

Tribunal Administrativo de Antioquia



República de Colombia

Sala Segunda de Decisión Oral

Magistrada Ponente: *Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, quince de noviembre de dos mil trece.

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato- Consulta-
Demandante:	ARMANDO DE JESUS GOMEZ FLOREZ
Demandado:	COLPENSIONES
Radicado:	05 001 33 31 028 2013 00560 01
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio
Decisión:	Revoca auto consultado
Asunto:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. No es procedente en el mismo proveído aplicar el artículo 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia **del 1° de noviembre de 2013**, proferida por el Juzgado **Veintiocho** Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar al señor MAURICIO OLIVERA en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES con “CINCO (5) DÍAS DE ARRESTO Y MULTA por valor de TRES (3) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$1.768.500,00) en total; al haber incurrido en DESACATO al fallo de TUTELA No. 440, proferido el 26 de junio de 2013, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA adelantada por el señor ARMANDO DE JESÚS GÓMEZ FLÓREZ, identificado con c.c. 15.251.813, en contra de dicha entidad, por no haber otorgado respuesta a la petición del actor, esto es no haber resuelto el recurso interpuesto frente a la Resolución N° 2013-480723”¹.

ANTECEDENTES

El señor **ARMANDO DE JESUS GOMEZ FLOREZ** interpuso acción de tutela contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES para la protección de su derecho fundamental de petición.

¹ Folio 19 vuelto

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Medellín mediante providencia del día 26 de junio de 2013, en el que se ordenó:

PRIMERO: DECLARAR que COLPENSIONES, vulnera el derecho de petición del señor ARMANDO DE JESUS GÓMEZ FLÓREZ, identificado con cédula de ciudadanía número 15.251.813, quien solicitó sea resultado el recurso de reposición en subsidio apelación presentado contra la Resolución 2013-480723.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **TUTELAR** el derecho antes mencionado, a favor del señor ARMÁNDO DE JESÚS GÓMEZ FLÓREZ, en las condiciones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ORDENAR al AGENTE LIQUIDADOR DEL INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, que en un término no superior a los diez (10) días contados a partir de la notificación del presente fallo en caso de no haberlo hecho, traslade el expediente completo del señor ARMANDO DE JESÚS GÓMEZ FLÓREZ a la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES-.

CUARTO: ORDENAR a la ADMINISTRADOR COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-, que en un término no superior a las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, **EMITA RESPUESTA EN FORMA CLARA/EXPRESA Y CONGRUENTE AL RECURSO PRESENTADO POR EL ACCIONANTE** en mayo 6 de 2013, cuyo contenido se refiere a la solicitud a que se reconozca y pague la pensión de vejez, mediante el acto administrativo que corresponda, de tal suerte que sus derechos fundamentales sean restablecidos de manera real y eficaz. Dicho acto deberá ser notificado a la accionante o a su apoderado en el menor tiempo posible. De todo ello se informará al Despacho”².

El señor ARMANDO DE JESUS GOMEZ FLOREZ presentó solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida en los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991 (folio1).

ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Veintiocho Administrativo, mediante auto del 16 de agosto de 2012³, admitió el incidente de desacato, y requirió al liquidador del Instituto de Seguro Social y al representante legal de Colpensiones, para que en el término improrrogable de

² Folio 7

³ Folio 8.

cuarenta y ocho horas (48) de no haberlo hecho, procedieran a cumplir con lo ordenado en la sentencia de tutela de la referencia; o en su defecto dentro de los tres días siguientes a la notificación del referido auto procedieran a contestar la petición del incidente y solicite pruebas que quieran hacer valer.

El auto se notificó mediante entrega de oficio al representante legal de Colpensiones y al liquidador del ISS, tal como se aprecia a folios 9 y 10.

El Seguro Social en liquidación allega escrito informando que de acuerdo a lo establecido por el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012, el 28 de marzo de 2013 culminó el término concedido por el referido decreto para la defensa del ISS en las acciones de tutela relacionadas con la administración del régimen de prima media con prestación definida, que se encontraran en curso al momento de la vigencia del decreto, por lo que acatando de dicho decreto le corresponde a Colpensiones el cumplimiento de los fallos de tutela⁴.

La Entidad accionada a folios 11, el día 10 de septiembre de 2012 allegó escrito informando que por fuerza mayor, dado el cierre de la sede administrativa por cese de actividades por parte de la organización sindical "SINTRAISS" desde el día 27 de agosto, en la sección del ISS- Antioquia no cuenta con medios para generar actos administrativos por lo que pidió la suspensión de los términos hasta que terminara el cese de actividades y se normalizara las actividades y que adicionalmente concediera un plazo adicional de cinco (5) días hábiles posteriores.

La COLPENSIONES guardó silencio.

El juzgado mediante auto del día 2 de septiembre de 2013 abrió a pruebas el incidente de desacato en cumplimiento de lo dispuesto el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil. La decisión se le notificó a Colpensiones mediante entrega de oficio tal como obra a folios 16.

⁴ Folios 11 y 12.

El Juzgado **veintiocho** Administrativo Oral de Medellín, mediante proveído del día 1º de noviembre de 2013⁵ dispuso:

PRIMERO: SANCIONAR al señor MAURICIO OLIVERA presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con CINCO (5) DÍAS DE ARRESTO Y MULTA por valor de TRES (3) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$1.768.500,00) en total; al haber incurrido en DESACATO al fallo de TUTELA No. 440, proferido el 26 de junio de 2013, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA adelantada por el señor ARMANDO DE JESÚS GÓMEZ FLÓREZ, identificado con c.c. 15.251.813, en contra de dicha entidad, por no haber otorgado respuesta a la petición del actor, esto es no haber resuelto el recurso interpuesto frente a la Resolución N° 2013-480723.

SEGUNDO: Dicho ARRESTO se descontará en Domicilio del sancionado.

TERCERO: Infórmese sobre el particular al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "Inpec", para que vigile el cumplimiento de la sanción y al Comando de la Policía de Bogotá, para que garantice la conducción del sancionado a su residencia, en la fecha y hora que posteriormente determine el Despacho.

CUARTO: La MULTA deberá consignarla el sancionado dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este auto, a órdenes del Tesoro Nacional, en la cuenta No. 050-00118-9 del Banco Popular, denominada DTN-MULTAS Y CAUCIONES - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

QUINTO: REMÍTASE copia auténtica de lo pertinente a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a fin de que se investigue la conducta punible en la que pudo haber incurrido el mencionado.

SEXTO: REMITIR copia auténtica de esta decisión, con la respectiva constancia de ejecutoria y de que se trata de la primera copia que presta mérito ejecutivo, con destino a la oficina de JURISDICCIÓN COACTIVA de la Dirección Seccional Antioquia de la Rama Judicial, para su efectiva ejecución.

SEPTIMO: REQUERIR nuevamente al Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, para que de manera inmediata y una vez reciba la notificación de esta decisión, proceda a dar cumplimiento a la sentencia proferida por este despacho."

⁵ Folio 17

Para decidir la Consulta se

CONSIDERA

Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato, se traduce en el incumplimiento de la sentencia emanada del Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición del señor ARMANDO DE JESUS GOMEZ FLOREZ .

En relación con el desacato, la Corte Constitucional ha expresado:

“El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma (...) La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil.

Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en el reciente fallo C-218 de 1996 lo siguiente: “El juez como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan y obviamente de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.”⁶

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato, la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido, con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente; es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden; de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y,

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

El Decreto Ley 2591 de 1991 *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, dispone en su artículo 27, que una vez que se profiera la sentencia que concede la tutela, la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, 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 también se abra proceso contra dicho superior.

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

“artículo 27.- Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia (...).”

El Decreto 2591 de 1991 consagra en el Capítulo V, artículos 52 y 53, las sanciones que debe imponer el juez para hacer cumplir una providencia de tutela, previo el adelantamiento del incidente respectivo.

“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~~). (Nota : Las expresión tachada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia [C-243 del 30 de mayo de 1996](#))

Artículo 53. SANCIONES PENALES. El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar.

También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte".

Teniendo en cuenta las normas transcritas antes de iniciar el trámite del incidente de desacato, es necesario requerir al superior de la entidad frente a la cual se interpuso, con el fin de que se le dé cumplimiento al fallo de tutela. Esto con miras a garantizar el debido proceso.

Para el caso del señor ARMANDO DE JESUS GOMEZ FLOREZ, interpuso incidente de desacato por el incumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín el día 26 de julio de 2012; luego de observar el expediente, se encuentra que una vez presentado el incidente de desacato se procedió en un mismo proveído a admitir el incidente de desacato, a requerir al representante legal de COLPENSIONES para que cumpliera en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas la sentencia y le informó que de no hacerlo en el término anterior contaba con el término de 3 días para contestar el incidente y solicitara pruebas que pretendiera hacer valer de acuerdo con el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil.

De lo anterior se desprende que el procedimiento seguido por el Juez Veintiocho Administrativo Oral de Medellín, no cumplió estrictamente con lo regulado en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, toda vez que, en una misma decisión acumuló los procedimientos autorizados por el legislador para proceder ante el incumplimiento de una sentencia de tutela.

Bajo esta perspectiva, la consulta en el desacato está instituida, tanto para verificar la efectividad en la protección del derecho que se amparó mediante la sentencia al accionante, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto y concordante con las normas que la consagra.

De acuerdo a lo anterior, este despacho no puede pasar por desapercibido la acumulación de procedimientos que culminaron con la sanción del representante legal de COLPENSIONES, es decir, con el incumplimiento del trámite que debe seguirse con el fin de imponer una sanción a través del incidente de desacato establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, por lo que la sanción impuesta será revocada.

Se pone de presente que, para el despacho son claros los artículos 27 y 52 del decreto 2591 de 1991 y por ser dos normas que sin bien se encuentran se debe proceder en dos momentos diferentes, es decir, emitir dos providencias; la primera para el cumplimiento del fallo que la regula el artículo 27 citado, pues la norma establece que si la autoridad responsable no cumple con la sentencia se requerirá a) al superior del responsable para que lo haga cumplir y abra el correspondiente disciplinario contra aquél; b) pasadas cuarenta y ocho horas, si no se ha cumplido abrirá proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme lo ordenado y adoptará las medidas para el cabal cumplimiento del mismo y c) el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia. La segunda providencia se refiere a que inicia el trámite del incidente de desacato por incumplimiento a la sentencia de tutela que regula el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que se establece para la persona que incumpla una orden del juez proferida en una acción de tutela; incidente que tramita conforme lo dispone el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil.

Como el Juzgado de instancia no cumplió con el procedimiento para sancionar al representante legal de Colpensiones, como atrás se indicó, el proveído del 1º de noviembre de 2013 será revocado, en garantía del debido proceso.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

RESUELVE

1° - REVÓQUESE la decisión consultada, fechada el día 1° de noviembre de 2013 por medio de la cual se sanciono al señor MAURICIO OLIVERA en su calidad de representante legal de COLPENSIONES, por incumplimiento al fallo de tutela fechado el día 26 de junio de 2013 y a favor del señor ARMANDO DE JESUS GOMEZ FLOREZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

2° - NOTIFÍQUESE en forma personal a las partes.

3° - DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE,

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada