Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Séptima de Decisión

República de Colombia
Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Medellín, dieciséis (16) de julio de dos mil trece (2013)

ACCIÓN	TUTELA – DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	ALFONSO JOSÉ GIRALDO CASTAÑO
DEMANDADO	COLPENSIONES
RADICADO	05001 33 33 020 **2012 00244** 01
INSTANCIA	CONSULTA
DECISIÓN	REVOCA AUTO - SUSPENDE EJECUTORIA
ASUNTO	FRENTE A LAS SANCIONES IMPUESTAS EN CONTRA DEL SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN Y LA ADMINISTRADO COLOMBIANA DE PENSIONES SE DEBEN ACATAR LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL AUTO 110 DE 2013 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

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 **14 de junio de 2013**, mediante la cual, el **Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín**, resolvió sancionar con **multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes**, a la Dra. LINA MARÍA SÁNCHEZ UNDA en su calidad Gerente Jurídca (E) de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, por incumplir el fallo de tutela proferido por ese despacho el **ocho (08) de octubre de 2012**

ANTECEDENTES

El señor ALFONSO JOSÉ GIRALDO CASTAÑO, actuando en nombre propio, propuso **incidente por desacato** a la orden dada por el **Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral del Circuito de Medellín**, el día ocho (08) de octubre de 2012, en la cual se amparó su derecho fundamental de petición

y se ordenó al Instituto de Seguros Sociales - en Liquidación, que dentro de los ocho (08) días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo, diera respuesta de fondo, clara y concreta a la petición presentada por el accionante el 23 de agosto 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 Veinte (20) Administrativo Oral del Circuito de Medellín**, mediante el cual se tuteló el derecho fundamental de Petición del señor ALFONSO JOSÉ GIRALDO CASTAÑO.

3.- 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 dada.[1]

---

[1] Cfr. Corte Constitucional: Expediente D-1411, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) del

4. En relación con el desacato, la Corte Constitucional 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."*[2]

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente.

Es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden, de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y, por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

5. Ahora bien, la Administradora Colombiana de Pensiones para tratar de cumplir con las respuestas de todas las peticiones y las órdenes de tutela proferidas en su contra, presentó un plan de acción, el cual fue avalado y modificado por la Corte Constitucional mediante el Auto 110 de 2013.

---

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).

[2] Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

El Tribunal Constitucional adoptó medidas provisionales con el fin de proteger los derechos de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de los ciudadanos en razón al trámite de transición del ISS en liquidación y Colpensiones, señalando que la decisión no excusa la "practica inconstitucional" de las entidades al no dar respuesta en término a los derechos de petición de sus afiliados ni cumplir las decisiones proferidas en sede de tutela según los plazos otorgados.

Es menester resaltar que la protección consagrada solo aplica para las peticiones que fueron presentados ante el ISS o cuando dicha entidad fue condena por sentencia, competencias que asumió COLPENSIONES, y no para solicitudes presentadas ante ésta última entidad ni contra sus resoluciones que resuelvan sobre el reconocimiento de una pensión.

Para la aplicación de las medidas, la Corte ordenó un estudio de las condiciones de los petentes y así realizar una clasificación para la atención de sus solicitudes de la siguiente forma:

> *"36. En conclusión,* ***1)*** *sin perjuicio de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, para los precisos efectos de esta providencia se entenderán por sujetos de especial protección constitucional: (i) los menores de edad; (ii) las personas de la tercera edad (que tengan o superen los 60 años de edad) y; (iii) las personas en condición de invalidez que hubieren perdido un 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acurdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud. Asimismo, (iv) independientemente de su edad o estado de salud, los potenciales beneficiarios de una pensión que aún sin hacer parte de los colectivos "(i), (ii) y (iii)" indicados en este párrafo, ellos o el afiliado del que derivan la prestación hubiere cotizado sobre una base salarial entre un (1) SMLM y tres (3) SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, o tuviere reconocida una pensión que no excediera dicho monto.*
>
> *37. Igualmente,* ***2)*** *hacen parte del* ***grupo con prioridad uno*** *los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que cumpliendo con alguno de los tres siguientes criterios, reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades: (i) independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial máxima de uno y medio salarios mínimos legales mensuales (SMLM), vigentes en el respectivo año de cotización, y los casos de los potenciales beneficiarios*

de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto o; (ii) las personas en condición de invalidez calificada, que hubieren perdido un 50 % o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acurdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud o; (iii) los menores de edad y las personas que tengan o superen los 74 años de edad. Adicionalmente, frente a las peticiones y órdenes de tutela que se refieran a asuntos distintos al reconocimiento de una pensión, hacen parte del grupo con prioridad uno: (iv) las personas de especial protección constitucional de este grupo, referidas en los literales "(i), (ii) y (iii)" de este párrafo, que realicen trámites previos al reconocimiento actual de una pensión y; (v) sin importar la edad o estado de salud del actor, las personas que presentaron solicitudes o recibieron amparo por aspectos relacionados con el subsidio a la cotización o con los auxilios para los ancianos en condición de indigencia (Art. 25 a 30 y 257 a 262 L.100/93).

38. De modo semejante, ***3)*** *hacen parte del* ***grupo con prioridad dos*** *los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que no cumplan los criterios de acceso al grupo de prioridad uno, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión en cualquiera de sus modalidades y reúnan las siguientes condiciones: independientemente de su edad o estado de salud, los afiliados que en los tres últimos meses de servicios realizaron cotizaciones sobre una base salarial superior a uno y medio SMLM y máxima de 3 SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización , y los casos de los potenciales beneficiarios de una pensión de sobreviviente en los que el afiliado cotizó sobre la anotada base salarial o una inferior, o tenía reconocida una pensión que no excediera dicho monto. Asimismo,* ***4)*** *hacen parte del* ***grupo con prioridad tres*** *los sujetos de especial protección constitucional (Supra 36) que no cumplan los criterios de acceso a los grupos de prioridad uno y dos, que reclamen el reconocimiento o pago de una pensión.*

39. Finalmente, ***5)*** *la Sala precisa que en todo caso las restantes peticiones pensionales o sentencias judiciales que sean producto del proceso de transición del ISS en liquidación a Colpensiones que no hagan parte de alguno de los tres grupos prioritarios, deberán ser respondidas y satisfechas, respectivamente, en la fecha límite asumida por Colpensiones, es decir, el 31 de diciembre de 2013.*

Así las cosas, en la parte resolutiva del auto se determinó:

Primero.- *Disponer con efectos inter comunis que a partir de la fecha de proferimiento esta providencia y hasta el 31 de diciembre de 2013, los jueces de la República, al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS, o contra resoluciones en que el ISS resolvió sobre el reconocimiento de una pensión o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de la misma entidad, seguirán las siguientes reglas: 1) en los casos en que se cumplan las reglas de procedibilidad formal y material de la acción de tutela (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la pensión, según el*

caso, pero dispondrá que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad de que trata esta providencia, salvo en el caso de las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, evento en el cual deberá acatarse la sentencia dentro del término dispuesto en el numeral segundo de la parte resolutiva de esta providencia y; 2) Colpensiones tendrá hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir las sentencias de tutela que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una pensión, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de proferimiento de este auto se entenderán suspendidas hasta dicho momento (Supra 30 a 39).

Segundo.- *Quedan excluidas de la restricción de que trata el numeral primero de la parte resolutiva de esta providencia, las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno referido en el fundamento jurídico 37 de la misma. En ese sentido, cuando la acción de tutela sea presentada por alguna de ellas, el juez seguirá la jurisprudencia constitucional corriente sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. En este último evento, sin embargo, las sanciones por desacato solo serán posibles a partir del 30 de agosto de 2013, por lo que las dictadas a la fecha de proferimiento de este auto, se entenderán suspendidas hasta dicha data. Igualmente, al resolver la modalidad de protección, el juez ordenará al ISS que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la providencia, si aún no lo hubiere hecho, envíe el expediente pensional a Colpensiones, y a esta última que resuelva la petición o reconozca la pensión, según el caso, dentro de los cinco días siguientes al recibo del mismo o la comunicación de la providencia, en el evento en que ya lo tuviere en su poder. De la misma forma procederá, de oficio o a petición de parte, cuando ya hubiere fallado, incluso sin vincular a la liquidadora del ISS, sin que por ello se genere nulidad. Finalmente, el juez deberá requerir al ISS y Colpensiones para que informen sobre la base salarial del último año de servicios del afiliado, e indicar a los accionantes sobre la posibilidad de acceder a su historia laboral a través de la página web de Colpensiones con el número y fecha de expedición de la cédula de ciudadanía (Supra 42).*

Tercero.- *Advertir a los jueces de la República que cuando la acción de tutela se presente por la presunta infracción del derecho de petición de solicitudes radicadas ante Colpensiones o contra las resoluciones de Colpensiones que resuelvan sobre el reconocimiento de una pensión, no se aplicarán las restricciones excepcionales dispuestas en los numerales primero y segundo de la parte resolutiva de esta providencia, de modo que se seguirán las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición, procedibilidad de la acción de tutela, órdenes de protección constitucional, cumplimiento de la sentencia e imposición de sanción por desacato (Supra 43)".*

6.- En el caso que nos ocupa, las entidades accionadas fueron el ISS y COLPENSIONES al tratarse de un derecho de petición radicado por el señor Alfonso José Giraldo Castaño ante el Instituto de Seguros Sociales – en

liquidación el 23 de agosto de 2012, por lo que son aplicables los efectos del auto mencionado anteriormente.

En ese orden de ideas, lo procedente es revocar la decisión consultada para que el juzgado de origen, una vez comprobadas las condiciones del accionante y clasificado en un grupo de protección según las pautas establecidas por la Corte Constitucional, determine si la suspensión del incidente es hasta el 30 de agosto o el 31 de diciembre del año en curso, y así darle el trámite pertinente.

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

RESUELVE

1.- **REVOCAR** la decisión consultada por las razones que anteceden.

2.- ORDENAR al **Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín** comprobar las condiciones del señor Alfonso José Giraldo Castaño y clasificarlo en un grupo de protección según las pautas establecidas por la Corte Constitucional, determinando hasta que fecha procede la suspensión del presente incidente, y una vez vencido el plazo, siga con el trámite de las presentes diligencias.

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

4.- Envíese el expediente al Juzgado de origen.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Magistrado