



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2.013)

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ÁLVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL HOY COLPENSIONES.
Acción	TUTELA
	SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala a resolver el **grado jurisdiccional de consulta** frente al proveído de veintiuno (21) de junio de 2013, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, dentro del incidente de desacato promovido en nombre propio por la actora **ADELA ROSA ÁLVAREZ PEÑATE**.

II. ANTECEDENTES

2.1. Fundamentos de hecho.

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA
	SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

Manifiesta la actora, que el día 15 de Agosto de 2012, el Despacho de instancia anterior, profirió sentencia tutelando su derecho fundamental de petición y en consecuencia, se ordenó al instituto de Seguros Sociales Seccional Atlántico, que en el término no mayor de cuarenta y ocho (48) siguientes al recibo de la notificación de dicha providencia, resuelva la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de sobreviviente impetrada por esta, para la fecha 18 de febrero de 2012, en su calidad de compañera permanente del causante Luis César Martínez (Q.E.P.D).

Precisa que a la fecha la entidad accionada no ha cumplido con lo ordenado en dicho proveído, por lo que considera que se siguen vulnerando sus derechos.

III.- INCIDENTE DE DESACATO

3.1.- Solicitud¹

La actora, por medio de escrito dirigido al Juzgado de origen, presentó incidente de desacato contra el Instituto de Seguro Social Seccional Atlántico y/o Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, por incumplir lo ordenado en la citada providencia de fecha 15 de Agosto de 2012, solicitud que sustentó en que se sigue vulnerado el derecho fundamental de petición.

3.2.- Trámite Incidental de Desacato.

¹ Folios 1 y 2 C. Ppal.

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

El juez de conocimiento mediante auto de siete (7) de febrero de 2013, procedió a admitir el incidente, contra la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES–, razones por las que les corrió traslado del citado incidente, por un término de tres (3) días², de conformidad con los artículos 135 a 137 del C.P.C.

Posteriormente, en auto del nueve (9) de mayo de 2013³, se abrió a pruebas por el término de cinco (5) días, ordenando de oficio requerir a las accionada, para que diera respuesta correcta y adecuada al derecho de petición, de acuerdo con la orden impartida en el fallo de tutela de 15 de agosto de 2012.

3.3.- CONTESTACIÓN DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

En esta oportunidad procesal no se hizo parte en la demanda

3.4. CONTESTACIÓN DE COLPENSIONES

En esta oportunidad procesal no se hizo parte en la demanda

IV.- PROVIDENCIA CONSULTADA

En auto de veintiuno (21) de junio de 2013⁴, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Oral de Sincelejo, decidió el incidente, en el cual sancionó con tres (3) días de arresto y multa de tres (3) salarios

² Folio 9 C. Ppal.

³ Folio 15 C. Ppal.

⁴ Folios 20-27 C. Ppal.

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

mínimos mensuales legales vigentes, al Presidente de Colpensiones Pedro Nel Ospina, como consecuencia del incumplimiento de la orden judicial contenida en el fallo de quince (15) de agosto de 2012, al considerar que la accionada, resulta responsable de incumplir con la orden antes señalada.

V.-ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

La entidad accionada, muy a pesar de haber sido notificada del fallo que decide el incidente de desacato de fecha 10 de julio de 2013, no se ha pronunciado al respecto, siendo lo procedente, seguir adelante con la actuación presente.

VI. CONSIDERACIONES

6.1.- Competencia

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

Ahora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, una vez proferido el fallo que concede la tutela, corresponde a la autoridad responsable del agravio cumplirlo sin demora, so pena de incurrir en desacato que lo castiga con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, por el juez que impartió la orden previa consulta con el superior, según el artículo 52 del Decreto citado.

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

De manera que esta Sala es competente para conocer, en grado de Consulta, sobre la sanción impuesta al Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones “COLPENSIONES”, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo, de quien este Tribunal es su superior jerárquico, por desacato a la providencia del veintiuno (21) de junio de 2013, consistente en tres (03) días de arresto y una multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6.2. El problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

¿Procede la sanción impuesta al presidente de Colpensiones, en el fallo de incidente de desacato para el exigir el pronunciamiento de fondo sobre petición de pensión de sobrevivientes a pesar de estar suspendidas estas medidas por el auto 110 de 2013, proferido por Sala Novena de Revisión de la Honorable Corte Constitucional?

Resulta inevitable no analizar la situación jurídico-procesal y administrativa de los casos de reconocimiento de pensión de vejez, sobrevivientes, sustitución, reliquidación y estudio de la historia laboral de un afiliado del Instituto de Seguros Social en Liquidación, hoy Colpensiones, debido a que según la Honorable Corte Constitucional, en reciente debate de revisión, consideró que lo ocurrido irregularmente de atrasos e incumplimientos en los tiempos de respuestas a las peticiones allegadas por sus afiliados en esta entidad,

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA
	SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

se deben a obstáculos administrativos que son pertinentes tenerlos en cuenta en cualquier trámite, toda vez que desbordó el alcance y garantías jurídicas del derecho de petición (artículo 23 C.N y demás normas especiales),

En consideración a ello, se traerá a colación apartes de lo expresado en el precitado auto 110 de 2013, Sala Novena de Revisión, con ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa.

(“...”)

9. A juicio de la Sala, a partir de los hechos relatados y las pruebas recaudadas en el trámite de revisión se comprueba la existencia de una situación constitucionalmente relevante que impone la imperiosa intervención del juez de tutela. Para la Corte no resulta procedente el enjuiciamiento de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los directivos del ISS y Colpensiones, producto de una supuesta y reiterada imposición de sanciones por desacato, ya que en el presente caso los expedientes acumulados no envuelven un problema jurídico de esas características. Lo que se demostró a la Corte es la presencia de un conjunto de obstáculos materiales y administrativos que impiden el cumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para la resolución de peticiones pensionales y el acatamiento de las órdenes dictadas por los jueces de la República. Este último problema jurídico sí deberá ser analizado por el Tribunal, pues (i) en los trámites de revisión acumulados se advirtió el desbordamiento de los tiempos normativos de respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes y; (ii) las órdenes de amparo que eventualmente podrían proferirse en la sentencia de revisión se verían obstaculizadas, probablemente, por la situación de reiterado incumplimiento de las decisiones de tutela reseñada por el Defensor del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, y reconocida por los representantes del ISS y Colpensiones.

10. Esos problemas, a su turno, (iii) requieren la adopción de una decisión con efectos inter comunis en tanto impactan la dimensión objetiva del derecho 4 En Auto 244 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao), al adoptar medidas provisionales de protección con efectos inter comunis la Corte señaló lo siguiente: “Sobre los

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

efectos “inter comunis” cabe mencionar, que de conformidad con la jurisprudencia, la Corte puede modular los efectos de sus sentencias para optar por la alternativa que mejor protege los derechos constitucionales y garantiza la integridad y supremacía de la Constitución. Así, los efectos inter comunis se adoptan con el fin de proteger en condiciones de igualdad los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, y garantizarles el mismo trato jurídico.//5.- Ha sostenido esta Corporación que existen circunstancias en las cuales la protección de derechos fundamentales de los tutelantes puede atentar contra derechos fundamentales de quienes no lo son. En este sentido, la acción de tutela no puede limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes.”.

Fundamental a la igualdad y, en particular, el principio de asunción de cargas públicas de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada quien, pues aquejan a un elevado y heterogéneo número de personas, que se encuentran a la espera de resolución de sus peticiones y cumplimiento a las sentencias dictadas a su favor por los jueces de la República. Adicionalmente, (iv) algunas dimensiones de los derechos de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de las personas agobiadas por el trámite de transición del ISS en liquidación y Colpensiones, demandan la urgente adopción de medidas provisionales de protección⁵ por parte del Tribunal Constitucional, pues el trámite de revisión se encuentra en proceso de recaudo de pruebas y elementos de juicio suficientes para adoptar una decisión definitiva en relación con todos los problemas constitucionales identificados en el expediente. Este aspecto imposibilita la protección oportuna mediante sentencia judicial, haciendo procedente la salvaguarda de estas facetas a través de una providencia de medidas cautelares, so pena de profundizarse la situación de desprotección de los afectados por la realidad institucional que actualmente atraviesa el ISS y Colpensiones.

La posibilidad de adoptar medidas provisionales en el trámite de la acción de tutela está vinculada, en los términos del artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, a dos propósitos: la protección efectiva de los derechos fundamentales cuyo amparo se reclama y la necesidad de evitar que el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante resulte ilusorio. Así lo refiere la citada norma al facultar a los jueces constitucionales para i) suspender la aplicación del acto concreto que amenace o vulnere el derecho fundamental, ii) ordenar lo que consideren procedente para cumplir los objetivos antes señalados y iii) dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

realizados. Esta corporación ha supeditado su procedencia a aquellos casos en que su adopción se requiere para evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en una violación o impedir que la violación se agrave, si ya se produjo. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las providencias A-041A de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), A-166 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda) y A-133 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

Seguidamente ordena la Honorable Corte Constitucional:

12. Realizadas estas aclaraciones, procede la Sala a identificar los aspectos que requieren una atención inmediata por parte del juez constitucional, y a seleccionar los mecanismos de protección ius fundamental pertinentes: 13. A partir de los informes presentados por el Defensor del Pueblo y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Sala estima que los asuntos con incidencia ius fundamental que demandan una atención urgente por parte de la Corte en el proceso de transición del ISS a Colpensiones, son los siguientes: el masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones pensionales, el sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela que dispusieron el amparo del derecho de petición o el reconocimiento de una pensión, y la ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional (Supra 4.5. y 5.5). Estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y por tanto la decisión a tomar se dirigirá a su solución conjunta. 14. En condiciones normales la respuesta real de los derechos de petición pensional y el cumplimiento material de las órdenes contenidas en las sentencias judiciales se realiza atendiendo al sistema de turnos de manera que las solicitudes se resuelven en los términos legales y en arreglo a la fecha de radicación de la petición (SU-975/03 f.j.3.2.2.), mientras que las decisiones judiciales se acatan en los términos en ellas fijados, en armonía con el momento de notificación de las mismas. Dicha espera, al no ser desproporcionada, respeta el principio general de igualdad. Sin embargo, en un escenario de bloqueo institucional ocasionado por la incapacidad de respuesta oportuna de las entidades estatales, se produce un menoscabo de los derechos de todas las personas perjudicadas por amplios periodos de espera. Empero, debido a determinadas realidades económicas y sociales, la anotada espera impacta de manera más profunda y lesiva a ciertos segmentos poblacionales que cuentan con mayores carencias y una menor capacidad de asumir cargas públicas. Esta circunstancia hace necesaria la intervención del juez constitucional con el objeto de salvaguardar los derechos de todas las personas afectadas y otorgar una protección intensa a los sectores con menor capacidad

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA
	SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

de asunción de obligaciones públicas. En relación con lo último se debe tomar en consideración que en estos contextos el sistema de turnos no responde adecuadamente al principio de equidad en el reparto de cargas públicas, pues la respuesta de la entidad y el cumplimiento de las sentencias se realiza con base en un factor meramente formal (la fecha de radicación de la petición o de notificación de la sentencia) que no es sensible a las hondas desigualdades imperantes en la realidad. Por esa razón, en escenarios de parálisis institucional que menoscaben derechos fundamentales, el juez constitucional debe adoptar medidas que faciliten la coordinación de las distintas entidades y la atención urgente de los sectores más vulnerables, los cuales podrían verse desplazados por personas con carencias más soportables. 15. Con miras a evaluar la modalidad de intervención judicial a realizar en el presente caso, la Sala considera oportuno resaltar que en el escenario de las administradoras del régimen pensional de prima media con prestación definida, la Sala Séptima de Revisión en sentencia T-068 de 1986 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en relación con el atraso.

(“...”)

Así las cosas, y teniendo en cuenta las dificultades de tipo administrativo encontradas en el fondo Colpensiones, en razón a que le es imposible físicamente resolver de fondo dentro de los términos legales las innumerables peticiones formuladas por sus afiliados, esta Sala, procede a determinar el caso concreto, en los siguientes términos.

6.3. CASO CONCRETO

En el presente asunto se trata, del incidente de desacato promovido por la señora ADELA ROSA ÁLVAREZ PEÑATE a través de apoderado judicial contra Colpensiones, al no recibir respuesta de fondo de su derecho de petición.

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

Por lo anterior, teniendo en cuenta las dificultades administrativas de parte de la entidad Colpensiones, donde el señor Pedro Nel Ospina, Presidente de esta entidad, pidió que se le concediera un plazo máximo hasta el 31 de diciembre de 2013, a fin de colocarse al día con cada una de las solicitudes de reconocimiento de pensión, sustitución de pensión, pensión de sobrevivientes, reliquidación, o actualización y corrección de la historia laboral, entre otras, por cuanto encontró un colapso en los trámites administrativos que venía realizando el Instituto de Seguros Social en Liquidación; es decir, le toca a la nueva entidad Colpensiones resolver en el menor tiempo posible dichas peticiones; esto es, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, todas las peticiones descritas; presentadas tanto en el antiguo fondo de pensión como en la nueva entidad Colpensiones; petición que fue analizada, además, aceptada mediante auto 110 de 2013, proferido por la Sala Novena de Revisión de la Honorable Corte Constitucional, que obliga a suspender todos los fallos de desacatos producidos y que se llegaren a producir en contra del doctor Pedro Nel Ospina, Presidente de Colpensiones, o quien haga sus veces, por considerar que afloró la existencia no de omisiones administrativas o vías de hecho, desplegadas por la entidad, sino, que se detectó que las demoras en la resolución de las peticiones, se debe a obstáculos de tipo administrativo, impidiendo darles solución dentro de los plazos estipulados. Por el legislador frente al derecho de petición, así como la contenida en el Decreto 2591 de 1991, en lo que tiene que ver con las acciones de tutela e incidentes de desacatos; haciendo más gravosa la situación de los afiliados a Colpensiones y más injusto con los nuevos funcionarios competentes.

Expediente	70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor	ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción	TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
Tema	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

Siendo así las cosas esta Sala, atendiendo el Auto 110 de 2013, precitado, revocará el fallo de desacato de fecha 21 de Junio de 2013 y en su defecto, se esperará hasta el 31 de diciembre de 2013, a fin de que la entidad cumpla con su plan de acción propuesto y aceptado por las instancias pertinentes, a fin de salvaguardar la institucionalidad jurídica, así como, el orden justo de las partes.

6.4. Conclusión

Colofón, la respuesta al problema jurídico planteado resulta negativa, dado que según el auto mencionado se suspenderán todos los fallos de desacatos producidos y que se llegaren a producir en contra del doctor Pedro Nel Ospina, Presidente de Colpensiones, por las razones antes expuestas.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en su totalidad, la providencia de veintiún (21) de junio de 2013, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Sincelejo, según la cual sancionó al Presidente de COLPENSIONES, Dr. Pedro Nel Ospina Santamaría, en virtud a lo dispuesto en el auto 110 proferido por nuestro máximo tribunal constitucional.

Expediente 70-001-33-33-006-2012-00025 -01
Actor ADELA ROSA ALVAREZ PEÑATE
Accionado INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL Y COLPENSIONES
Acción TUTELA
SEGUNDA INSTANCIA
Tema CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO

SEGUNDO: Una vez notificada la providencia a las partes, regrésese el expediente al Juzgado de origen.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha según consta en Acta No.079.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MOISES RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

Incapacidad Médica)
LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado

(Ausente con
CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS
Magistrado