

República de Colombia



Tribunal Administrativo
de
Antioquia

SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Medellín, veintisiete (27) de febrero de dos mil trece (2013)

ACCIÓN:	TUTELA.
ASUNTO:	CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO.
DTE:	MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA.
DDO:	ISS EN LIQUIDACION.
RADICADO:	05001-33-33-022-2012-00271-02
PROCEDENCIA:	JUZGADO VEINTIDÓS ADMINISTRATIVO.
INSTANCIA:	SEGUNDA

INTERLOCUTORIO SPO- 59 - Ap.

TEMA: Incidente de Desacato por no dar cumplimiento a lo ordenado en Fallo de Tutela / **SE CONFIRMA AUTO.**

Decide el Despacho el grado jurisdiccional de consulta del auto de febrero cinco (5) de dos mil trece (2013), por el cual el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín, sancionó al Representante Legal de **COLPENSIONES**, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por desacatar la sentencia de tutela proferida por esa agencia judicial el día diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012).

1.- ANTECEDENTES.

1.1. En el fallo que se dice desacatado, el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín, resolvió:

"PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición a el señor MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA, identificado con C.C. 8.225.527 contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES y COLPENSIONES.

SEGUNDO: ORDENAR al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACION y COLPENSIONES en los términos y competencias señaladas en los Decretos 2011 y 2013 de 2012, para que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de ésta providencia, dé respuesta de fondo a la solicitud de reclamación de pensión sustitutiva por el fallecimiento de la señora LILLIAN RUEDA VARELA elevada por el señor MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA radicada el día 20 de febrero de 2012 con N° 165490;00 además se solicita al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACIÓN y COLPENSIONES que informen al Despacho las gestiones realizadas para dar cumplimiento al presente fallo de tutela.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la acción de tutela por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

(...)”

- 1.2.** El día catorce (14) de noviembre de dos mil doce (2012), el señor **MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA** formuló incidente de desacato contra el **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**, argumentando que la entidad desacató la orden judicial proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo el día 19 de octubre de 2012.
- 1.3** El Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín, antes de resolver la petición de desacato formulada por la parte actora, requirió a la entidad incidentada para que en un término de 48 horas, diera cabal cumplimiento a la orden impartida por el Despacho el día 19 de octubre de 2012 y para que abriera el correspondiente proceso disciplinario contra los responsables del incumplimiento; pero la entidad no respondió a dicho requerimiento.
- 1.4** Mediante auto del 11 de diciembre de la pasada anualidad, el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín, decidió abrir incidente de Desacato, confiriéndole a la entidad tres días para los efectos previstos en el numeral 2º artículo 137 del código procesal civil.
- 1.5** En la misma fecha, 11 de diciembre de 2012, la Sala Primera de oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia profirió sentencia de segunda instancia en el referido proceso, modificando el numeral 2 de la sentencia de primera instancia, el cual quedo así:

“Segundo: Se ordena al Instituto de los seguros sociales que en el término de

cuarenta y ocho (48) horas, haga entrega a COLPENSIONES de la totalidad de la documentación necesaria para resolver la petición del señor MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA. Y se ordena a la administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES que en el término de dos (2) meses calendario, al recibo de los soportes y documentos que para el caso le remita o le haya remitido el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION, dé respuesta CLARA Y DE FONDO, a la petición presentada por el señor MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA, el 20 de febrero de 2012”

1.6 El día 12 de Diciembre de 2012, **COLPENSIONES** allegó memorial en donde manifestó que ya recibió el expediente pensional por parte del Instituto de los seguros Sociales, de la señora LILLIAM RUEDA VARELA; no obstante solicitó se le concediera un término de 1 mes contado, para dar respuesta de fondo a la solicitud pensional objeto de la presente acción de tutela, en razón de que existe un volumen grande de solicitudes que llegaron represadas del **ISS**.

1.7 El día 18 de Diciembre de 2012, el **INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES** en liquidación, allegó memorial solicitando ser desvinculado por cuanto ningún funcionario tiene competencia para decidir o dar respuesta de fondo a las pretensiones de la acción de tutela.

1.8 El día 11 de enero de la presente anualidad, el gerente nacional de defensa judicial (E), de **COLPENSIONES**, mediante escrito, solicitó que se declare que COLPENSIONES no se encuentra en Desacato con relación a la orden proferida en sentencia de primera instancia por cuanto no ha incumplido la orden judicial.

Que con el fin de proceder a dar cumplimiento del fallo en virtud de la competencia proferida por la normatividad vigente, se conceda a Colpensiones un término prudencialmente más amplio no inferior a dos meses, contado a partir del recibo efectivo del expediente, el que se hizo en forma reciente por el ISS a Colpensiones.

Que por lo expuesto se declare improcedente el incidente de desacato o la Apertura del mismo en contra de Colpensiones.

1.9 El día 14 de enero de 2013, el Instituto del Seguro Social en liquidación, allegó memorial en el que expresó que el expediente de pensiones de la señora LILIAN RUEDA VARELA con C.C 21.251.502 se encuentra en Colpensiones quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada o los requerimientos que no fueron resueltos con anterioridad, programado por COLPENSIONES para ser decidido entre el 22/01/2013 y el 29/01/2013.

Manifestó nuevamente que en el caso concreto el INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL no tiene competencia legal para resolver de fondo la solicitud del accionante encontrándose ante una imposibilidad jurídica, material y funcional en aplicación de las sentencias relevantes en el asunto, razón por la cual solicita desvinculado.

2.- DECISIÓN SANCIONATORIA.

Mediante el auto consultado, el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín, declaró en desacato al Representante Legal de COLPENSIONES y lo sancionó con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, porque encontró acreditado que el mencionado funcionario incumplió la orden impartida en el fallo de tutela de octubre (19) de dos mil doce (2012) proferida por esa instancia judicial.

Así mismo declaró que respecto del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, no recae responsabilidad alguna.

3.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

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 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.

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 siguiente¹:

"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 se ve afectado con las resultas 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.

¹ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

"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).

De otro lado, sobre el incumplimiento de los fallos judiciales ha expresado:

"El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma (...)La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil (...)

(...) Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en el reciente fallo C-218 de 1996 lo siguiente: "El juez como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan y obviamente de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses." (Sala Plena, Sentencia C- 243 de 1996).

Así pues, es de suma importancia que el juez garantice el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales. En el evento del desacato, la tarea del juez es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente.

El Caso Concreto.

En primer lugar, se debe destacar que el Juzgado garantizó los derechos de todos los intervinientes. En este sentido, se encuentra que el a quo trasladó del incidente a los representantes legales de las entidades accionadas.

En segundo lugar, en relación con la orden proferida en la sentencia de primera instancia, el señor **MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA**, afirma que, al momento de interponer el incidente, no se ha dado cumplimiento al mencionado fallo.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el juez en un 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 vigencia de los derechos fundamentales.

Ahora bien, la Sala primera de oralidad, mediante sentencia de segunda instancia, modificó el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, ordenando al Instituto de los Seguros Sociales que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, hiciera entrega a COLPENSIONES de la totalidad de la documentación necesaria para resolver la petición del señor MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA; así mismo ordenó a COLPENSIONES que en el término de dos (2) meses calendario, al recibo de los soportes y documentos que para el caso le remita o le haya remitido el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION, diera respuesta CLARA Y DE FONDO, a la petición presentada por el señor MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA, el 20 de febrero de 2012.

Obra en el expediente, prueba de que el Instituto de los Seguros Sociales remitió el expediente pensional a Colpensiones desde el día 1 de octubre de 2012; entre tanto COLPENSIONES, NO ha dado cumplimiento a la orden judicial; por el contrario, en los dos memoriales allegados el 12 de diciembre de 2012 y el 11 de enero de 2013 respectivamente, solicita más plazo para contestar de fondo la petición que hiciera el señor **MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA** el 20 de febrero de 2012.

Llama la atención del Despacho, que Colpensiones solicite un plazo de dos meses contados a partir del recibo del expediente Pensional para resolver la solicitud del actor, cuando dicho expediente le fue entregado desde el 1 de octubre de 2012; esto es, ya han pasado más de cuatro meses de la entrega de dicho expediente y más de dos meses, cual fuera el término concedido en el fallo de segunda instancia para dar respuesta al actor.

Conforme se expuso anteriormente, COLPENSIONES, no ha dado cumplimiento al fallo de tutela concedido a favor del señor MARIO DE JESUS HERRERA CARMONA, a pesar de haber transcurrido más de dos meses después de haberse proferido el fallo judicial donde se le ordena al ente accionado proteger los derechos fundamentales del accionante.

Forzoso es entonces concluir que se presentó un incumplimiento por parte de COLPENSIONES, pues es obvio que la persona en cuyo favor se decreta la protección tiene el derecho a que, mientras no se modifiquen de manera sustancial las circunstancias que el juez ponderó, el amparo que se le concede tenga vocación de ser obligatorio y a que no se desvirtúe su sentido sin un fundamento serio y razonable.

Así las cosas, es claro que la sanción impuesta por el señor Juez de Primera Instancia es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

Coherentemente, se impone confirmar la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la parte incidentada desacató la orden judicial del Juzgado Veintidós Administrativo del circuito de Medellín, modificada por la Sala Primera de Oralidad, el día 11 de diciembre de 2012.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE la Providencia Consultada proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín el día cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013).

SEGUNDO: ADVIÉRTASE a **COLPENSIONES** que debe cumplir, en el término de la distancia, el fallo de Tutela proferido por el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín y modificado por la Sala primera de Oralidad del Tribunal administrativo de Antioquia, en el proceso radicado bajo el número 05-001-33-33-022-2012-00271-02.

TERCERO: CONMÍNASE al Representante Legal de **COLPENSIONES**, para que en lo sucesivo acaten oportunamente las órdenes judiciales y velen porque el personal a su cargo observe el mismo comportamiento.

CUARTO: En firme ésta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE

ORIGINAL FIRMADO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
MAGISTRADO