

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Pilar Estrada González

Medellín, doce (12) de julio de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	BEATRIZ ELENA ORDOÑEZ
ACCIONADO:	COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-010-2013-00136-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	
DECISIÓN:	Revoca Decisión consultada
ASUNTO:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. No se cumplió con lo dispuesto en el Auto N° 110 del 05 de junio de 2013 proferido por la Corte Constitucional, en vista de lo cual no es procedente la sanción impuesta.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, la Sala procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 26 de junio de 2013, proferida por el Juzgado Décimo (10) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – Regional Antioquia, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2013).

ANTECEDENTES

La señora **Beatriz Elena Ordoñez**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – para la protección del derecho fundamental de petición y se vinculó de oficio a la

Fiduprevisora como Agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales.

La tutela fue concedida por el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el 26 de febrero de 2013, en el que se ordenó:

“PRIMERO: TUTELAR el derecho de petición invocado por la señora BEATRIZ ELENA ORDOÑEZ, identificada con cédula de ciudadanía **Nº 42.964.018**, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en LIQUIDACIÓN, que a través de su Representante Legal, FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., en el término de OCHO (08) DÍAS HÁBILES, contados a partir de la notificación del presente Fallo, remita – si aún no lo ha hecho – a COLPENSIONES los documentos soporte sobre el cual recae la solicitud de la actora, para que esta última proceda a resolver de fondo dicha petición, tal como se expuso en la parte motiva.

TERCERO: Una vez el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en LIQUIDACIÓN, a través de su Representante Legal, FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A, remita los documentos soporte requeridos a COLPENSIONES, éste último en un término de VEINTE (20) DÍAS HÁBILES contados a partir del recibo del expediente sobre el cual recae la solicitud de la actora, deberá comunicar a la accionante, si aún no lo ha hecho – la respuesta que amerita las peticiones hechas por ella, el 28 de junio de 2012 sobre el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución Nº 015168 del 29 de mayo de 2012”¹

La señora **Beatriz Elena Ordoñez** instauró solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida en los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folios1 a 4)

ACTUACIÓN PROCESAL

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 24 de abril de 2013² requirió el representante legal de la Fiduprevisora como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales a nivel nacional Dr. Carlos Parra Satizabal, para que en

¹ Folio 7 vlto.

² Folio 9.

el término de cinco (05) días hábiles, informe las razones por las cuales se incumplió con el fallo de tutela, esto teniendo en cuenta la información que arroja la página de Colpensiones, es decir, que se está a la espera de los documentos soporte por parte del ISS.

En atención a dicho requerimiento, el Instituto de Seguros Sociales allegó respuesta el día 30 de abril de 2013³ reiterada el 23 de mayo siguiente⁴, a través de la cual informó que el expediente administrativo de la accionante fue remitido a Colpensiones desde el 04 de abril de 2013, con el fin de que dieran respuesta de fondo a su solicitud y se anexa copia de la respuesta remitida a la señora Ordoñez con dicha información con el respectivo pantallazo del visor EVA donde se evidencia la remisión del expediente desde la fecha referenciada y de igual forma la información de la página Web de Colpensiones donde se evidencia que ya fue recibida la documentación requerida.

Posteriormente, mediante auto del 14 de mayo de 2013⁵, se desvinculó al Seguro Social en Liquidación y a la Fiduprevisora como agente liquidador del ISS, por cuanto cumplieron con la orden impartida por el despacho y se requirió por última vez a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – concediéndosele un término de ocho (08) días para que proceda a resolver de fondo el recurso de reposición presentado el 28 de junio de 2012 en contra de la resolución N° 15168 del 29 de mayo de 2012.

Luego de dicho requerimiento la accionante presenta un escrito el 23 de mayo de 2013⁶ en el cual manifiesta que Colpensiones se encuentra incumpliendo la orden de tutela, puesto que pues aunque el 17 de mayo de la presente anualidad consultó la página Web de la entidad y allí aparece su cedula en la lista de reconocimientos, cuando se acercó a las oficinas de la Administradora de Pensiones, le fue informado que el acto administrativo mediante el cual se le hacia el reconocimiento aún no ha sido proferido.

³ Folio 18

⁴ Folio 34.

⁵ Folio 23.

⁶ Folio 32

Posteriormente por auto del 28 de mayo de 2013⁷ se abrió incidente de desacato en contra del representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones a nivel nacional Pedro Nel Ospina y a nivel seccional Jorge Iván Osorio Cardona, por el incumplimiento a la sentencia de tutela del 26 de febrero de 2013 con respecto a resolver la reposición presentada el 28 de junio de 2012 interpuesto en contra de la resolución N° 015168 del 29 de mayo de 2012.

Mediante providencia del 26 de junio de 2013⁸, el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Regional Antioquia, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

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:

⁷ Folio 38

⁸ Folios 46 a 50.

“Artículo 52.- Desacato.- La persona que incumpliére 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.

En el asunto sub - examine la accionante promovió el mencionado incidente, pues manifestó que la entidad no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Décimo (10) Administrativo Oral de Medellín, el día 26 de febrero de 2013.

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 siguiente⁹:

“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

⁹ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.

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).

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Renteria y C-1006 de 2008 ha reiterado:

"El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia", reiterándose en la misma providencia que "el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante". (Subrayas fuera de texto).

La Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la alta Corporación:

“Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones judiciales que ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado, pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la prevalencia del orden Constitucional (ii) involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la confianza legítima y (iii) su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez está convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente”.

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición de la señora **Beatriz Elena Ordoñez**.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el 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 protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por el Juez, de las garantías fundamentales que se avalan en la sentencia proferida el pasado 26 de febrero de 2013, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida, desconoce la autoridad judicial que la profiere, las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales e institucionaliza una prórroga de la vulneración de tales derechos inalienables e inconcebibles dentro de la filosofía que inspira la acción constitucional y totalmente opuesta a sus postulados, pero además, constituye una nueva afrenta a las prerrogativas fundamentales del ser humano, porque como quedó dicho, aquel tiene el carácter de derecho fundamental, a las cuales es imposible llegar si no se garantiza que las decisiones del Juez Constitucional se cumplan en término, calidad y cantidad.

En tal sentido, se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

“comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades”

Recuérdese que el legislador sanciona a quien “por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial” elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P., fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y a renglón seguido, el artículo 53, replica:

*“Artículo 53 **SANCIONES PENALES.** El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá según el caso, en fraude en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”.*

Conforme se expuso anteriormente, a la señora **Beatriz Elena Ordoñez** no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida el 26 de febrero de 2013, en los términos indicados por el Juez Constitucional, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

“PRIMERO: TUTELAR el derecho de petición invocado por la señora BEATRIZ ELENA ORDOÑEZ, identificada con cédula de ciudadanía **Nº 42.964.018**, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en LIQUIDACIÓN, que a través de su Representante Legal, FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., en el término de OCHO (08) DÍAS

HÁBILES, contados a partir de la notificación del presente Fallo, remita – si aún no lo ha hecho – a COLPENSIONES los documentos soporte sobre el cual recae la solicitud de la actora, para que esta última proceda a resolver de fondo dicha petición, tal como se expuso en la parte motiva.

TERCERO: *Una vez el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en LIQUIDACIÓN, a través de su Representante Legal, FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A, remita los documentos soporte requeridos a COLPENSIONES, éste último en un término de VEINTE (20) DÍAS HÁBILES contados a partir del recibo del expediente sobre el cual recae la solicitud de la actora, deberá comunicar a la accionante, si aún no lo ha hecho – la respuesta que amerita las peticiones hechas por ella, el 28 de junio de 2012 sobre el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución N° 015168 del 29 de mayo de 2012”¹⁰*

De lo anterior, la entidad accionada Instituto de Seguros Sociales a través de su Representante Legal Fiduciaria la Previsora S.A, en varias oportunidades allegó escrito manifestando que el expediente administrativo de la señora Beatriz Elena Ordoñez había sido remitido a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones desde el día 04 de abril de 2013, para lo cual aportó copia del pantallazo del visor EVA donde se observa que efectivamente la documentación fue migrada en esa fecha y adicionalmente, allegó copia del pantallazo de la página web de Colpensiones donde se visualiza que recibieron el expediente administrativo de la accionante.

Al respecto el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 en su artículo 3° inciso 4 dispuso:

“Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia del presente decreto. El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones.”

Así las cosas se establece que el Instituto de Seguros Sociales en liquidación ya no tiene competencia para resolver solicitudes pensionales, toda vez que se ordenó su liquidación en virtud del

¹⁰ Folio 7 vltto.

decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012; en consecuencia, la entidad encargada de dar respuesta de fondo a los derechos de petición relacionados con el régimen de prima media con prestación definida es la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

Por lo anterior y en el caso concreto, se acreditó por parte del Instituto de Seguros Sociales en liquidación la entrega efectiva del expediente administrativo de la señora Beatriz Elena Ordoñez desde el 04 de abril de 2013 y a partir de esa fecha Colpensiones contaba con un término de veinte (20) días hábiles para dar respuesta de fondo a la solicitud elevada por la actora, es decir para resolver el recurso de reposición interpuesto el 28 de junio de 2012 contra la Resolución N° 015168 del 29 de mayo de 2012, y han transcurrido más de tres meses desde la remisión del expediente prestacional y no se ha resuelto de fondo la solicitud de la señora Beatriz Elena Ordoñez, por lo que es evidente que el término de 20 días hábiles otorgado en la sentencia de tutela del 26 de febrero de 2013, está más que vencido.

Pese al evidente incumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – de lo ordenado en el fallo de tutela del 26 de febrero de 2013, no se puede desconocer que la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 05 de junio de 2013 adoptó una serie de medidas, con el fin de resolver los problemas presentados en virtud del proceso de transición por el cual atraviesan el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, pues evidenció dicha corporación un desbordamiento de los tiempos normativos de respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes así como un incumplimiento de ordenes emitidas por Jueces de la República.

Por lo anterior, no es posible confirmar la sanción impuesta por el Juzgado Veinticuatro Administrativo Oral de Medellín, puesto que la misma debe ajustarse a las directrices determinadas por la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 05 de junio de 2013, motivo por el cual y teniendo en cuenta que el grado jurisdiccional de consulta que se surte en esta instancia, es con el fin de verificar si la sanción fue impuesta de manera correcta y habiéndose observado dicha falencia, no queda otra opción que revocar la providencia a través de la cual se le impone

multa de cinco (05) Salarios Mínimos al señor Jorge Ivan Osorio Cardona Representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones - Regional Antioquia.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se dispone **REVOCAR** la providencia objeto de consulta, por no encontrarse conforme con lo dispuesto en el auto N° 110 del 05 de junio de 2013 proferido por la Corte Constitucional.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

RESUELVE

PRIMERO: **REVÓQUESE** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y rápido.

TERCERO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PILAR ESTRADA GONZALEZ
Magistrada