

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sección Primera de Oralidad
Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Cruz Riaño

Medellín, veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

ACCIÓN	CONSULTA INCIDENTE DESACATO DE SENTENCIA DE TUTELA
ACCIONANTE	WILLIAM DE JESÚS RODRÍGUEZ GUERRA
ACCIONADO	COLPENSIONES
RADICADO	05001 33 33 024 2012 00221 01
DECISIÓN	CONFIRMA SANCIÓN
AUTO N°	86

En virtud a lo dispuesto por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, corresponde a esta Sala revisar, en grado Jurisdiccional de Consulta, la providencia del quince(15) de abril de dos mil trece (2013), por medio de la cual el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, Doctor PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA, con multa equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por desacato al fallo de tutela proferido por el mismo Despacho el veinticuatro (24) de septiembre de dos mil doce (2012) como respuesta a la acción constitucional promovida por el señor WILLIAM DE JESÚS RODRÍGUEZ GUERRA.

1. ANTECEDENTES

Mediante sentencia del 24 de septiembre de 2012, el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín concedió el amparo del derecho fundamental de petición del señor WILLIAM DE JESÚS RODRÍGUEZ GUERRA, y en consecuencia ordenó al Instituto de Seguro Social que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación, proferiera acto por el cual diera respuesta a la solicitud presentada por el accionante el 24 de abril de 2012.

El 26 de noviembre de 2012, a través de memorial visible a folio 1, la apoderada del accionante solicitó se diera apertura a incidente de desacato contra el Instituto de Seguro Social En Liquidación, toda vez que a la fecha no había procedido a dar cumplimiento a la orden judicial.

Considerando que el Decreto 2013 de 2012 suprimió y liquidó el Instituto de Seguro Social y el Decreto 2011 de 2012 reglamentó la entrada en operación de

COLPENSIONES, a través de auto del 3 de diciembre de 2012 (folio 9) el *a quo* requirió al Instituto de Seguro Social En Liquidación para que informara si el expediente administrativo del caso había sido enviado a COLPENSIONES, y para que en caso de no haberlo hecho procediera de inmediato.

Como respuesta, el 11 de enero de 2013, el Instituto de Seguro Social En Liquidación allegó memorial (folios 11-13) en el cual solicitaba ser desvinculado del trámite de incidente aduciendo que, de un lado, ninguno de sus funcionarios tenía competencia para decidir sobre las peticiones del accionante, y de otro lado porque el expediente de pensiones correspondiente ya había sido enviado a COLPENSIONES; en esa oportunidad aportó para efectos probatorios consulta de la página web de COLPENSIONES que daba cuenta de que la información soporte había sido recibida.

Atendiendo la comunicación del Instituto de Seguro Social En Liquidación, el 17 de enero de 2013 el Juzgado profirió auto que obra a folio 14, por el cual requirió al Representante Legal de COLPENSIONES para que informara las actuaciones desplegadas para dar cumplimiento a la orden judicial, conminándole para que en caso de no haberlo hecho proceda al efecto y concediéndole un término de 5 días para responder.

En comunicación visible de folios 16 a 22, COLPENSIONES indicó que, siendo cierto que sobre ella recae la obligación de acatar aquellas órdenes de tutela que hayan sido notificadas por parte del Instituto de Seguro Social En Liquidación y sobre las cuales la entidad hubiere enviado los soportes y documentos, el caso del accionante se encontraba en traslado a la Gerencia competente para dar respuesta de fondo; manifestó que en efecto había recibido el expediente administrativo, y solicitó le fuera concedido un término no inferior a 2 meses para proferir respuesta.

Por su parte, el Instituto de Seguro Social En Liquidación, allegó nueva comunicación (folios 23 y 24) donde se afirmó en los argumentos ya esbozados, y por medio de la cual anexó impresión del expediente virtual administrativo EVA, el cual muestra que la entrega a COLPENSIONES del expediente administrativo del accionante se había generado desde el 1 de octubre de 2012.

Continuando con el trámite de incidente, el Juzgado profirió auto del 4 de marzo de 2013, en el cual ordenó la apertura de incidente de desacato contra

COLPENSIONES, requiriendo a su Presidente, Doctor PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA, para que diera cumplimiento al fallo de tutela so pena de que le sean impuestas las sanciones pertinentes (folios 34 y 35).

El auto precedente fue notificado a COLPENSIONES como se observa a folio 36, sin que aquella se hubiere pronunciado; así, el *a quo* ordenó requerirla por última vez mediante auto del 18 de marzo de 2013 (folio 37); éste último fue notificado como consta a folio 38, manteniendo la accionada su silencio.

2. DECISIÓN SANCIONATORIA

En correspondencia con el trámite anteriormente señalado, mediante el auto del 15 de abril de 2013, el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín resolvió declarar en desacato al Doctor PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, imponiéndole como sanción la multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por incumplimiento al fallo de tutela del 24 de septiembre de 2012.

Resaltó el *a quo* en sus consideraciones que, mientras que el Instituto de Seguro Social En Liquidación probó el envío del expediente administrativo a COLPENSIONES, ésta última no demostró que existiera alguna circunstancia que le impidiera dar cumplimiento a la orden de tutela; y que, habiendo COLPENSIONES tenido conocimiento del trámite de incidente, en ninguna de las oportunidades que tuvo para revisar su actuación procedió en aras de cumplir la orden proferida.

Teniendo en cuenta lo anterior, pasa este despacho a resolver, en grado Jurisdiccional de Consulta, previo las siguientes

3. CONSIDERACIONES

El Decreto 2591 de 1991 dispone en su artículo 27 que, una vez proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora, y que de no hacerlo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, o dentro del término que se haya estimado prudente, el juez se dirigirá al superior de aquél y lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en esa forma se abra también proceso contra dicho superior.

Además, la citada disposición establece que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que quede restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Por su parte, el artículo 52 prescribe:

“Artículo 52.- Desacato.- La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. (La consulta se hará en el efecto devolutivo)”.

El desacato en la acción de tutela está definido desde el punto de vista objetivo y subjetivo; objetivamente el juez atiende la conducta que implica que una orden de tutela no ha sido cumplida, y desde el punto de vista subjetivo debe observar el grado de responsabilidad del individuo que ha dado lugar a ese incumplimiento, es decir, debe analizar en concreto el comportamiento de la persona a quien está dirigido el mandato judicial, lo que lleva implícito para aquella la oportunidad de gozar de todas las garantías procesales en el transcurso del incidente.

Sobre el componente subjetivo se ha referido la Corte Constitucional así:

“Es el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. Y, si se trata del superior inmediato del funcionario que ha debido cumplir la orden, tratándose de la tutela, adicionalmente ha debido existir una orden del juez requiriéndolo para que hiciera cumplir por el inferior el fallo de tutela, dándosele un término de cuarenta y ocho horas porque así expresamente lo indica el artículo 27 del decreto 2591 de 1991”¹

En ese sentido la finalidad del desacato no es la sanción en sí misma, sino una forma de lograr que los derechos fundamentales que han sido tutelados sean garantizados efectivamente.

“Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado que la sanción que puede ser impuesta dentro del incidente de desacato tiene carácter disciplinario, dentro de los rangos de multa y arresto, resaltando que, si

¹ Sentencia T-763 de 1998.

bien entre los objetivos del incidente de desacato está sancionar el incumplimiento del fallo de tutela por parte de la autoridad responsable, ciertamente lo que se busca lograr es el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada y, por ende, la protección de los derechos fundamentales con ella protegidos²(Subrayas fuera del texto)

En el asunto objeto de examen este Despacho advierte este Despacho que la situación objetiva que motivó la solicitud de adelantar el trámite de incidente de desacato corresponde al incumplimiento de la orden consagrada en el fallo de tutela del Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil doce (2012), que protegió el derecho fundamental de petición del señor WILLIAN DE JESÚS RODRÍGUEZ GUERRA y que ordenó al Instituto de Seguro Social que proferiera acto que diera respuesta la solicitud impetrada por el accionante.

Ahora bien, con referencia al componente de responsabilidad subjetiva, tal como lo consideró el *a quo*, con la expedición y publicación de los Decretos 2011, 2012 y 2013 del año 2012 se ordenó la supresión y liquidación del Instituto de Seguro Social y se reglamentó la entrada en operación de COLPENSIONES, consagrando que en el caso del cumplimiento de fallos de tutela relacionados con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, COLPENSIONES entró a sustituir al Instituto de Seguro Social En Liquidación; al respecto pueden observarse en concreto los incisos 4 y 5 del artículo 3 del Decreto 2013 de 2012.

Bajo este panorama, este Despacho considera que al *a quo* haber vinculado al Instituto de Seguro Social En Liquidación y a COLPENSIONES al trámite de incidente, desde el auto del tres (3) de diciembre de dos mil doce (2012), estuvo en correspondencia con la normatividad antes mencionada.

Comparte esta Magistratura que, habiéndose probado el envío por parte del Instituto de Seguro Social En Liquidación del expediente administrativo del accionante, como puede observarse a folios 13 y 24, desde el 1 de octubre de 2012 es COLPENSIONES la autoridad responsable del cumplimiento de la orden dada por el *a quo*; en ese sentido, es dicha entidad quien ha debido pronunciarse informándole al Juzgado el acatamiento de la orden judicial o, en su defecto, las actuaciones desplegadas para ello; sin embargo, pese a las notificaciones recibidas, visibles a folios 36 y 38, se abstuvo de hacerlo.

²Sentencia T-512 de 2011.

De igual manera no puede este Despacho dejar sin observar que en la única comunicación allegada por COLPENSIONES dentro del trámite de incidente (folios 16 a 22), ésta entidad, de un lado, reconoció tener en su poder el expediente administrativo del accionante; y, de otro lado, solicitó un término no inferior a dos (2) meses para proceder a dar respuesta. A este último respecto es pertinente anotar que dicho memorial fue recibido en la oficina de apoyo judicial el día veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013), y que desde entonces los 2 meses solicitados por COLPENSIONES han transcurrido con suficiencia sin que ella haya procedido a dar respuesta a lo solicitado por el accionante.

La Corte Constitucional, al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente³:

*“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.
[...]. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia” (subrayas ajenas al texto).*

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

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

*“**En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el reuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando.** Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.” (Negrilla intencional de la Sala - Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).*

Finalmente este Despacho, el día veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), atendiendo la necesidad de contar con elementos actuales en el expediente para adoptar la respectiva decisión, y apelando a los principios de celeridad, eficacia e

³ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. Doctor Héctor J. Romero Díaz.

informalidad que orientan el ejercicio de la acción de tutela (Decreto 2591 de 1991, Arts. 3° y 14)⁴, se comunicó al número de teléfono que obra en el escrito de solicitud de incidente de desacato como contacto de la apoderada del accionante; a fin de establecer si había recibido respuesta por parte de COLPENSIONES, a lo cual la Doctora YENNY MARCELA MONSALVE informó que la entidad demandada continúa sin allegar respuesta alguna (folio 48).

Acorde a todo lo anterior y a los elementos fácticos que han sido analizados, esta Magistratura confirmará la sanción impuesta por el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín en su proveído del quince (15) de abril de dos mil trece (2013) contra el Doctor PEDRO NEL OSPINA por el incumplimiento del fallo de tutela del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil doce (2012), consistente en multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes pagaderos acorde a la parte resolutive del proveído en consulta.

De acuerdo con el artículo 125 de la ley 1437 de 2011, la presente decisión será adoptada por el Magistrado Ponente.

Por lo expuesto, el **TRIBUNALCONTENCIOSOADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO.CONFÍRMESEEl auto proferido el quince (15) de abril de dos mil trece (2013) por el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín, por medio del cual se sancionó en desacato alDoctor PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, imponiendo multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por incumplimiento del fallo de tutela del veinticuatro (24) de septiembre dos mil doce (2012).

SEGUNDO.En firme esta decisión, devuélvaseel expediente al Juzgado de origen.

⁴ Sobre la posibilidad de que el juez de tutela obtenga información vía telefónica, para allegar elementos de juicio adicionales al expediente, pueden consultarse entre otras, las sentencias T-603 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-667 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-476 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-817 de 2003, M. P. Jaime AraújoRentería, T-1112 de 2004, M. P. Jaime AraújoRentería, T-219 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño, T-726 de 2007, M. P. Catalina Botero Marino, T-374 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

NOTIFÍQUESE

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
Magistrado