



SALA DE DECISIÓN N° 005 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Octubre catorce (14) de dos mil dieciséis (2016)

Acción	CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-005-2015-00402-01
Accionante	EDUARDO CASTRO TORRES
Accionada	COLPENSIONES
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	SANCIÓN POR CONFIGURARSE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS Y SUBJETIVOS.

I. ASUNTO A DECIDIR

Se procede a revisar en Grado Jurisdiccional de Consulta el auto de fecha (07) siete de octubre de 2016¹, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, referente al incidente de desacato iniciado por el incumplimiento de la sentencia de tutela de fecha veinticuatro (24) de julio de dos mil dieciséis (2015)².

II. ANTECEDENTES

1. Mediante fallo de tutela de 24 de julio del dos mil quince (2015), el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, amparó el derecho fundamental de petición del señor EDUARDO DE JESÚS CASTRO TORRES vulnerado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- (COLPENSIONES).

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

“PRIMERO: *CONCEDER la presente acción de tutela interpuesta EDUARDO DE JESÚS CASTRO TORRES contra la Administradora Colombia de Pensiones- Colpensiones, por presunta violación del derecho al Mínimo vital, vida digna y seguridad social, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

SEGUNDO: *Ordénese a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- Colpensiones, para que, dentro del término de cuarenta ocho (48) horas contadas a partir del día siguiente a la notificación del presente fallo, pague al actor EDUARDO DE JESÚS CASTRO TORRES c.c. 1047.381.747 las incapacidades solicitadas con rad. 2015_3851666*

¹ Fols. 73- 77 cdno 1

² Fols. 6 – 16 cdno 1



AUTO INTERLOCUTORIO No. 139 /2016

generadas con posterioridad al 08 de marzo de 2014, hasta completar los 540 días, igualmente, pague de manera provisional las incapacidades causadas después de las 540 días y las que se sigan causando, hasta tanto se defina la situación del actor relativa al otorgamiento o no de una pensión de invalidez; o si se determina su recuperación, debiendo realizar el trabajador los aportes respectivos al sistema de seguridad social, aclarando que en caso de que el obligado sea otro respecto a esas incapacidades posteriores a los 540 días, COLPENSIONES podrá repetir contra dicha entidad.

2. Por memorial de fecha 21 de septiembre de 2016³, el accionante presentó incidente de desacato contra el representante legal de COLPENSIONES, bajo el argumento que, no se le había dado cumplimiento al fallo de tutela de fecha veinticuatro (24) de julio del 2015.
3. Por auto de fecha 22 de septiembre de 2016⁴, 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, para que sin más demoras diera cumplimiento al fallo de tutela de fecha 24 de julio del 2015.
4. En el referido auto, se le ordenó al funcionario citado, rendir informe respecto al cumplimiento del fallo de tutela de la referencia; requerimiento que fue atendido por la entidad.

2.1. Contestación⁵

En el informe rendido, la entidad argumenta que mediante oficio del 04 de octubre de 2016 expedido por la Gerencia Nacional de Reconocimiento-Medicina Laboral, se dio respuesta de fondo, clara y veraz a la solicitud de pago de incapacidad en cumplimiento al fallo judicial, dicho oficio registra con guía de envío GN0367014346928.

Por lo anterior, afirma que la vulneración del derecho fundamental de petición y otros se encuentra superada.

II. PROVIDENCIA CONSULTADA

El A-quo decidió el presente incidente a través de la providencia del siete (07) de octubre del 2016⁶, sancionando al Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ, a un (1) día de arresto y al pago de tres (03) salario mínimo mensual legal vigente,

³ Fols. 1- 4 cdno 1

⁴ Fol. 17 cdno 1

⁵ Fols. 23-55 cdno 1

⁶ Folios. 73- 77 cdno 1



en razón al incumplimiento de la orden dada en la sentencia de tutela de fecha veinticinco (25) de julio del 2015.

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, a la entidad le corresponde pagar de manea provisional las incapacidades después de 540 días y las que se sigan causando hasta que se defina la situación del actor, lo cual si bien reconoció el pago de unas incapacidades, ha venido incumpliendo el fallo de tutela al no pagar las incapacidades posteriores al 26 de junio de 2016.

En virtud de lo anterior, el Juez de origen procedió a declarar en desacato al Dr. LUIS FERNANDO UCRÓS VELÁZQUEZ, en calidad Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones, por la desatención a la orden dada en la sentencia de tutela del 24 de julio de 2015.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. 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 Quinto Administrativo Oral 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.

4.2. 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, 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.

3. Tesis de la Sala

La Sala CONFIRMARA la providencia del siete (07) de octubre de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se decidió sancionar al Dr. LUIS FERNANDO UCROS VELÁZQUEZ, Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones, toda vez, que no dio cumplimiento en su totalidad a la orden impartida en el fallo de tutela del 25 de julio de 2015.

4.4. 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 Constitucional⁷, 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 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 Constitucional⁸;

⁷Corte Constitucional, Sentencia T- 271 de 2015, M.P.: Jorge Ivan Palacio Palacio.

⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-367 de 2014, Mauricio Gonzales Cuervo.



“... 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”.

4.5. 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.

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 Constitucional⁹, 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.”

4.6. 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 UCROS VELÁZQUEZ, en atención a que era esa entidad la que debía cumplir la orden judicial contenida en el fallo del 25 de julio de 2015, ya que a la fecha de resolverse el incidente de desacato no había ejecutado en su totalidad 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 el sancionado le correspondía 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 21 de septiembre de 2016, relacionándose en el escrito contentivo del mismo los motivos que dieron lugar al incumplimiento por parte de la persona incidentada.

⁹Corte Constitucional, Sentencia T-482 de 2013, M.P: Alberto Rojas Ríos.



En el fallo de tutela proferido el 25 de julio de 2015, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, resolvió conceder el amparo invocado por el accionante, por existir violación de los derechos fundamentales de mínimo vital, vida digna y seguridad social, al no realizar la entidad el pago de las incapacidades solicitadas con Rad. 2015_3851666 generadas con posterioridad al 08 de marzo de 2014, hasta completar los 540 días. Igualmente, el pago de manera provisional de las incapacidades causadas después de 540 días y las que se siguieran causando, hasta tanto no se definiera la situación del actor.

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, 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 en su totalidad al fallo de tutela, pues aunque se demostró que la entidad realizó el pago de las incapacidades hasta los 540 días; la orden dada en el fallo de tutela se extendía al pago provisional de las que se siguieran causando hasta tanto se definiera la situación del actor.

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 Reconocimiento¹⁰.

En el mismo acto administrativo general, se encuentra que en el artículo 6º, numeral 6.1., subnumerales 1 y 4, que la Gerencia Nacional de Reconocimiento tiene a su cargo el proferir los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones económicas¹¹.

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

¹⁰Consultar http://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/acuerdo_colpensiones_0063_2013.htm

¹¹ "Son funciones de la Gerencia Nacional de Reconocimiento las siguientes: 1. Proferir los actos administrativos que decidan sobre las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas de invalidez, vejez, muerte, indemnización sustitutiva y auxilio funerario de competencia de la Administradora, basados en los criterios jurídicos institucionales establecidos por la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General."



Nacional de Reconocimiento, la decisión de reconocer o no las prestaciones económicas.

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 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 le imputa al funcionario responsable del cumplimiento del fallo de tutela, es decir, al Dr. LUIS FERNANDO UCROS VELÁZQUEZ, en calidad de Gerente Nacional de Reconocimiento, quien a pesar de haber demostrado el cumplimiento del fallo, el mismo se hizo de forma parcial; debido a que, la orden dada se extendía al pago provisional de las incapacidades que se le causaran al actor hasta tanto no se definiera su situación, además, su responsabilidad se compromete cuando decide interpretar o cuestionar el fallo de tutela adiado 24 de julio de 2015, ya que, la orden fue clara y concisa; y aún al señor Castro Torres no le ha quedado en firme el dictamen de la pérdida de la capacidad laboral, porque como bien lo dijo en su informe, este impugnó ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, la cual no se ha pronunciado.

Entonces el fallo es claro, mientras no quede en firme el dictamen final de la pérdida de capacidad laboral del actor, COLPENSIONES deberá seguir pagando las incapacidades, y en caso de no estar obligado al pago de las incapacidades después de los 540 días, como lo dijo el proveído de fecha 24 de julio de 2015, deberá repetir contra la EPS a la que se encuentre afiliado el accionante, pero no puede abstenerse de cumplir el fallo, so pretexto de aplicar las normas jurídicas sobre seguridad social que regulan esta materia.

4.7. 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 UCROS VELÁZQUEZ, 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.

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.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE la providencia del 07 de octubre del 2016, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se sancionó al Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, Dr. LUIS FERNANDO UCROS VELÁZQUEZ, con 1 día de arresto y multa equivalente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: 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. 031 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

Magistrado

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

Magistrado