

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, cuatro (04) de diciembre de dos mil trece (2013)

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-
Demandante:	ISAAC GARCÍA CORREA
Demandado:	ISS EN LIQUIDACIÓN Y COLPENSIONES
Radicado:	05 001 33 33 028 2013 00515 01
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio - 263
Decisión:	Revoca auto consultado
Asunto:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe dirigirse al obligado.

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 20 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con cinco (05) días de arresto y multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes al señor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

ANTECEDENTES

El señor **ISAAC GARCÍA CORREA** actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, para la protección del derecho fundamental de petición.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 14 de junio de 2013, en la que se ordenó:

“PRIMERO: DECLARAR que COLPENSIONES, vulnera el derecho de petición del señor ISAAC GARCÍA CORREA, identificado con cédula de ciudadanía N° 3.337.189.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, TUTELAR el derecho antes mencionado, a favor del señor ISAAC GARCÍA CORREA, en las condiciones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, que en un término no superior a los veinte (20) días siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia, EMITA RESPUESTA EN FORMA CLARA, EXPRESA Y CONGRUENTE A LA PETICIÓN PRESENTADA POR EL ACCIONANTE el 5 de marzo de 2013, de tal suerte que sus derechos fundamentales sean establecidos de manera real y eficaz. Dicho acto deberá ser notificado a la accionante, de manera personal o por intermedio de su apoderado, en el menor tiempo posible. De todo ello se informará al Despacho. (...)”¹

Mediante escrito presentado el 25 de julio de 2013, el apoderado del señor Isaac García Correa instauró incidente de desacato en contra de Colpensiones y solicitó que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida por el despacho, cumpliendo con los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folio 1)

ACTUACIÓN PROCESAL

Previo al inicio del incidente de desacato, mediante auto proferido el 31 de julio de 2013², el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir al ISS en liquidación y a Colpensiones, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, procedieran a dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela; requerimiento ante el cual las accionadas no emitieron pronunciamiento alguno.

En providencia del 26 de agosto de 2013³, se dio apertura al incidente de desacato y se ordenó requerir al liquidador del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y al representante legal de Colpensiones para que en un término de cuarenta y ocho (48) horas, procedieran a dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela o en su defecto para que dentro de los tres (03) días siguientes contestaran la petición de incidente y

¹ Folio 5.

² Folio 6.

³ Folio 8.

solicitaran las pruebas que pretendieran hacer valer; requerimiento ante el cual las entidades guardaron silencio.

En auto del 16 de septiembre de 2013⁴, se abrió a pruebas el trámite incidental y se ordenó oficiar a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones para que allegara copia del acto administrativo por medio del cual se da respuesta a la petición elevada por el señor Isaac García Correa referente al cobro de sentencia judicial y costas del proceso, para lo cual se otorgó un término de diez (10) días; requerimiento ante el cual, mediante memorial allegado el 20 de septiembre de 2013⁵, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación señaló que en cumplimiento del Auto 110 de 2013 proferido por la Corte Constitucional, la información relativa a nómina, historia laboral, afiliación y registro reposa en su totalidad en Colpensiones; sin embargo, en el caso concreto indicó que se encontraban en el proceso de envío del expediente administrativo del accionante a Colpensiones, con el objeto de que dicha entidad emita respuesta de fondo al actor, razón por la cual solicitó un término prudencial mientras se concluía el proceso de migración.

Finalmente, mediante providencia del 20 de noviembre de 2013⁶, el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al señor **Pedro Nel Ospina Santamaría** Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES con cinco (05) días de arresto y multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 la sentencia emanada del Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición.

El Decreto 2591 de 1991 consagra en el Capítulo V, artículos 52 y 53, las sanciones que debe imponer el juez para hacer cumplir

⁴ Folio 11.

⁵ Folio 13.

⁶ Folios 14 a 17.

una providencia de tutela, previo el adelantamiento del incidente respectivo.

En relación con el desacato, la Corte Constitucional expresó:

“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.”⁷

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.

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 contiene las sanciones que corresponde imponer a quien incumple un fallo de tutela:

“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

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."

Bajo esta perspectiva, la consulta en el desacato está instituida tanto para verificar la efectividad en la protección de los derechos que se ampararon mediante la sentencia al tutelante, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto y concordante con la norma que la consagra.

En el caso concreto, se debe destacar que el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín garantizó los derechos fundamentales del señor **ISAAC GARCÍA CORREA**, mediante providencia del 14 de junio de 2013, en la cual tuteló el derecho de petición y se le ordenó a Colpensiones que en un término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación del fallo se emitiera una respuesta en forma clara, expresa y congruente a la petición presentada por el accionante el 5 de marzo de 2013, relativa al pago de una sentencia judicial ya ejecutoriada.

Así las cosas, la Sala encuentra claramente demostrada la renuencia y falta de diligencia por parte de Colpensiones para cumplir con la orden contenida en el fallo de tutela expedido por el Juzgado **Veintiocho (28)** Administrativo Oral de Medellín, toda vez que, pese a las notificaciones que se surtieron dentro del trámite incidental, Colpensiones no acreditó haber emitido respuesta a la solicitud presentada por el señor Isaac García Correa desde el 5 de marzo de 2013, situación que en principio llevaría a que se confirmara la sanción impuesta, pero no se debe dejar de lado, que si la función de la consulta es corroborar la correcta imposición de la sanción, es necesario verificar entre otras cosas que la misma haya sido dirigida contra la persona que se encontraba obligada a cumplir, es decir, la persona a la cual le fue dirigida la orden en el fallo de tutela.

El artículo 27 del decreto 2591 de 1991 en su inciso primero consagra lo siguiente:

“cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora (...).”

La orden emitida mediante sentencia del 14 de junio de 2013 por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, se encuentra dirigida a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, ya que desde el 28 de septiembre de 2012, dicha entidad es la obligada para resolver las solicitudes relacionadas con el régimen de prima media con prestación definida y la petición elevada por el accionante fue presentada directamente ante Colpensiones el 5 de marzo de 2013, por lo cual es esta la única entidad encargada de cumplir con la decisión tomada por el Juzgado de Primera Instancia.

Por lo anterior, la sanción por desacato de la orden contenida en el fallo de tutela debía recaer sobre el Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, el Doctor Mauricio Olivera y no en contra del señor Pedro Nel Ospina Santamaría, quien en la actualidad ya no ostenta la calidad de representante legal de Colpensiones, como efectivamente se hizo.

La individualización del sujeto a imponer posiblemente una sanción de carácter penal, debe producirse desde la admisión del trámite incidental y en la decisión sancionatoria, en aras de proteger su derecho fundamental de defensa y contradicción, que se erige como fundamental según lo contemplado en el artículo 29 de la Carta Magna y en pronunciamientos de la H. Corte Constitucional.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha manifestado:

“En tales circunstancias, conviene precisar que el objeto del incidente de desacato es sancionar al responsable del incumplimiento del fallo de tutela, tal como lo establece el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, que reza: (...)Teniendo en cuenta que el arresto es una de las sanciones que señala la norma transcrita para quien incumple una orden de tutela, resulta claro que el sujeto pasivo de la misma es la persona natural responsable del incumplimiento del fallo. Sólo ésta es posible del mencionado tipo de sanción corporal, no así la persona jurídica. Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, al señalar que la sanción por

desacato no se puede imponer a la entidad sino al servidor que, debidamente vinculado al respectivo procedimiento, resulta responsable del incumplimiento del fallo de tutela." ⁸(Subrayas y negrillas fuera de texto)

Por lo anterior, el Despacho estima procedente salvaguardar los derechos al debido proceso, de defensa, seguridad jurídica y efectivo acceso a la administración de justicia, por lo que se **REVOCARÁ** la providencia del veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013) proferida por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín.

Por último, cabe advertir 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; en virtud de ello, las futuras acciones de tutela e incidentes de desacato por incumplimiento, deben ajustarse a las directrices determinadas por la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 05 de junio de 2013.

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

RESUELVE

- 1º. - REVÓQUESE** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2º. - NOTIFÍQUESE** en forma personal a las partes.

⁸ Consejo de Estado. C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón. Radicación número 11001-03-15-000-2007-00019-02. Bogotá D.C., 16 de mayo de 2007.

3º. - **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada

P.