por nacer en tiempo prohibido). La orden está justificada en que el acto de elección del 22 de noviembre de 2025, adolece de un vicio de inconstitucionalidad sobreviniente: fue expedido en abierta violación de una medida de suspensión debidamente notificada.

Las Resoluciones No. 053 y 054 del 14 de noviembre de 2025 de la Mesa Directiva de la Asamblea, constituyen la prueba reina de la mala fe procesal. En dichos actos, la Corporación afirmó haber cumplido las órdenes de tutela, pero el análisis material demuestra que decidieron deliberadamente no aplicar los criterios de las sentencias C-509/97 y C-147/98 ordenados por este Despacho, y descartaron de plano las medidas afirmativas de género ordenadas, bajo argumentos de conveniencia interna. Esta "*apariencia de cumplimiento*" fue utilizada para justificar actuaciones posteriores en contravía de lo dispuesto en el Auto del 18 de noviembre. La existencia material de la elección el 22 de noviembre de 2025 es, por tanto, el "*fruto del árbol envenenado*" de estas resoluciones simuladas. Al probarse que la Asamblea actuó con pleno conocimiento de la prohibición (notificación del auto del 18 de noviembre de 2025), abre las puertas para privar de efectos jurídicos el resultado de sus maniobras evasivas.

No podemos olvidar, que el ordenamiento jurídico colombiano proscribe el Fraude a Resolución Judicial, y por extensión, el derecho administrativo no puede reconocer eficacia a los actos nacidos de una conducta presuntamente ilícita. Un acto administrativo ejecutado en contravía de una orden judicial expresa es inoponible al Estado de Derecho y carece de presunción de legalidad hasta que se sanee el vicio de desacato.

Ahora, la medida de suspender los efectos de la elección supera el test de constitucionalidad al cumplir cuatro requisitos: **(i)** Fin Legítimo: Busca imperiosamente evitar que la administración convalide un fraude a resolución judicial y burle la majestad de la justicia; **(ii)** Idoneidad: Es el único mecanismo capaz de congelar la situación fáctica y evitar que el daño institucional se expanda, garantizando así que la Asamblea cumpla con la actuación procesal tal como se le ordenó; **(iii)** Necesidad: No existe otro medio menos lesivo, pues remitir a la Nulidad Electoral tardaría meses, permitiendo la consumación del daño, y al permitir la posesión generaría un detrimento patrimonial injustificado, ahora, dado que la Asamblea demostró una conducta evasiva (cumplimiento simulado en actas y resoluciones), ninguna medida blanda o exhortativa es suficiente. La intervención directa sobre la

eficacia del acto es la única herramienta necesaria para detener la cadena de irregularidades; y **(iv) Proporcionalidad Estricta:** El sacrificio del derecho del elegido es constitucionalmente admisible, este derecho es precario y aparente, pues nació de un acto viciado por ilicitud (violación de suspensión judicial), y como es de conocimiento en el Derecho nadie puede alegar derechos adquiridos fruto del dolo o el fraude a la ley, debiendo prevalecer la integridad del ordenamiento jurídico y el cumplimiento de la sentencia en cuanto al amparo de los derechos fundamentales, y es que permitir la eficacia del acto enviaría el mensaje de que las órdenes de tutela pueden ser burladas impunemente si se actúa rápido con intención de consumar la violación de los derechos lo cual destruiría la fuerza vinculante de la acción de tutela y la confianza que la comunidad tiene en este medio de protección constitucional.

Por regla general, cuando el juez de tutela imparte una orden, se presume que la autoridad administrativa la cumplirá de buena fe. En el presente caso, dicha presunción se ha desvirtuado objetivamente. La Mesa Directiva demostró un patrón de evasión al expedir las Resoluciones 053 y 054 de 14 noviembre de 2025, mediante las cuales simuló un cumplimiento formal para proceder a una elección irregular el 22 de noviembre de 2025. Ante la evidencia de que la Asamblea utilizó su autonomía para burlar el fallo, este Despacho se ve en la obligación constitucional de retirar temporalmente la facultad de auto-certificación de la accionada. Por tanto, el Despacho prohibirá convocar a nueva elección sin un auto de verificación previo el cual no puede entenderse como una injerencia indebida, sino una medida de aseguramiento indispensable para evitar que la administración reincida en la simulación del cumplimiento.

De igual manera dado que la evidencia procesal demuestra que la Mesa Directiva de la Asamblea, apoyada en conceptos jurídicos internos, realizó una interpretación acomodada y sesgada de las normas para evadir el cumplimiento del fallo (Acta 024 de 2025). Ante esta conducta, el Juez de Tutela no puede confiar nuevamente en la "autoevaluación" que haga la Asamblea por lo que se considera necesaria la intervención de la Procuraduría con base en las facultades otorgadas por la Constitución Política en su artículo 277 (numerales 1, 3 y 7). Se aclara que la orden judicial no busca sustituir la voluntad de la administración, sino activar el control preventivo concomitante. Dado que la materia del litigio involucra el acceso a la función pública, la moralidad administrativa y la protección de derechos fundamentales (debido proceso e igualdad), la intervención de la Procuraduría mediante un concepto previo servirá de filtro de legalidad previo, obligando a la Asamblea a motivar su decisión final contrastándola con la postura del órgano de control, lo que reduce el margen de arbitrariedad y previene un nuevo fraude a resolución judicial.

En merito de lo expuesto el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR el incumplimiento al fallo de tutela del 7 de noviembre de 2025, aclarado en fecha 13 de noviembre y al auto de 18 de noviembre de 2025 por parte de los accionados.

SEGUNDO: ADOPTAR como medidas de protección preventivas para efectos del cumplimiento de las órdenes de amparo las siguientes:

- a) DECLARAR LA SUSPENSIÓN INMEDIATA DE EFECTOS jurídicos del acto de elección y del acta de posesión del Contralor Departamental del Magdalena

realizados el 22 de noviembre de 2025, por haberse ejecutado en violación directa de la medida de suspensión decretada mediante Auto del 18 de noviembre de 2025. En consecuencia, dichos actos carecen de fuerza ejecutoria hasta tanto este Despacho verifique el cumplimiento material del fallo de tutela y levante expresamente la suspensión.

- b)** PROHIBIR a la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental expedir cualquier nuevo acto de citación, convocatoria u Orden del Día para la elección de Contralor Departamental, HASTA TANTO este Despacho judicial expida un AUTO DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO en el que se certifique expresamente que la nueva actuación administrativa cumple materialmente con los estándares de la sentencia en lo referente al actamiento de las sentencias de constitucionalidad y medidas afirmativas reales. Cualquier elección que se realice sin esta verificación judicial previa será considerada ineficaz, se compulsaran las copias para todos lo que intervengan y acarreará sanciones por desacato.
- c)** REQUERIR a la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa que, en ejercicio de sus funciones de protección del orden jurídico y de los derechos fundamentales, proceda si a bien tiene a: Dentro de la actuación administrativa que debe adelantar la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena, rinda concepto previo para que la Asamblea y su Mesa Directiva, en lo referente a la conformación de la terna para la elección del Contralor Departamental del Magdalena, período 2026-2029: **(i)** determinen si los aspirantes cuestionados se encuentran incursos en las causales de inhabilidad previstas en el artículo 6 de la Ley 330 de 1996 y sus sentencias de constitucionalidad, y **(ii)** verifiquen que el informe que rinda la Universidad de Medellín cumpla con los requisitos específicos para la protección del principio de equidad de género.

TERCERO: ORDENAR a los accionados cumplir con el fallo de tutela superando las falencias advertidas en los términos de esta providencia conforme a lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO: ABRIR INCIDENTE de desacato de que trata el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 en contra de la Mesa Directiva de la Asamblea integrada por ANGELA MARIA CEDEÑO RUIZ, en su calidad de Presidenta, MARTA LILIANA GARCIA RIVERA, en su calidad de Primera Vicepresidente y CANDY JULIETH SANCHEZ VASQUEZ, en su calidad de Segunda Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental del Magdalena y el rector de la Universidad de Medellín señor NÉSTOR RAÚL POSADA ARBOLEDA. Al resolver el incidente se decidirá sobre la procedencia o no de compulsar copias a la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación.

QUINTO: Líbrense los oficios correspondientes.



CARLOS ALBERTO VILLALVA DEL VILLAR
JUEZ