



SALA DE DECISIÓN N° 002 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Junio tres (03) de dos mil diecisiete (2017)

Acción	CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-011-2017-00033-01
Accionante	DAVID MENDOZA PARDO
Accionada	COLPENSIONES
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	CONFIRMA SANCIÓN PARCIALMENTE POR CONFIGURARSE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS Y SUBJETIVOS CON RELACIÓN A DOS DE LOS FUNCIONARIOS.

I. ASUNTO A DECIDIR

Se procede a revisar en Grado Jurisdiccional de Consulta el auto de fecha (22) de mayo de dos mil diecisiete (2017)¹, proferido por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, referente al incidente de desacato iniciado por el incumplimiento de la sentencia de tutela de fecha ocho (08) de marzo de dos mil diecisiete (2017)².

II. ANTECEDENTES

1. Mediante fallo de tutela de 08 de marzo de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, amparó el derecho fundamental de petición, debido proceso, vida, salud, igualdad, asignación básica, y libre desarrollo de la personalidad del señor DAVID ALBERTO MENDOZA PARDO vulnerado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-(COLPENSIONES).

En el fallo aludido, se ordenó a la entidad accionada lo siguiente:

PRIMERO: Tutelar el derecho fundamental de petición del ciudadano DAVID ALBERTO MENDOZA PARDO, identificado con C.C. No.1.050.967.621 y vulnerado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES.

SEGUNDO: Para su protección, se ordena a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES, dar respuesta expresa, completa y motivada a la petición de pago de pensión de sobreviviente

¹ Fols. 22- 23 cdno 1

² Fols. 3- 6 cdno 1



AUTO INTERLOCUTORIO No. 080/2017

reconocida al señor DAVID ALBERTO DE JESÚS MENDOZA PARDO, mediante la Resolución no. GNR109655 del 20 de abril de 2016 y que fue presentada el día 10 de enero de 2017.

Para el cumplimiento de lo anterior, se le concede el término de cuarenta y ocho (48) horas, que se contarán a partir de la notificación de esta providencia.

TERCERO: si esta providencia no es impugnada, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

2. Por memorial de fecha 02 de mayo de 2017³ el accionante presentó incidente de desacato contra el Representante legal de COLPENSIONES Dr. Mauricio Olivera González, bajo el argumento que, no se le había dado cumplimiento al fallo de tutela de fecha 08 de marzo de 2017.

3. Por medio de auto de fecha 03 de mayo de 2017⁴, el juzgado de origen ordenó requerir al Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES Dr. Luis Fernando Ucrós Velásquez y al Dr. Mauricio Olivera González como Representante Legal de COLPENSIONES, en calidad de superior jerárquico del primero, para que acreditara el cumplimiento del fallo de tutela.

4. Por auto de fecha 10 de mayo de 2017⁵, el Juzgado de origen dio apertura al incidente de desacato y ordenó requerir al Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ en calidad de Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones, a la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUÍZ en calidad de vicepresidente de beneficios y prestaciones de COLPENSIONES y al Dr. MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ en calidad de Representante Legal de Colpensiones, para que sin más demoras dieran cumplimiento al fallo de tutela de fecha 08 de marzo de 2017.

5. En el referido auto, se le ordenó a los funcionarios citados, rendir informe respecto al cumplimiento del fallo de tutela de la referencia; requerimiento que no fue atendido por la entidad.

III. PROVIDENCIA CONSULTADA

El A-quo decidió el presente incidente a través de la providencia del veintidós (22) de mayo de 2017⁶, sancionando al Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ, la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUÍZ y al Dr. MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ, al pago de un (1) salario mínimo mensual legal vigente y un (1) día de arresto,

³ Fol. 1- 2 cdno 1

⁴ Fol. 13 cdno 1

⁵ Fols. 18 cdno 1

⁶ Fol. 22- 23 cdno 1



en razón al incumplimiento de la orden dada en la sentencia de tutela de fecha ocho (08) de marzo de 2017.

En ese sentido, se adujo que, la desatención a la orden judicial impartida, comporta renuencia al cumplimiento efectivo de la sentencia de tutela, toda vez que, los incidentados omitieron proceder a tomar las medidas para el cumplimiento real y efectivo al fallo de tutela, es decir, no han dado respuesta a la petición del accionante con relación a obtener el pago de su pensión de sobreviviente reconocida por medio de Resolución GNR109655 del 20 de abril de 2016.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

El presente proceso ha llegado a esta Corporación para surtir el Grado Jurisdiccional de Consulta, en virtud de lo establecido en el inciso segundo del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que a su tenor dispone:

“Artículo 52. DESACATO

(...)

“la sanción será impuesta por el mismo Juez, mediante tramite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguiente, si debe revocarse la sanción.”

Así las cosas, y siendo esta Corporación el superior jerárquico del Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, queda resuelto el tema de la competencia, cuestión por la cual, procede esta Sala de decisión a realizar el estudio de fondo.

5.2. Problema Jurídico

Teniendo en cuenta los supuestos narrados en el asunto *sub examine*, para esta Sala, el problema jurídico, se centra en determinar:

¿La sanción impuesta por el A-quo al Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ, a la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUÍZ en calidad de vicepresidenta de beneficios y prestaciones de COLPENSIONES y al Representante legal de COLPENSIONES, Dr. MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ, se ajusta a derecho?

Para llegar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: i) Generalidades del incidente de desacato en acciones de tutela; Requisitos para la procedencia de la sanción por desacato (ii) Caso concreto; (iii) Conclusión.



5.3. Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARÁ PARCIALMENTE, la providencia del veintidós (22) de mayo de dos mil diecisiete (2017), respecto a la sanción impuesta al Dr. LUIS FERNANDO UCROS VELÁZQUEZ, Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones, y a la Vicepresidenta de beneficios y prestaciones Dra. PAULA MARCELA CARDONA RÚJZ, debido a que, en primer lugar, el directamente responsable del cumplimiento del fallo de tutela, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo No. 63 de 2013⁷ es el Dr. Luis Fernando Ucrós Velásquez, sin embargo el mismo no realizó las labores tendientes para resolver la petición presentada por el actor.

En cuanto a, la vicepresidente de reconocimiento y beneficios la misma tiene dentro de sus funciones de conformidad con la Resolución 003 de 2012 de Colpensiones, dar respuesta a los derechos de petición y acciones de tutela que sean interpuestas por los ciudadanos.

Referente a, la sanción impuesta al Dr. MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ en calidad de Representante legal de COLPENSIONES, no resulta procedente la misma, por cuanto el referido servidor público no era el llamado a responder por el incumplimiento al fallo de tutela, acorde con las funciones asignadas a su cargo.

5.4. Generalidades del incidente por desacato en acciones de tutela

Con el objeto de hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales a favor de quien ha solicitado su amparo, el legislador dispuso en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, que el incumplimiento de una sentencia de tutela, traerá como consecuencia para el obligado por haber incurrido en desacato, sanción de arresto hasta por seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En cuanto a la interpretación del incidente de desacato, la Corte Constitucional⁸, se pronunció en los siguientes términos:

“El incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de

⁷ Acuerdo 063 de 2013, por medio del cual se modifica la estructura interna y se crean unas Gerencias Nacionales en la Administradora Colombiana de Pensiones “COLPENSIONES”, allí encontró que el artículo 6.1, numeral 6, le atribuye la función de Atender y dar respuesta oportunamente y de fondo, en los asuntos de su competencia, los derechos de petición y las acciones de tutela que sean interpuestas por los ciudadanos y dar cumplimiento a las sentencias judiciales.

⁸Corte Constitucional, Sentencia T- 271 de 2015, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 080/2017

justicia del accionante (art. 229 C.P.), puesto que éste permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional”.

Ahora bien, para la aplicación de las consecuencias previstas en la norma citada, no es suficiente adelantar una comparación objetiva entre la orden impartida en la sentencia y la conducta asumida por los funcionarios cuestionados, sino que es necesario observar, además, si ese incumplimiento obedeció a una actitud de rebeldía que merezca ser sancionada con multa y arresto, teniendo en cuenta que el objeto del instrumento constitucional no es la multa en sí misma, sino que se impone con el fin de obtener el cumplimiento del fallo de tutela, con relación a lo anterior, señalo la H. Corte Constitucional⁹;

“... A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia”.

5.5. Requisitos para la procedencia de la sanción por desacato

La procedencia de la sanción por desacato consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, exige al juez comprobar que efectivamente y sin justa causa, se incurrió en rebeldía respecto al cumplimiento de la orden impartida en un fallo de tutela.

Al juez constitucional como protector de los derechos fundamentales, le es obligación verificar la existencia de dos elementos importantes; el objetivo, referente al incumplimiento del fallo, y el subjetivo, relacionado con la persona responsable de dar cumplimiento al fallo.

El elemento objetivo, corresponde al incumplimiento del fallo en sí, es decir que se debe hacer una análisis de los elementos probatorios obrantes en el expediente para determinar que la orden ha sido desatendida, ya sea por su desconocimiento total que conlleve a la falta de pronunciamiento por parte de la entidad encargada de proferir la orden, o por su desconocimiento parcial, cuando la entidad se pronuncia pero desconoce las instrucciones impartidas por el juez de tutela.

⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-367 de 2014, Mauricio Gonzales Cuervo.



Por su parte, el elemento subjetivo hace referencia a la actitud negligente y desatendida del funcionario encargado de dar cumplimiento a la orden impartida en sede de tutela, una vez identificado se debe analizar cuál ha sido su actitud funcional respecto al fallo, si actuó de manera diligentemente, con el fin de garantizar los derechos del accionante conforme a las estipulaciones hechas por el juez de tutela.

Una vez analizados los elementos para que proceda la sanción por desacato, el juez competente debe tasar dicha sanción atendiendo al juicio de razonabilidad al respecto y aplicando las reglas de la experiencia, esto con el fin de que la sanción a imponer no resulte desproporcional al funcionario incumplido.

La imposición de sanciones en el caso de incumplimiento de órdenes judiciales debe hacerse respetando el debido proceso, es decir realizando todas las etapas del trámite incidental, esto es, que se deben realizar los requerimientos a las autoridades competentes para que demuestren su observancia al fallo de tutela.

Respecto a lo aludido, la Corte Constitucional¹⁰, señaló:

"... La labor del juez constitucional y su margen de acción en el trámite de un incidente de desacato estará siempre delimitada por lo dispuesto en la parte resolutive del fallo correspondiente. Por esta razón, se encuentra obligado a verificar en el incidente de desacato "(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma". Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa. Así, de existir un incumplimiento "deberá identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada" hipótesis en la cual procederá la imposición del arresto y la multa."

5.6. Caso Concreto

La Sala procede a verificar la existencia de los elementos objetivo y subjetivo en el *sub lite*, tal como quedaron señalado en el marco normativo y jurisprudencial de la presente providencia, lo cuales servirán como base para definir la presente providencia.

En efecto, el A quo en la providencia consultada, resolvió sancionar al Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES el señor LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ, a la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUÍZ en calidad de Vicepresidente de reconocimiento y beneficios, y al Dr. MAURICIO OLIVERA

¹⁰Corte Constitucional, Sentencia T-482 de 2013, M.P: Alberto Rojas Ríos.



GONZÁLEZ como Representante legal de Colpensiones, en atención a que era esa entidad la que debía cumplir la orden judicial contenida en el fallo del 08 de marzo de 2017, ya que a la fecha de resolverse el incidente de desacato no habían ejecutado la decisión impartida en la citada providencia.

Lo primero que debe entrar a verificar la Sala, es el contenido de la orden impartida en el fallo de tutela, y comprobar si los sancionados les correspondían dar cumplimiento a la misma, desde luego, teniendo presente que para poder sancionar por desacato se requiere acreditar el aspecto objetivo y subjetivo del comportamiento.

Una vez analizado el sub examine, observa esta Sala, lo siguiente:

El incidente de desacato fue promovido el día 02 de mayo de 2017, relacionándose en el escrito contentivo del mismo los motivos que dieron lugar al incumplimiento por parte de las personas incidentadas.

En el fallo de tutela proferido el 08 de marzo de 2017, el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió conceder el amparo invocado por el accionante, por existir violación de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, vida, salud, igualdad, asignación básica, y libre desarrollo de la personalidad, al no responder la petición presentada por el actor, concerniente al pago de su pensión de sobreviviente reconocida por medio de resolución No. GNR109655 del 20 de abril de 2016.

Ahora bien, en el presente caso, tal como lo expresó la Juez de instancia, en la parte considerativa de la providencia consultada, se encuentran acreditados, tanto el elemento objetivo, como el subjetivo con respecto a la sanción impuesta al Dr. Luis Fernando Ucrós Velásquez y la Dra. Paula Cardona Ruíz, presupuestos que efectivamente configuran el desacato constitucional, en el caso de estudio.

De lo anotado, se desprende que es la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, la entidad en primer lugar con responsabilidad objetiva en el cumplimiento del fallo dentro del término establecido; por consiguiente, del trámite dentro del incidente de desacato se observa que dicha entidad no ha dado cumplimiento al fallo de tutela.

Por otro lado, tal como consta en el Acuerdo 063 de 2013 de la Junta Directiva de la entidad demandada, artículo 1º, numeral 5º, dentro de la estructura de COLPENSIONES se encuentra la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, de la cual depende la Gerencia Nacional de Reconocimiento¹¹.

¹¹Consultar http://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/acuerdo_colpensiones_0063_2013.htm



En el mismo acto administrativo general, se encuentra que en el artículo 6º, numeral 6.1., subnumeral 6, que la Gerencia Nacional de Reconocimiento tiene a su cargo atender y dar respuesta oportunamente y de fondo, en los asuntos de su competencia, los derechos de petición y las acciones de tutela que sean interpuestas por los ciudadanos y dar cumplimiento a las sentencias judiciales¹².

En efecto, tal y como se dejó señalado, el Acuerdo 063 de 2013 de la Junta Directiva de la entidad demandada y el Decreto 4936 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 2727 de 2013, consagran en cabeza del Gerente Nacional de Reconocimiento, la decisión atender los derechos de petición y acciones de tutela en los asuntos de su competencia, en este caso, el pago de la pensión de sobreviviente la cual ya está reconocida por la entidad.

En cuanto a la responsabilidad de la Dra. Paula Marcela Cárdena Ruíz, tal como lo establece la Resolución 003 de 2012 de Colpensiones¹³, se consagra en cabeza de la Vicepresidencia de beneficios y prestaciones, en su numeral 5, aparte III, subnumeral 15¹⁴, dar respuesta a los derechos de petición y acciones de tutela que sean interpuestas por los ciudadanos.

De conformidad con lo anterior, esta Sala arriba a la conclusión que, la sanción impuesta al Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, señor MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ, no era procedente, por cuanto el referido servidor público no era el llamado a responder por el incumplimiento al fallo de tutela calendarado 08 de marzo de 2017, acorde con las funciones asignadas a su cargo.

En este punto se llama la atención, dado que el incumplimiento de una orden de tutela, por una parte, hace que la vulneración del derecho fundamental protegido por la sentencia no se haga efectivo y se perpetúe en el tiempo, pero, por otro lado, por este solo hecho no puede pasarse por alto la imputación subjetiva de la falta, por lo que en cada caso es menester que la misma se realice de forma concreta **en el funcionario que tiene a su cargo la función de cumplir el fallo, así como la orden dada, pues su responsabilidad debe encontrarse comprometida subjetivamente hablando, dado que no es posible realizar imputaciones objetivas**, pues a través de este trámite se compromete la libertad de una persona, razón por la que debe encontrarse

¹² “Son funciones de la Gerencia Nacional de Reconocimiento las siguientes: 6. atender y dar respuesta oportunamente y de fondo, en los asuntos de su competencia, los derechos de petición y las acciones de tutela que sean interpuestas por los ciudadanos y dar cumplimiento a las sentencias judiciales”

¹³ “por el cual se establece el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la planta de personal de trabajadores oficiales de la administradora colombiana de pensiones, COLPENSIONES”.

¹⁴ 15. atender y dar respuesta oportunamente y de fono, en los asuntos de su competencia, los derechos de petición y las acciones de tutela que sean interpuestas por los ciudadanos.



prueba de su incidencia dolosa o culposa en el incumplimiento del fallo, **lo que solo se logra demostrar analizando sus funciones concretas.**

En ese orden de ideas el elemento subjetivo, en este caso, se les imputa a los funcionarios responsables del cumplimiento del fallo de tutela, es decir, al Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ, en calidad de Gerente Nacional de Reconocimiento, y a la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUÍZ en calidad de Vicepresidente de beneficios y prestaciones, quienes no dieron cumplimiento del fallo calendarado 08 de marzo de 2017, concerniente al pago de la pensión de sobreviviente del actor, la cual ya está reconocida por la entidad.

5.7. Conclusión

Por todo lo expuesto, la Sala concluye que, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, toda vez que se encuentran acreditados los elementos objetivos y subjetivos necesarios, para sancionar al Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ, y a la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUÍZ por incurrir en desacato frente a la sentencia que tuteló los derechos invocados por el accionante se tiene que la sanción impuesta, se encuentra ajustada a derecho, amén de responder a los criterios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, al hallarla congruente con el desacato en que incurrió, razones suficientes para confirmar, la decisión de instancia.

Respecto a la sanción impuesta al Presidente de COLPENSIONES, Dr. Mauricio Olivera González, en la misma no se encuentra configurada el elemento subjetivo, toda vez que no era el funcionario directamente responsable para darle cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela.

V. DECISIÓN

Por lo expuesto, el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE PARCIALMENTE la providencia del 22 de mayo de 2017, proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se sancionó al Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ y a la Vicepresidente de beneficios y prestaciones de COLPENSIONES, Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUÍZ; con el pago a una multa equivalente a 1 salario mínimo legal mensual



AUTO INTERLOCUTORIO No. 080/2017

vigente y un (1) día de arresto, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVÓQUESE la sanción con respecto al Dr. MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ en calidad de Presidente de COLPENSIONES, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 036 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ