

Tribunal Administrativo de Antioquia
Sección Segunda de Oralidad



República de Colombia
Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Medellín, cinco (05) de julio de dos mil trece (2013)

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	MARIA ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO
DEMANDADO	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN
RADICADO	05001 33 33 016 2012 00183 01
INSTANCIA	CONSULTA
DECISIÓN	REVOCA AUTO
ASUNTO	CUMPLIMIENTO DE LA ENTIDAD SANCIONADA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el Despacho procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del **veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013)**, mediante la cual, el **Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín**, resolvió sancionar con **multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, al Dr. DIEGO ALBERTO VARGAS GÓMEZ en su calidad de Gerente Seccional Antioquia del INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL – En liquidación, por incumplir el fallo de tutela proferido por ese despacho, el 11 de septiembre de 2012

ANTECEDENTES

La señora ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO, por conducto de apoderado, propuso **incidente por desacato** a la orden dada por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, el día el 11 de septiembre de 2012, en la cual se amparó su derecho fundamental de petición y se ordenó al Seguro Social (Pensiones), Seccional Antioquia-, para que en un término que

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	MARIA ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO
DEMANDADO	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN
RADICADO	05001 33 33 016 2012 00183 01

no excediera las 48 horas hábiles contadas a partir de la notificación del fallo, se pronuncie de manera expresa y de fondo a la petición presentada por la accionante el 02 de febrero de 2012

CONSIDERACIONES

1.- La consulta en el desacato está instituida para verificar la efectividad de la protección de los derechos fundamentales que se hayan amparado mediante un fallo de tutela, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito de la norma que la consagra (decreto 2591 de 1991, Capítulo V, artículos 52 y 53).

2.- Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato, se traduce en el incumplimiento de un fallo emanado del Juzgado Dieciséis (16) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante el cual se tuteló el derecho fundamental de Petición de la señora MARIA ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO

3.- El juez de tutela ordenó al Instituto de los Seguros Sociales –en liquidación-, para que en un término de 48 horas, procediera a resolver de fondo la petición de la accionante. Sin embargo dentro del trámite del incidente y con ocasión al Decreto 2011 de 2012 mediante el cual se le asignó a COLPENSIONES el reconocimiento de los derechos pensionales y todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, mediante auto del 12 de abril de 2013 que admitió el incidente de desacato, el Juzgado requirió al Iss en liquidación informar sobre el envío del expediente sobre el cual recae la petición de la actora, a COLPENSIONES, quien en cumplimiento de sus funciones debería resolver la solicitud objeto de controversia.

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	MARIA ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO
DEMANDADO	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN
RADICADO	05001 33 33 016 2012 00183 01

4.- De acuerdo con el acervo probatorio, el Instituto de Seguros Sociales –en liquidación- si bien no contestó al requerimiento hecho por el Juez Administrativo, con posterioridad a la sanción allegó memorial donde consta el envío del expediente a la ahora entidad responsable de dar cumplimiento a los fallos de tutela, es decir, COLPENSIONES, el 18 de junio de la presente anualidad, con sticker ISS 002334961.¹

Así las cosas, el Despacho entrará a estudiar el caso concreto para verificar si hubo o no incumplimiento y de ser así, mirará la proporcionalidad y racionalidad de la sanción impuesta por el A-quo.

5.- Cuando la sentencia de tutela es cumplida durante el trámite del incidente de desacato no hay lugar a imponer la sanción del artículo 52 del decreto 2591 de 1991. Ello, en razón de lo que sigue:

5.1.- La finalidad del incidente de desacato previsto en el artículo 52, que es una de las muchas facultades correccionales que tienen los órganos jurisdiccionales, es precisamente la de garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales protegidos por vía de la acción de tutela, de acuerdo con la orden impartida por el juez.

A diferencia de otras sanciones previstas en el ordenamiento, tales como las penales o disciplinarias propiamente dichas, que buscan fundamentalmente sancionar la violación de los tipos de tal naturaleza, el propósito fundamental del desacato es lograr la eficacia de la orden dada².

5.2.- Acorde con ese concepto, en curso el incidente de desacato, si la autoridad pública renuente procede a cumplir la orden de tutela, lo indicado entonces es no imponer las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto

¹ Ver folios 47 y ss

² Cfr. Corte Constitucional: Expediente D-1411, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) del decreto 2591 de 1991, Demandante: Jairo Alonso Restrepo Arango, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ, sentencia de febrero veintiséis (26) de mil novecientos noventa y siete (1997).

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	MARIA ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO
DEMANDADO	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN
RADICADO	05001 33 33 016 2012 00183 01

2591 de 1991, visto que se cumplió el fin propuesto que no es otro que el amparo efectivo del derecho tutelado.

Esa afirmación tiene respaldo en pronunciamientos de la Corte Constitucional, que sobre el particular ha dicho:

“Cuando se trata de una obligación de hacer, por ejemplo proferir un acto administrativo, el incumplimiento acarrea no solo el incidente de desacato, sino especialmente el ejercicio de todas las medidas que los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991 señalan. El Juez debe apreciar que la respuesta del obligado no sea simplemente formal, porque aún con la expedición de un acto administrativo se puede mantener la violación del derecho fundamental, o se puede incurrir en la violación de otro u otros derechos fundamentales.

El juez analizará, en el caso concreto, si la orden de tutela se cumplió o no.

Si no se ha cumplido, no pierde la competencia hasta su cabal cumplimiento.

Si considera que la orden ya se cumplió, cesa en su competencia y por consiguiente también finaliza el incidente de desacato que estuviere en trámite.

Si el juez encargado de hacer cumplir la orden de tutela dice que ya se obedeció, pero esto no es cierto, incurre en una vía de hecho, siempre y cuando se den los requisitos para ello. Puede ocurrir que se conjugue el mantenimiento de la violación y se agrave por otra u otras violaciones, en este caso, el afectado puede escoger entre insistir en el cumplimiento ante el juez competente o instaurar una nueva acción. – Subrayas de la Sala –³

5.3- Las mismas ideas expuestas en los apartes precedentes se deducen del siguiente aparte de otro pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional:

“Del texto subrayado- se refiere al art 27 del decreto 2591- 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 forma de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con las results 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 desacadado 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

³ Sentencia T-744/03 veintiocho (28) de agosto de dos mil tres (2003). Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	MARIA ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO
DEMANDADO	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN
RADICADO	05001 33 33 016 2012 00183 01

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.⁴ – Subrayas del Tribunal-

5.4.- No significa lo anterior que la renuencia o negligencia de la autoridad quede impune. Para el efecto, existen otro tipo de sanciones -disciplinarias – por incumplimiento de las obligaciones propias del funcionario público - o penal - fraude a decisión judicial-, que serán las aplicables si los órganos competentes así lo consideran.

Todo, si se tiene en cuenta que la multa por desacato es un “ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado”, mientras que la sanción penal castiga “la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado.”⁵

5.5.- Se reitera que si bien es cierto que la tutela no se cumplió con el requerimiento hecho por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo, este Tribunal encontró que el Insitito de Seguros Sociales – en liquidación, cumplió con la exigencia de enviar el expediente relacionado con la petición de la accionante, a COLPENSIONES para que éste diera respuesta de fondo (fl 47y ss).

Por otro lado, observa el Despacho que si bien se envió el expediente a COLPENSIONES, no se ha dado cumplimiento total a la orden dada en sede de tutela, pues allí se ordenó resolver la petición presentada por la señora Maria Elizabeth Jiménez Rojo. Empero como la consulta se circunscribe a la

⁴ Expediente T-692242, Peticionario: Olga Pérez Correa, Accionado: Tribunal Superior de Montería, Sala Penal, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil tres (2003).
⁵ Sentencia C-092 de 1997. MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración B-3, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia T-880 de 2001. MP Clara Inés Vargas Hernández.

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	MARIA ELIZABETH JIMÉNEZ ROJO
DEMANDADO	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN
RADICADO	05001 33 33 016 2012 00183 01

sanción impuesta por el Juzgado al Gerente Seccional Antioquia del Instituto de Seguros Sociales, no puede el Tribunal “ampliar” su competencia respecto de otros sujetos que no fueron sancionados, como sucede con COLPENSIONES.

6.- Por las razones expuestas, se revocará la sanción impuesta y en su lugar se ordenará oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que, de acuerdo con sus competencias, determine si hay lugar a responsabilidad disciplinaria por parte de los funcionarios del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES –en liquidación- por la demora en la entrega de los documentos requeridos para que COLPENSIONES, diera respuesta al derecho de petición.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión consultada.

SEGUNDO.- NOTIFICAR por el medio más expedito a las partes.

TERCERO.- Ejecutoriado este auto, ofíciase a la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO. - Envíese el expediente al Juzgado de origen.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Magistrado