

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, octubre diez (10) de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	FRANCISCO ANTONIO ZULUAGA BAENA
ACCIONADO:	COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-006-2012-00431-02
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	214
DECISIÓN:	Revoca Decisión consultada
ASUNTO:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. No se cumplió con lo dispuesto en el Auto N° 110 del 05 de junio de 2013 proferido por la Corte Constitucional, en vista de lo cual no es procedente la sanción impuesta.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del veinticuatro (24) de septiembre de 2013, proferida por el Juzgado Sexto (06) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual al Presidente de Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el cuatro (04) de julio de dos mil doce (2012) modificado por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante fallo del 02 agosto de 2012.

ANTECEDENTES

El señor **Francisco Antonio Zuluaga Baena**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales para la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la dignidad humana, al

mínimo vital, al derecho de petición y a los derechos de las personas de la tercera edad.

La tutela fue concedida por el Juzgado Sexto (6º) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el 04 de julio de 2012, en el que se ordenó:

“PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de Petición que **EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – PENSIONES- SECCIONAL ANTIOQUIA**, vulnera al señor **FRANCISCO ANTONIO ZULUAGA BAENA**, identificado con la cédula de ciudadanía N° **3.435.434**, conforme lo expresado en la parte motiva de ésta decisión.

SEGUNDO: ORDENAR al Representante Legal de la entidad accionada o a quien éste delegue, que en el término de **cinco (05) días hábiles**, contados a partir de la notificación de la petición y el termino aproximado a partir del cual se dará cumplimiento a la sentencia del Juzgado Trece (13) Laboral del Circuito de Medellín, para lo cual tendrá en cuenta las especiales condiciones del actor”¹

Dicha providencia fue modificada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, toda vez que lo allí dispuesto fue objeto de impugnación por parte del Instituto de Seguros Sociales, la modificación se dio frente al ordinal segundo y en su lugar se precisó que el término otorgado de cinco (5) días a la entidad accionada será para responder las solicitudes presentadas por el accionante el 3 de junio de 2005 y el 3 de diciembre de 2011 respecto al cumplimiento de la sentencia del juzgado laboral, explicando los motivos por los cuales no se ha pagado la condena impuesta, el estado concreto en el que se encuentra la solicitud y que se le notifique al interesado la correspondiente respuesta.

El señor **FRANCISCO ANTONIO ZULUAGA BAENA** instauró 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. (Folios 108 a 110)

ACTUACIÓN PROCESAL

Es de precisar que el señor Francisco Antonio Zuluaga Baena presentó incidente de desacato mediante escrito de 15 de

¹ Folio 37.

agosto de 2012, en el cual se surtió el trámite legal requiriendo al Instituto de Seguros Sociales y vinculando de manera posterior a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES cuando a ello hubo lugar, incidente que culminó sin imponer sanción alguna, ya que el juez de instancia consideró que no se había presentado incumplimiento por ninguna de las entidades², pues en primer lugar a Colpensiones no le ha sido remitido la totalidad de la información requerida por parte del instituto de seguros sociales y en segundo lugar a esta última entidad en virtud de la liquidación por la que atraviesa, no es procedente imponer sanción alguna.

Sin embargo, con posterioridad a dicha decisión el señor Francisco Antonio Zuluaga Baena presentó el 20 de junio de 2013³ nuevamente incidente de desacato y previamente a iniciarse el mismo el Juzgado Sexto (6) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 24 de junio de 2013⁴ requirió el representante legal de Colpensiones para que en el término de cinco (5) informara las razones por las cuales no había dado cumplimiento al fallo de tutela, frente a dicho requerimiento la entidad llamada a pronunciarse no emitió ningún pronunciamiento.

Posteriormente, mediante auto del 20 de agosto de 2013⁵, se abrió incidente de desacato en contra del representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y le fue otorgado un término de tres (3) días con el fin de que se pronunciara y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer, de conformidad con el numeral 2 del artículo 137 del Código de Procedimiento Civil.

Por medio de escrito presentado el 26 de agosto de 2013⁶, el Instituto de Seguros Sociales manifestó que la cuenta de cobro y la sentencia judicial en al cual se condenó al reconocimiento y pago de incrementos pensionales al señor Zuluaga Baena fue entregado con el expediente administrativo el día 8 de abril de 2013 a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, entidad que tiene la competencia para decidir y notificar la prestación

² Folio 80. Providencia del 28 de enero de 2013.

³ Folio 108

⁴ Folio 111.

⁵ Folio 114.

⁶ Folio 117 a 120

económica solicitada y los requerimientos que no fueron resueltos con anterioridad. Motivo por el cual allega con dicho escrito copia del pantallazo del visor EVA donde se observa que efectivamente la documentación fue migrada en esa fecha.

Mediante providencia del 24 de septiembre de 2013⁷, el Juzgado Sexto (06) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Presidente de Colpensiones con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por el incumplimiento al fallo de tutela del 04 de julio de 2012 y modificado por el Tribunal Administrativo de Antioquia en providencia del 02 de agosto de 2012.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 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 si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho 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 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 del Decreto 2591 de 1.991, prescribe lo siguiente en relación con el trámite del incidente de desacato:

“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*

⁷ Folios 121 a 123.

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)”.

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene fundamento en el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela, así que inobservada la orden, el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

En el asunto sub - examine el accionante promovió el mencionado incidente, pues manifestó que la entidad no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la orden proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Medellín fue modificada únicamente en su ordinal segundo, por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el sentido de que el termino de cinco (05) días que fue otorgado a la entidad sería para que se diera respuesta a las solicitudes presentadas por el accionante el 3 de junio de 2005 y el 3 de diciembre de 2011, respecto al cumplimiento de la sentencia del juzgado laboral, explicando los motivos por los cuales no se ha pagado la condena impuesta, el estado concreto en el que se encuentra la solicitud y que se le notifique al interesado la correspondiente respuesta.

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 siguiente⁸:

“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

⁸ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

se ve afectado con los resultados 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 renuente 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).

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008 ha reiterado:

“El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”, reiterándose en la misma providencia que “el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante”. (Subrayas fuera de texto).

La Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la alta Corporación:

“Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones judiciales que ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado, pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la prevalencia del orden Constitucional (ii) involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la confianza legítima y (iii) su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez esta convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente”.

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición del señor **Francisco Antonio Zuluaga Baena** y que dicha protección fue confirmada por este Tribunal en providencia del 02 de agosto de 2012, con la modificación ya mencionada.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el proceso de tutela debe ser acatada de inmediato y por su destinatario, pues de lo contrario no se cumplirá con el objeto de la acción que no es otro que la efectiva protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por el Juez, de las garantías fundamentales que se avalan en la sentencia proferida el pasado 02 de agosto de 2012 del Tribunal Administrativo de Antioquia que modificó el ordinal segundo de la providencia del 04 de julio de 2012, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida, desconoce la autoridad judicial que la profiere, las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales e institucionaliza una prórroga de la vulneración de tales derechos inalienables e inconcebibles

dentro de la filosofía que inspira la acción constitucional y totalmente opuesta a sus postulados, pero además, constituye una nueva afrenta a las prerrogativas fundamentales del ser humano, porque como quedó dicho, aquel tiene el carácter de derecho fundamental, a las cuales es imposible llegar si no se garantiza que las decisiones del Juez Constitucional se cumplan en término, calidad y cantidad.

En tal sentido, se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

“comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades”

Recuérdese que el legislador sanciona a quien “por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial” elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P, fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y a renglón seguido, el artículo 53, replica:

*“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 en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”.*

Conforme se expuso anteriormente, al señor **Francisco Antonio Zuluaga Baena** no se le ha dado cumplimiento a la decisión judicial emitida el 02 de agosto de 2013 en los términos indicados por el Tribunal Administrativo de Antioquia, cuya

orden fue que en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del fallo se procediera a dar respuesta a las solicitudes presentadas por el actor el 03 de junio de 2005 y el 03 de diciembre de 2011 y en donde se le deben explicar los motivos por los cuales aún no se ha pagado la condena impuesta, además de ser informado el estado en el que se encuentra la solicitud y el deber de notificar dicha respuesta a la dirección que aparezca en el escrito petitorio.

De lo anterior y pese a no haber sido vinculado el Instituto de Seguros Sociales en liquidación en el último incidente de desacato interpuesto por el actor, la entidad allegó dentro del trámite de desacato escrito en el cual manifestó que el expediente administrativo del señor Francisco Antonio Zuluaga Baena había sido remitido a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones desde el día 08 de abril de 2013, para lo cual aportó copia del pantallazo del visor EVA donde se observa que efectivamente la documentación fue migrada en esa fecha.

Al respecto el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 en su artículo 3º inciso 4 dispuso:

“Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia del presente decreto. El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones.”

Además debe de decirse que la entidad en liquidación ya no tiene competencia para resolver solicitudes pensionales, toda vez que se ordenó su liquidación en virtud del decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012; en consecuencia, la entidad encargada de dar respuesta de fondo a los derechos de petición relacionados con el régimen de prima media con prestación definida es la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

Por lo anterior y en el caso concreto, se acreditó por parte del Instituto de Seguros Sociales en liquidación la entrega efectiva del expediente administrativo del señor Francisco Antonio

Zuluaga Baena desde el 08 de abril de 2013 y a partir de esa fecha Colpensiones contaba con un término de cinco (5) días hábiles para dar respuesta de fondo a la solicitud elevada por el actor, es decir para resolver las solicitudes presentadas el 3 de junio de 2005 y el 03 de diciembre de 2011 y referentes al cumplimiento de una sentencia judicial, en donde se le deben explicar los motivos por los cuales no se pagado la condena y el estado de su solicitud y han transcurrido más de tres meses desde la remisión del expediente prestacional y no se ha resuelto de fondo las solicitudes, por lo que es evidente que el término de 5 días hábiles otorgado en la sentencia de tutela de segunda instancia del 02 de agosto de 2013, está más que vencido.

Pese al evidente incumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – de lo ordenado en el fallo de tutela del 02 de agosto de 2013 del Tribunal Administrativo de Antioquia que modificó la providencia del 04 de julio de la misma anualidad , no se puede desconocer que la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 05 de junio de 2013 adoptó una serie de medidas, con el fin de resolver los problemas presentados en virtud del proceso de transición por el cual atraviesan el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, pues evidenció dicha corporación un desbordamiento de los tiempos normativos de respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes así como un incumplimiento de ordenes emitidas por Jueces de la República.

En tal sentido, el mencionado auto indicó:

*“20. En ese sentido la orientación general de la decisión a proferir estará dirigida a disponer **que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para responder los derechos de petición radicados ante el ISS.** Dentro de ese mismo término límite deberá cumplir todas las sentencias dictadas en contra del ISS, pendientes de acatamiento, y las que se tomen luego de esta decisión, en las que se ordene responder una petición o el reconocimiento de una pensión negada en su momento por la entidad ahora en liquidación. Así, mientras no se cumpla dicho plazo, aunque se entenderá vulnerado el derecho de petición, se postergará el cumplimiento de la sentencia hasta el 31 de diciembre de 2013. Lo expuesto, sin embargo, únicamente en relación con las solicitudes radicadas en su momento ante el ISS y los fallos que sean producto de acciones u omisiones de la misma entidad, y con las salvedades que se realizarán más adelante (Infra 24 y 42).”*

Por lo anterior, no es posible confirmar la sanción impuesta por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Medellín, puesto que la misma debe ajustarse a las directrices determinadas por la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 05 de junio de 2013, motivo por el cual y teniendo en cuenta que el grado jurisdiccional de consulta que se surte en esta instancia, es con el fin de verificar si la sanción fue impuesta de manera correcta y habiéndose observado dicha falencia, no queda otra opción que revocar la providencia a través de la cual se le impone multa de un (01) Salario Mínimo al Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones -.

Se advierte que aunque el Juzgado Sexto Administrativo de Medellín en la providencia que impuso la sanción advirtió que la misma quedaría suspendida hasta el 31 de diciembre de 2013 en virtud del auto de la Corte Constitucional referenciado, no es posible que este Despacho confirme tal decisión, ya que teniendo en cuenta dicho auto y el aparte transcrito ningún tipo de sanción puede ser impuesta, toda vez que lo que se posterga es el cumplimiento de la sentencia no la imposición de la sanción, en tanto, si la entidad tiene para cumplir hasta el 31 de diciembre de 2013 no tiene sentido que de manera anticipada se le esté imponiendo una sanción cuando no se tiene certeza del incumplimiento.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se dispone **REVOCAR** la providencia objeto de consulta, por no encontrarse conforme con lo dispuesto en el auto N° 110 del 05 de junio de 2013 proferido por la Corte Constitucional.

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

RESUELVE

PRIMERO: **REVÓQUESE** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y rápido.

TERCERO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada