RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA - RISARALDA
SALA DE DECISION PENAL
M.P. LUZ STELLA RAMÍREZ GUTIÉRREZ

Pereira, veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013)
Proyecto aprobado por Acta No.579
Hora: 5:50 p.m.

ASUNTO A DECIDIR

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, se entrará a resolver lo concerniente al grado de consulta frente a la decisión del 3 de octubre de 2012, por medio de la cual se impuso sanción de arresto de tres (3) días y multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, al representante legal del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Valle con sede en la ciudad de Cali y al representante legal del Instituto de los Seguros Sociales con sede en Bogotá D.C al haber incurrido en desacato al fallo de tutela proferido por el Juzgado Penal del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 14 de febrero de 2012 en el que se protegió el derecho fundamental de petición a la señora María Cristina Echeverri Correa.

ANTECEDENTES

El Juzgado Penal del Circuito de Santa Rosa de Cabal, mediante sentencia de primera instancia del 14 de febrero de 2012[1] decidió proteger el derecho fundamental de petición a la señora María Cristina Echeverri Correa. En consecuencia, ordenó al Instituto del Seguro Social Seccional Valle, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del fallo de primera instancia, profiriera el Acto Administrativo, que resolviera de fondo la petición presentada por el accionante.

El 16 de marzo de 2012 la señora María Cristina Echeverri Correa, presentó ante el juzgado de primera instancia escrito[2] donde informó que no se le había dado cumplimiento a la solicitud del acto administrativo que resolviera de fondo la solicitud presentada por ella el día 21 de noviembre del 2011. A fin de atender la queja presentada por el accionante, el Despacho fallador ordenó requerir al representante legal del ISS Seccional Valle[3]. Ante la falta de respuesta por parte del ISS, el 24 de abril de 2012 el mencionado despacho judicial ordena abrir incidente de desacato en contra de los representantes legales del ISS Seccional Valle y de la ciudad de Bogotá, quienes hicieron caso omiso a los requerimientos; por tal razón, el 3 de octubre de 2012 la juez de primer grado, mediante auto interlocutorio, dispuso resolver favorablemente la solicitud de desacato presentada por la quejosa y en consecuencia, sancionó a los representantes legales del ISS de las ciudades de Cali y Bogotá con tres días de arresto y multa de un salario mínimo legal mensual vigente; así mismo, ordenó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigara la presunta conducta penal de fraude a

[1] Folios 2 al 8
[2] Folio 15
[3] Folio 30

resolución judicial y/o prevaricato por osmio en que pudieron incurrir dichos funcionarios por no haber procedido conforme a lo dispuesto en la sentencia de tutela del 14 de febrero de2012[4].

En ese estado de cosas, una vez notificada la sanción impuesta, fueron remetidas las presentes diligencias al Tribunal Superior Sala Penal para su consulta.

FUNDAMENTOS LEGALES

La Sala se encuentra funcionalmente habilitada para revisar y decidir sobre la juridicidad de esta decisión, de conformidad con los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

Le corresponde determinar a esta Sala si la decisión consultada se encuentra ajustada a derecho, para lo cual debe establecer si tanto la entidad accionada incurrió en desacato y en caso afirmativo proceder de conformidad.

Según lo establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, es competente esta Corporación para dar trámite al grado jurisdiccional de consulta de la sanción impuesta por parte del Juez Penal del Circuito de Santa Rosa de Cabal.

Para el cumplimiento de la acción de tutela y la protección del los derechos fundamentales, el Decreto 2591 de 1991 distingue dos instrumentos con los cuales cuenta el Juez constitucional que profirió el fallo de tutela, el primero de ellos dirigido a garantizar su cumplimiento y el segundo la imposición de correctivos de índole disciplinario y sancionador.

El cumplimiento de la sentencia de tutela se deriva de lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, que establece un procedimiento detallado para garantizar que, una vez proferido el fallo que ampara derechos fundamentales, resulte efectivamente cumplido:

"ARTICULO 27.-*Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.*

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza". (Subrayado no corresponde al original).

De la lectura de la norma transliterada se encuentra que en primer término, el Decreto 2591 de 1991, prevé que debe requerirse al superior de la autoridad responsable del cumplimiento de la orden y en caso de continuar el incumplimiento el Juez ordenará iniciar proceso en contra del superior que no procedió conforme con la orden impartida, lo anterior sin perjuicio de que el

[4] Folios 41al 43

Juez de tutela pueda sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia.

El trámite al que hace referencia el artículo 27 del Decreto en cita es diferente al incidente de desacato regulado por el artículo 52 ibídem, norma que dispone:

"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."

El incidente de desacato es un procedimiento de carácter jurisdiccional sancionatorio, al que se debe recurrir sólo cuando los demás medios con los que cuenta el Juez no hayan logrado la observancia de la orden impartida en sede de tutela; además la sanción debe estar precedida de un trámite incidental que garantice el debido proceso a la autoridad contra quien se ejerce. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T- 512 de 2011, reiteró sobre la naturaleza del incidente de desacato expresando lo siguiente:

*"**NATURALEZA DEL INCIDENTE DE DESACATO-Jurisprudencia constitucional***

El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. De acuerdo con su formulación jurídica, el incidente de desacato ha sido entendido como un procedimiento: (i) que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio; (ii) cuyo trámite tiene carácter incidental. La Corte Constitucional ha manifestado que la sanción que puede ser impuesta dentro del incidente de desacato tiene carácter disciplinario, dentro de los rangos de multa y arresto, resaltando que, si bien entre los objetivos del incidente de desacato está sancionar el incumplimiento del fallo de tutela por parte de la autoridad responsable, ciertamente lo que se busca lograr es el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada y, por ende, la protección de los derechos fundamentales con ella protegidos."

A su vez expresa:

*"**INCIDENTE DE DESACATO-Límites, deberes y facultades del Juez***

La autoridad judicial que decide el desacato debe limitarse a verificar: "(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada). (Sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005). // Adicionalmente, el juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden impartida a través de la sentencia de tutela y, de existir el incumplimiento, debe identificar si fue integral o parcial. Una vez verificado el incumplimiento debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho (…)". Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden inicial, siempre que se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada, señalando los lineamientos que han de seguirse para tal efecto. "

"CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Responsabilidad objetiva y subjetiva

Siendo el incidente de desacato un mecanismo de coerción que tienen a su disposición los jueces en desarrollo de sus facultades disciplinarias, el mismo está cobijado por los principios del derecho sancionador, y específicamente por las garantías que éste otorga al disciplinado. Así las cosas, en el trámite del desacato siempre será necesario demostrar la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Así las cosas, el solo incumplimiento del fallo no da lugar a la imposición de la sanción, ya que es necesario que se pruebe la negligencia o el dolo de la persona que debe cumplir la sentencia de tutela."

ACCION DE TUTELA EN INCIDENTE DE DESACATO-Procedencia excepcional cuando se vulneran derechos fundamentales

Contra la decisión del incidente de desacato no procede ningún recurso, siendo obligatorio en cambio el grado jurisdiccional de consulta solamente en el caso en que se haya resuelto sancionar a quien ha incumplido la orden de tutela. Esta Corporación ha sostenido que excepcionalmente es posible cuestionar mediante la acción de tutela la decisión que pone fin al trámite incidental del desacato cuando se generen situaciones que, a su turno, comprometan derechos fundamentales, especialmente el derecho al debido proceso, de cualquiera de las personas que fueron parte en la tutela previamente resuelta."

Dadas así las cosas, debe considerarse que previo al incidente de desacato deben agotarse los mecanismos dispuestos en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y no se puede perder de vista que la finalidad del trámite incidental de desacato, no es otra que el de hacer cumplir la decisión adoptada en la acción constitucional, mas no la de desembocar ineludiblemente en una sanción, cuando quiera que aunque en forma tardía, se ha observado el mandamiento judicial.

Con base en la anterior normatividad y en las notas jurisprudenciales referidas, se puede aseverar que bajo la circunstancia en la que la Juez A-quo procedió a iniciar el trámite incidental por desacato al fallo de tutela fue acertado, pues dentro del expediente reposan los requerimientos que se le hicieron al Instituto de Seguros Sociales Seccional Valle y a su superior para que dieran respuesta de fondo al derecho de petición presentado por la señora María Cristina Echeverri Correa; sin embargo, dicha situación fue superada, atendiendo el hecho que existe una constancia dejada por la auxiliar de Magistrado en la que da cuenta que tuvo comunicación con la señora María Cristina Echeverri, quien informó que el día 24 de julio de 2013 el ISS le notificó la resolución donde se le reconoció la pensión de sobreviviente y que en el mes de septiembre le comenzaron a realizar los pagos correspondientes.

En consecuencia, de lo discurrido, esta Colegiatura revocará la sanción impuesta a los funcionarios, representantes legales del ISS, tanto de la seccional Valle del Cauca, como el del nivel central en la ciudad de Bogotá, habida cuenta que en el presente caso, se da la figura del hecho superado por cuanto se verificó la orden impartida por el juez constitucional.

Por lo expuesto en precedencia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala de Decisión Penal,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado Penal del Circuito Santa Rosa de Cabal del 3 de octubre de 2012 por medio de la cual se sancionó a los representantes legales del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Valle y Bogotá.

SEGUNDO: Contra esta decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ STELLA RAMÍREZ GUTIÉRREZ
Magistrada

MANUEL YARZAGARAY BANDERA
Magistrado

JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE
Magistrado

JUAN CARLOS RAMÍREZ MORALES
Secretario