

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Pilar Estrada González

Medellín, dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	PEDRO LUIS CAÑAS SUÁREZ
ACCIONADO:	ISS EN LIQUIDACIÓN Y COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-030-2013-00017-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	
DECISIÓN:	Revoca Decisión consultada
ASUNTO:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. No se adecuó el trámite incidental a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013 proferido por la Corte Constitucional.

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 Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes al doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el 23 de enero de 2013.

ANTECEDENTES

El señor **Pedro Luis Cañas Suárez**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra de Colpensiones para la protección del derecho fundamental de petición referente a

una cuenta de cobro de sentencia judicial a través de la cual se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. La tutela fue concedida por el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el 23 de enero de 2013, en el que se ordenó:

“ PRIMERO: TUTELAR el Derecho Constitucional Fundamental de PETICIÓN,...en favor del señor PEDRO LUIS CAÑAS SUÁREZ... vulnerado por el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN y la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES...

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena al representante legal del INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN, para que en el término perentorio de **OCHO (08) DÍAS HÁBILES**, contados a partir de la notificación del presente Fallo, remita **–si aun (Sic) no lo ha hecho-** a COLPENSIONES el expediente sobre el cual recae la solicitud del actor, para que esta última proceda a resolver de fondo dicha petición.

TERCERO: Una vez el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en LIQUIDACIÓN, a través de su Representante Legal, FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., remita el expediente requerido a COLPENSIONES, éste último en un término máximo de **QUINCE (15) DÍAS HÁBILES** contados a partir del recibo del expediente, deberá comunicar al señora **PEDRO LUIS CAÑAS SUÁREZ**, -si aún no lo ha hecho- la respuesta que amerita la petición por él presentada en las dependencias del Instituto de Seguro Social desde el DIEZ (10) DE SEPTIEMBRE DE 2012, mediante la cual solicitó el cumplimiento de la sentencia ordinaria laboral que ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez del actor...”¹

El señor **Pedro Luis Cañas Suárez** 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. (Folio1)

ACTUACIÓN PROCESAL

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Treinta (30) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante auto del 18 de marzo de 2013² ordenó requerir solamente al Instituto de Seguros Sociales toda vez que el término otorgado en el fallo para que remita a Colpensiones el expediente administrativo se encuentra vencido, para lo cual le concede el

¹ Folio 8 vuelto y 9 frente

² Folio 12

término de tres (3) días contados a partir del recibo del oficio de requerimiento para que informe a ese despacho las actuaciones cumplidas, so pena de entender que se encuentra en desacato al fallo proferido. Requerimiento ante el cual no emitió pronunciamiento alguno.

Mediante auto del 4 de abril de 2013³ se dio apertura al incidente al trámite incidental, en contra del Instituto de Seguros Sociales y ordenó requerir al Doctor Diego Alberto Vargas Gómez Gerente Seccional Antioquia del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, para que en el término de tres (03) días se pronuncie al respecto de la contestación pida pruebas que pretenda hacer valer y acompañe los documentos y pruebas anticipadas que se encuentren en su poder. Requerimiento ante el cual el ISS mediante escrito de fecha 10 de abril de 2013⁴ informó que, se encuentran en el proceso de envío del expediente administrativo relacionado a la acción de tutela a COLPENSIONES con el objeto de dicha entidad emita la respuesta de fondo al accionante, por lo cual solicita se le conceda un término prudencial mientras concluye el proceso efectivo de migración del expediente. Posteriormente, mediante memorial de fecha 15 de abril de 2013⁵ indica que el expediente administrativo del señor Pedro Luis Cañas Suárez se encontraba archivado, por lo que de manera prioritaria se solicitó ante el ISS el desarchivo del mismo para ser enviado al ISS nivel nacional quienes son los encargados de enviarlo al S y C encargada de ingresarlo al aplicativo Expediente Virtual Administrativo EVA.

Mediante auto del 17 de abril de 2013⁶ le negó la solicitud de ampliación de términos, al considerar que si accede a ello estaría conduciendo a la continuación de la vulneración del derecho fundamental protegido en el fallo de tutela.

Posteriormente, en auto del 26 de abril de 2013⁷ se abrió a pruebas el trámite incidental, y el Instituto de Seguros Sociales mediante escrito del 10 de mayo de 2013⁸ en el que reitera que en el caso concreto del señor Pedro Luis Cañas Suárez su

³ Folio 17

⁴ Folio 18

⁵ Folio 20

⁶ Folio 21

⁷ Folio 24

⁸ Folio 27

expediente fue enviado en la caja 63 con oficio N° 014458 del 29 de abril de 2013 al ISS nivel nacional quienes son los encargados de enviarlo a S y C Sistema y Computadores entidad que está a cargo de ingresarlo al aplicativo EVA digitalizar, escanear y enviar el expediente a la nueva administradora del régimen de prima media con prestación definida –COLPENSIONES-, quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada o los requerimientos que no fueron resueltos con anterioridad.

Dado lo anterior, mediante auto del 15 de mayo de 2013⁹ el Juzgado expuso que el ISS era el responsable de dar respuesta a la solicitud del accionante y en este momento dicha responsabilidad recae en COLPENSIONES toda vez que el ISS en liquidación no puede emitir actos administrativos por lo que corresponde a COLPENSIONES resolver las solicitudes presentadas ante el ISS que a la fecha de entrada en vigencia de dicha norma no hubiesen sido resueltas. Sin embargo no accede el despacho a desvincular al Instituto de Seguros Sociales hasta tanto COLPENSIONES manifieste que recibió la documentación del accionante, en consecuencia requirió a la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES para que indique si efectivamente recibió el expediente administrativo del señor Pedro Luis Cañas Suárez señalando el día exacto del recibo son pena de tener como fecha de entrega lo manifestado por el ISS en liquidación.

Luego mediante auto del 29 de mayo de 2013¹⁰ indicó que se entiende que el ISS en liquidación hizo entrega de la documentación necesaria a COLPENSIONES la cual es la que debe proceder a dar cumplimiento al fallo de tutela, por lo tanto, continuó el incidente en contra de COLPENSIONES y lo declaró terminado en contra del Instituto de Seguros Sociales. En consecuencia de ello, ordenó requerir a COLPENSIONES para que en el término de tres (3) días hábiles informe sobre el cumplimiento del citado fallo y en caso de no haber procedido de conformidad, lo conmina para que se disponga a cumplirlo sin demora so pena de entender que se encuentra en desacato al fallo judicial proferido.

⁹ Folio 31

¹⁰ Folio 38

Posteriormente por auto de fecha 17 de junio de 2013¹¹ el despacho se dio apertura al incidente por desacato en contra de COLPENSIONES, en el cual indicó que el incidentado debe proceder a adelantar todas las diligencias pertinentes para el cumplimiento del fallo de tutela proferido, además concedió el término de tres (3) días a partir de la notificación de esa providencia para que solicite las pruebas que pretenda hacer valer y acompañe los documentos que se encuentren en su poder, y para que si más dilaciones proceda a cumplir la orden dada en el fallo de tutela.

Finalmente, mediante providencia del veintiséis (26) de junio de dos mil trece (2013)¹² el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con multa de tres (3) 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.

¹¹ Folio 46

¹² Folios 51 a 52

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.

En el asunto sub - examine el 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 Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, el día 23 de enero 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 siguiente¹³:

“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

¹³ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

se ve afectado con los resultados 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.

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 Rentería 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 esta 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 Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición del señor **Pedro Luis Cañas Suárez**.

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 23 de enero 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, al señor **Pedro Luis Cañas Suárez** no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida el 23 de enero de 2013, en los términos indicados por el Juez Constitucional, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

“ PRIMERO: TUTELAR el Derecho Constitucional Fundamental de PETICIÓN,...en favor del señor PEDRO LUIS CAÑAS SUÁREZ... vulnerado

por el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN y la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES...

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **se ordena al representante legal del INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN**, para que en el término perentorio de **OCHO (08) DÍAS HÁBILES**, contados a partir de la notificación del presente Fallo, remita **–si aun (Sic) no lo ha hecho-** a COLPENSIONES el expediente sobre el cual recae la solicitud del actor, para que esta última proceda a resolver de fondo dicha petición.

TERCERO: Una vez el **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES hoy en LIQUIDACIÓN**, a través de su Representante Legal, **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, remita el expediente requerido a COLPENSIONES, éste último en un término máximo de **QUINCE (15) DÍAS HÁBILES** contados a partir del recibo del expediente, deberá comunicar al señora **PEDRO LUIS CAÑAS SUÁREZ**, **–si aún no lo ha hecho-** la respuesta que amerita la petición por él presentada en las dependencias del Instituto de Seguro Social desde el **DIEZ (10) DE SEPTIEMBRE DE 2012**, mediante la cual solicitó el cumplimiento de la sentencia ordinaria laboral que ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez del actor..."¹⁴

De lo anterior, la entidad accionada Instituto de Seguros Sociales a través de su Representante Legal Fiduciaria la Previsora S.A, allegó escrito manifestando que el expediente administrativo del señor **Pedro Luis Cañas Suárez** había sido remitido a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones desde el día 1 de abril de 2013, para lo cual aportó copia del pantallazo del visor virtual EVA¹⁵ donde se observa que la documentación fue migrada en esa fecha.

Por lo anterior y en el caso concreto, se tiene que a partir de la fecha de recibo de la información, Colpensiones contaba con un término de quince (15) días hábiles para dar respuesta de fondo a la solicitud elevada por el actor, relacionada con la cuenta de cobro de sentencia judicial a través de la cual se ordenó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez y ha transcurrido casi 3 meses desde la fecha que se migró el expediente administrativo y no se ha resuelto de fondo la solicitud del señor Pedro Luis Cañas Suárez, por lo que es evidente que el término de quince (15) días hábiles para dar respuesta a la petición, está más que vencido.

¹⁴ Folio 8 vuelto y 9 frente

¹⁵ Folio 24.

Pese al evidente incumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – de lo ordenado en el fallo de tutela del 23 de enero de 2013, no se puede desconocer que la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 proferido el 5 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 para dar respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes, así como un incumplimiento masivo de las órdenes emitidas por los Jueces de la República.

Por lo anterior, no es posible confirmar la sanción impuesta por el Juzgado Treinta (30) 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, 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 tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes al señor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de Colpensiones.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se dispone **REVOCAR** la providencia objeto de consulta, por no encontrarse acorde 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 GONZÁLEZ
Magistrada

CE.