



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta (30) de julio de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

TEMAS:

GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE
DESACATO EN ACCIONES DE TUTELA
- RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y
SUBJETIVA – ANÁLISIS DE LA
LEGALIDAD DE LA SANCIÓN
IMPUESTA

INSTANCIA:

GRADO DE CONSULTA

Decide la Sala, sobre el **GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA** frente al auto del 24 de julio de 2015, proferido por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dentro del **INCIDENTE DE DESACATO** promovido por la accionante, en la acción de tutela instaurada por CRISTOBAL MENA FERNÁNDEZ contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES.

1. ANTECEDENTES

CRISTOBAL MENA FERNÁNDEZ, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, con el fin de obtener la protección del derecho fundamental de petición.



Dicha acción fue conocida y tramitada por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, quien mediante sentencia de 25 de junio de 2014, dispuso:

“3.1. Tutela al señor Cristóbal Mena Fernández, su derecho fundamental de petición.

3.2. Ordena a Colpensiones que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia:

- ✓ *Resuelva de manera clara, congruente y de fondo la petición presentada por el señor Cristóbal Mena Fernández el 7 de marzo de 2014, radicado con el No. 201-1923754, en la que solicitó el cumplimiento de la sentencia proferida el 28 de junio de 2013 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo, que ordenó la reliquidación de su pensión de vejez y el pago de las diferencias dejadas de percibir desde el 1º de agosto de 2010.*
- ✓ *Le notifique en legal forma la respuesta a dicha solicitud.”*

2. INCIDENTE DE DESACATO

2.1. SOLICITUD¹

El accionante solicitó, a través de escrito del 25 de agosto de 2014, la apertura del incidente de desacato contra del Representante Legal de COLPENSIONES, ya que no había dado cumplimiento al citado fallo de tutela.

2.2. TRÁMITE INCIDENTAL DE DESACATO.

La Juez de conocimiento, mediante auto del 10 de julio de 2015², y previo varios requerimientos sobre el cumplimiento de la sentencia, abrir el correspondiente incidente de desacato en contra de la Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, ZULMA CONSTANZA GUAQUE BECERRA, corriéndole traslado por 3 días para que se pronunciara sobre el tema.

La notificación de la mencionada providencia, se realizó a través de correo

¹ Fol. 1 a 3, cuaderno de incidente.

² Fol. 59 a 61 *ibídem*.



electrónico enviado a la dirección reportada en el SIGEP en la información referente a la funcionaria encartada y al buzón de notificaciones judiciales de tutela de la entidad accionada³.

3. PROVIDENCIA CONSULTADA

Mediante auto de 24 de julio de 2015⁴, el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO, decidió el presente incidente, en el cual sancionó a la Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, ZULMA CONSTANZA GUAQUE BECERRA, con arresto de 1 día y multa equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente.

Como fundamento de esa decisión, la Juez de instancia, argumentó que se encuentra demostrado el incumplimiento objetivo de las órdenes impartidas por el vencimiento del plazo otorgado en la sentencia sin entregar al accionante la respuesta ordenada, y la responsabilidad subjetiva la dedujo, de la inactividad de la entidad en justificar el cumplimiento o la inacción de la entidad.

4. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA.

El inciso 2º del artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991, dispone que las sanciones impuestas por el juez de tutela mediante el trámite incidental de desacato, serán consultadas ante el superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres días siguientes, si aquella debe revocarse o, en su defecto, confirmarse.

De conformidad con lo señalado en la citada norma, esta Corporación resulta

³ Folio 57, 62 y 64 *id.*

⁴ Folios 66 a 71 *id.*



competente para conocer de la consulta de la sanción por desacato impuesta a la Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, ZULMA CONSTANZA GUAQUE BECERRA, por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO, de quien este Tribunal, es su superior funcional.

Decantado lo anterior, se entrará a estudiar si la sanción impuesta por el *A quo* fue ajustada a derecho, de no serla, se procederá a revocarla.

4.2. GENERALIDADES DEL INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES DE TUTELA.

Consagra el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991:

“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.”

En cuanto a la interpretación del incidente de desacato, la Sección Quinta del H. CONSEJO DE ESTADO, se pronunció en los siguientes términos:

“Entonces, el incidente de desacato es el instrumento procesal creado por el legislador para que, de un lado, sea eficaz la orden impartida por el juez de tutela y, de otro, sean efectivos los derechos fundamentales que se protegen y garantizan en la Constitución”.

/.../ la Corte Constitucional ha dejado en claro que, en el incidente de desacato, el demandado goza de las garantías propias de los procesos sancionadores, por lo que sólo puede ser sancionado si se adelanta el trámite conforme al proceso debido, se reprochan conductas culpables y se impone el correctivo señalado en la ley (artículo 29 de la Constitución). Así, esa Corporación distingue dos tipos de responsabilidad: de un lado, la objetiva del incumplimiento y, de otro, la subjetiva del obligado a cumplir con la orden judicial, a quien sólo podrá reprochasele la negligencia, omisión injustificada e impericia en



el cumplimiento del fallo. (...)

En este orden de ideas, el juez que conoce del incidente de desacato no puede agotar su análisis en el hecho objetivo del cumplimiento o incumplimiento, sino que, para imponer la correspondiente sanción, debe valorar los motivos y las circunstancias que precedieron al incumplimiento. De hecho, constituye un principio general del derecho el que nadie está obligado a lo imposible, por lo que no puede ser sancionado quien incumpliere una orden de tutela por hechos totalmente ajenos a su voluntad.

Así las cosas, la Sala precisa dos aspectos:

El primero: que el incumplimiento del fallo no necesariamente implica la sanción por desacato, pues el incumplimiento consiste en una conducta que, desde el punto de vista objetivo, es diáfana en establecer que el fallo de tutela no ha sido cumplido. Y, desde el punto de vista subjetivo, el desacato se presenta cuando quien ha dado lugar a ese incumplimiento y a quien está dirigido el mandato judicial no ha sido diligente en el cumplimiento.

El segundo, que en el incidente de desacato no pueden resolverse nuevas situaciones jurídicas que no fueron planteadas en instancia, pues ese trámite se limita a definir si se cumplió o no con lo ordenado en el fallo de tutela. De igual modo, quién está obligado a cumplir con el fallo no puede aducir nuevos hechos para sustraerse de su cumplimiento, pues el momento procesal para hacerlo era el trámite de tutela. En consecuencia, el marco de competencia del juez que tramita el desacato está definido con la orden judicial que se produjo para amparar los derechos fundamentales de la demandante.”⁵

En virtud de lo anotado, se precisa, que no puede el juez constitucional que vigila el cumplimiento de su fallo, desbordar, en ejercicio de la potestad sancionatoria, el marco trazado en la providencia transcrita.

4.3. CASO CONCRETO

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.

⁵ Auto de 25 de marzo de 2004, Rad. No. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC) C.P. Darío Quiñones Pinilla.



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

El accionante afirma que el ente accionado no ha dado cumplimiento al fallo de tutela, hecho este que es una negación indefinida no susceptible de prueba y por ello, posee la carga de demostrar lo contrario quien posee la obligación de cumplir.

Así las cosas, es claro que en el presente caso, se puede inferir de manera razonable que a la fecha la entidad accionada no ha dado respuesta de fondo a la petición del 7 de marzo de 2014 presentada por el actor, por medio de la cual el actor solicitó el cumplimiento del fallo judicial.

Por otro lado, la responsabilidad subjetiva, para la Sala, igualmente se encuentra demostrada, dado que es claro que la responsabilidad del cumplimiento de los fallos de tutela, se encuentra radicada en la sancionada, como se explica a continuación.

Tal como consta en el Acuerdo 063 de 2013 de la Junta Directiva de la entidad demandada, artículo 1, numeral 5, dentro de la estructura de COLPENSIONES se encuentra la VICEPRESIDENCIA DE BENEFICIOS Y PRESTACIONES, de la cual depende la GERENCIA NACIONAL DE RECONOCIMIENTO⁶.

En el mismo acto administrativo general, se encuentra que en el artículo 6, numeral 6.1., subnumerales 1 y 6, que la GERENCIA NACIONAL DE RECONOCIMIENTO tiene a su cargo las funciones de proferir los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones económicas y dar cumplimiento a las acciones de tutela y las sentencias judiciales.

Así pues, quien ostenta dicho cargo, claramente omite el cumplimiento de su

⁶ Ver

<http://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/525/Acuerdo%20063%202013%20Estructura%20Organizacional%20COLPENSIONES.pdf> consultada el 30-07-2015 10:53



función asignada por la entidad accionada, sin dar explicaciones de las que se deduzcan justificaciones de orden logístico, técnico, económico, que imposibilitaran la materialización de la orden dada, de donde se infiere su actuar negligente, displicente e insidioso frente al cumplimiento de la orden judicial de la sentencia laboral inicialmente dictada en contra de la entidad y la orden de tutela emanada de la providencia que da origen al presente trámite, poniendo en entredicho no solo la institucionalidad del Estado colombiano, sino los derechos de un pensionado, reconocidos judicialmente.

Conviene recordar además, que la protección frente a las acciones de tutela, desacatos y sanciones que otorgó la Corte Constitucional a COLPENSIONES, mediante el Auto 259 de 2014, venció el 31 de diciembre del año anterior, por lo que nada impide la materialización de la sanción impuesta en la actualidad, adicional a que a través de Auto 181 del 13 de mayo de 2015, se denegó la solicitud de COLPENSIONES de suspender las sanciones por desacato.

Por último, la sanción impuesta por la Juez de instancia, este Tribunal la considera proporcional y adecuada, pues se impone dentro de los límites legales y atendiendo la gravedad de la vulneración del derecho en discusión, que se trata del cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales en firme que materializan un derecho de contenido pensional del accionante.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE:**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE la providencia consultada, esto es, el auto del auto del 24 de julio de 2015, proferido por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, por medio de



la cual se sancionó a la Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, señora ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA, con 1 día de arresto y multa equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 110.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ