

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013)

| | |
|-------------|---|
| REFERENCIA: | ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA - |
| ACCIONANTE: | GLADIS DEL SOCORRO ESTRADA ÁNGEL |
| ACCIONADO: | COLPENSIONES Y EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES |
| RADICADO: | 05001-33-33-022-2013-00063-01 |
| INSTANCIA: | SEGUNDA |
| AUTO N°: | |
| DECISIÓN: | Confirma 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 acreditó el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, es procedente la sanción. |

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 14 de mayo de 2013, proferida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – Regional Antioquia, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el 5 de febrero de 2013.

ANTECEDENTES

La señora **Gladis del Socorro Estrada Ángel**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Instituto del Seguro Social y Colpensiones para la protección del derecho fundamental de petición referente al reconocimiento y pago de mesadas pensionales, retroactividad e indexación con relación al cumplimiento de una sentencia judicial.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín mediante fallo proferido el 5 de febrero de 2013, en el que se ordenó:

“PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición la señora GLADIS DEL SOCORRO ESTRADA ANGEL... contra COLPENSIONES y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACIÓN.

SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACIÓN en los términos y competencias señaladas en los Decretos 2011 y 2013 de 2012, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, de respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento y pago de las mesadas pensionales, retroactividad e indexación, conforme a la sentencia N° 059 de 2012 del Juzgado Veinte Laboral de Descongestión del Circuito de Medellín a favor de la señora GLADIS DEL SOCORRO ESTRADA ANGEL radicada el 23 de noviembre de 2012; además se solicita al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACION y COLPENSIONES que informen al Despacho las gestiones realizadas para dar cumplimiento al presente fallo de tutela.”¹

La señora **Gladis del Socorro Estrada Ángel** instauró solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela de la referencia en los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (folios 1 a 3).

ACTUACIÓN PROCESAL

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante auto del 27 de febrero de 2013² ordenó requerir al Instituto de Seguros Sociales en liquidación y a COLPENSIONES a través de su representante legal para que en el término de 48 horas de cabal cumplimiento a la orden emitida por ese Despacho mediante fallo del 5 de febrero de 2013.

Requerimientos frente al cual el Instituto de Seguros Sociales mediante escrito de fecha 11 de marzo de 2013³ informó que el proceso de entrega y para el caso concreto de Gladis del Socorro Estrada Ángel su expediente administrativo fue enviado al centro Nacional de Acopio quienes son los encargados del proceso de escaneo y digitalización de la información

¹ Folio 4

² Folio 4

³ Folio 8

contenida en cada expediente administrativo para proceder a ingresarlo al aplicativo EVA con el fin de migrar de manera virtual la información a la nueva administradora del régimen de prima media con prestación definida COLPENSIONES quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada.

Posteriormente, mediante auto del 22 de febrero de 2013⁴, se decidió abrir el incidente de desacato en contra del Instituto de Seguros Sociales y COLPENSIONES se le corrió traslado para que en el término de 3 días contados a partir de la notificación del presente auto, se pronuncie, allegue y solicite las pruebas que pretenda hacer valer y dé cumplimiento al fallo referido en forma pronta y efectiva. Frente al cual el Instituto de Seguros Sociales mediante escrito de fecha 12 de abril de 2013⁵ indicó que se encuentra en el proceso de envío del expediente administrativo relacionado a COLPENSIONES con el objeto que dicha entidad emita respuesta de fondo al accionante, en respuesta de fecha 17 de abril de 2013 indicó que el expediente administrativo del asegurado fue ingresado al aplicativo EVA el cual hasta la entrada en vigencia del Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 se encontraba en la etapa de liquidación y posteriormente fue migrado a la nueva administradora del régimen de prima media con prestación definida COLPENSIONES el día 1/04/2013 según sticker 301719 quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada, anexa copia del pantallazo del visor EVA, donde se visualiza que el expediente fue entregado desde el 1º de abril de 2013⁶.

Finalmente, mediante providencia del 14 de mayo de 2013⁷, el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Regional Antioquia, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes por incurrir en desacato al fallo de tutela proferido por ese juzgado el 5 de febrero de 2013.

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

⁴ Folio 10

⁵ Folios 15 a 17

⁶ Folio 17

⁷ Folios 22 a 24

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.

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 Veintidós (22) Administrativo Oral de Medellín, el día 5 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 siguiente⁸:

“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.

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

⁸ Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

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 Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición de la señora **Gladis del Socorro Estrada Ángel**.

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 5 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 **Gladis del Socorro Estrada Ángel** no se le dio cumplimiento a la decisión

judicial emitida el 5 de febrero de 2013 en los términos indicados por el Juez Constitucional, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

“PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición la señora GLADIS DEL SOCORRO ESTRADA ANGEL... contra COLPENSIONES y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACIÓN.

SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACIÓN en los términos y competencias señaladas en los Decretos 2011 y 2013 de 2012, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, de respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento y pago de las mesadas pensionales, retroactividad e indexación, conforme a la sentencia N° 059 de 2012 del Juzgado Veinte Laboral de Descongestión del Circuito de Medellín a favor de la señora GLADIS DEL SOCORRO ESTRADA ANGEL radicada el 23 de noviembre de 2012; además se solicita al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACION y COLPENSIONES que informen al Despacho las gestiones realizadas para dar cumplimiento al presente fallo de tutela.”⁹

De lo anterior, la entidad accionada Instituto de Seguros Sociales a través en varias oportunidades allegó escrito manifestando que el expediente administrativo sobre el cual recae la solicitud de la señora **Gladis del Socorro Estrada Ángel** había sido remitido a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, en efecto en aplicativo Eva que se que aportó el Instituto de Seguros Sociales en liquidación, se observa que efectivamente la documentación correspondiente al expediente administrativo fue entregado ante esa entidad en fecha 1º de abril de 2013¹⁰.

Situación que fue verificada por el despacho mediante la pagina www.colpensiones.gov.co, en la cual se evidenció que en efecto Colpensiones recibió el expediente administrativo sobre el cual recae la solicitud de la señora **Gloria del Socorro Estrada Ángel**.¹¹

Al respecto el Decreto 1213 del 28 de septiembre de 2012 en su artículo 3º 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

⁹ Folio 4

¹⁰ Folio 124

¹¹ Folio 31

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 decreto 1213 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 sobre el cual recae la solicitud de la señora **Gladis del Socorro Estrada Ángel** y a partir de esa fecha Colpensiones contaba con un término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia para dar respuesta de fondo a la solicitud elevada por la accionante desde el 23 de noviembre de 2012, relacionada con el reconocimiento y pago de unas mesadas pensionales, retroactividad e indexación en relación con el cumplimiento de una sentencia judicial y desde la fecha de recibo del expediente administrativo de la referencia y ha transcurrido más de 2 meses desde la remisión del expediente prestacional y no se ha resuelto de fondo la solicitud de la señora **Gladis del Socorro Estrada Ángel**, por lo que es evidente que el término de cuarenta y ocho (48) horas otorgado en la sentencia de tutela del 5 de febrero de 2013, está más que vencido.

Por lo anterior, es claro que se han violado todos los principios y órdenes de carácter constitucional y fundamental, ya que el fallo de tutela en el cual se protegen los derechos fundamentales de la accionante fue proferido desde el 5 de febrero de 2013 y Colpensiones pese a varios requerimientos efectuados por el Juzgado de Instancia, hizo caso omiso a las solicitudes de cumplimiento, además no emitió alguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento. Así mismo, ha incurrido en mora para responder de forma clara, concreta y de fondo la solicitud que presentó la señora **Gladis del Socorro Estrada Ángel** relacionada con el reconocimiento y pago de unas mesadas pensionales,

retroactividad e indexación en relación con el cumplimiento de una sentencia judicial.

Forzoso es entonces, concluir que se presentó un cumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - 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 es claro, que la sanción impuesta por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo del Circuito de Medellín, el día 6 de mayo de 2013, es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la respuesta al Derecho de Petición, así:

*“Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) **comunicándole al solicitante.***

*“**Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada.** Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.¹² (Resaltos fuera de texto)*

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones desacató la orden proferida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín el 5 de febrero de 2013 en el sentido en que la entidad contó con el tiempo suficiente para dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela.

¹² Sentencia T-043 de 2009 M P Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMESE la sanción impuesta al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – Regional Antioquia, en la providencia proferida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo del Circuito de Medellín, el seis (6) de mayo de dos mil trece (2013), por los motivos anteriormente expuestos.

SEGUNDO: El hecho de que se confirme la sanción no lo exonera de cumplir la sentencia, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: en firme la presente providencia, remítase el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada

CE.