REPÚBLICA DE COLOMBIA
PEREIRA-RISARALDA
RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA

SALA DE DECISIÓN PENAL

Magistrado Ponente
JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE

Pereira, seis (6) de marzo de dos mil quince (2015)

Acta de Aprobación No 153
Hora: 2:15 p.m.

1.- VISTOS

Debe pronunciarse la Sala con ocasión de la consulta de la decisión proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de esta capital, mediante la cual se sancionó a las Dras. PAULA MARCELA CARDONA RUIZ y ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA, en su calidad de Vicepresidenta de Beneficios y Prestaciones y Gerente Nacional de Reconocimiento, respectivamente, con 5 días de arresto y multa equivalente a 5 salarios mínimos legal mensual vigente, por no atender el cumplimiento de la sentencia de tutela proferida a favor de la señora **MARÍA ESNEDA ARIAS ARIAS**.

2.- ANTECEDENTES

2.1.- Mediante sentencia de agosto 8 de 2014 el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Pereira (Rda.) tuteló el derecho fundamental de petición de la señora **MARÍA ESNEDA ARIAS ARIAS**, y accedió por ende a la solicitud por ella reclamada en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones, entidad a la cual le ordenó que dentro del término de 48 horas, se pronunciara de fondo sobre la petición de cumplimiento del fallo que reconoce un retroactivo pensional.

2.2.- En septiembre 5 de 2014 la accionante **ARIAS ARIAS** -por intermedio de apoderada- presentó al despacho solicitud de trámite de incidente de

desacato, pues la entidad accionada no ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por ese despacho judicial.

2.3.- En atención a lo anterior se le informó a la solicitante que en cumplimiento al auto A-259 de agosto 21 de 2014 emanado de la H. Corte Constitucional, quedaban en suspenso los trámites incidentales contra COLPENSIONES hasta diciembre 31 de 2014, habiendo ordenado por auto de enero 14 de 2015 reanudar el trámite incidental, para lo cual se enviaron requerimientos previos al desacato a los siguientes funcionarios de la entidad accionada: Gerente Nacional de Reconocimiento, Gerente Nacional de Nómina, Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones, Gerente Nacional de Tesorería e Inversiones y al Vicepresidente de Financiamiento e Inversiones, para que acreditaran el acatamiento del fallo de tutela, habiendo sido recibido oficio de fecha diciembre 24 de 2014 por medio del cual el Gerente Nacional de Defensa Judicial de COLPENSIONES expresa que no se cuenta con la información necesaria para el cumplimiento de la decisión judicial, por lo que pide se exhorte al beneficiario de la decisión para que allegue los documentos allí referidos. Ante tal situación y luego del requerimiento efectuado a la accionante, ésta indicó que los documentos a que alude la referida documentación fueron entregados en mayo 22 de 2014 en COLPENSIONES, máxime que la entidad no recibe solicitudes como la solicitada sin aportar la totalidad de los documentos exigidos, por lo que considera que lo pedido es un acto dilatorio.

2.4.- Frente al silencio de los vinculados, mediante auto de febrero 13 de 2015 dispuso requerir al superior jerárquico de los servidores que no se pronunciaron dentro del plazo ordenado para que de conformidad con lo reglado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 los hiciera cumplir la decisión y promoviera la correspondiente investigación disciplinaria, pero como quiera que ni la Dra. ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA-Gerente Nacional de Reconocimiento- así como sus superiores Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUIZ -Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones- y MAURICIO OLIVERA –Presidente Nacional de Colpensiones- acataron la orden judicial, por auto de febrero 20 de 2015 se dio apertura al trámite incidental por medio del cual se dispuso correrles traslado por tres (3) días para que rindieran descargos y solicitaran las pruebas que consideraran pertinentes.

2.5.- Culminado el término legal sin que por parte de los funcionarios vinculados se diera explicación relativa a las razones que motivaron el incumplimiento de la acción constitucional, en decisión de marzo 5 de 2015

el Juzgado resolvió el incidente de desacato y consideró que las Dras. PAULA MARCELA CARDONA RUIZ -Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones- y ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA -Gerente Nacional de Reconocimiento- actuaron con omisión consciente, al dejar de atender una respuesta reclamada por una ciudadana y por ende no dar respuesta a su petición, sin que se observe en éstas el cumplimiento de su misión de proteger a la actora como lo dispone la Carta Política, ni mucho menos colaboración armónica con la administración de justicia, pues pese a los múltiples requerimientos efectuados no dieron respuesta alguna, razón por la cual declaró que las mismas incurrieron en desacato y les impuso sanción de 5 días de arresto y multa de 5 s.m.l.m.v.

3.- Para resolver, SE CONSIDERA

Existe competencia funcional para desatar el grado de consulta surtido sobre la decisión proferida dentro del incidente de desacato que tramitó el señor Juez Quinto Penal del Circuito de Pereira (Rda.).

De la información arrimada al dossier se advierte que la entidad accionada no dio cumplimiento dentro del término ordenado por el funcionario de primer nivel al fallo de tutela, lo que motivó a la accionante a solicitar el incidente de desacato en el que pese a las actividades desplegadas por el Juzgado con el fin de lograr que por parte de la entidad se informara lo pertinente, no se logró tal cometido, por lo que la situación que obligó a la actora a acudir ante el juez constitucional para obtener el amparo de su derecho fundamental de petición, aún no ha sido resuelta.

Se advierte que por parte del a quo se respetó a cabalidad el procedimiento establecido para el trámite del desacato, procurándose enterar en debida forma a quienes debían dar cumplimiento al fallo a raíz de la insatisfacción presentada, ante lo cual se enviaron los diversos requerimientos para que se brindaran las correspondientes explicaciones, igualmente se enteró a la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUIZ como Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones, y a la Dra. ZULMA CONSTANCIA GUAUQUE BECERRA como Gerente Nacional de Reconocimiento de la iniciación del incidente de desacato mediante oficios enviados a través de correo certificado.

Muy a pesar que el funcionario judicial fue en extremo garantista, enviando sendas comunicaciones a los funcionarios encargados de dar cumplimiento a la acción constitucional, se advierte que tales actividades resultaron

infructuosas, y todos esos avisos no fueron suficientes para lograr que por parte de las referidas funcionarias de COLPENSIONES se diera cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, o por lo menos se indicaran las razones para no acatar lo resuelto por el juez, por lo que hasta la fecha las garantías constitucionales cuya protección invocó la accionante mediante este mecanismo continúan siendo vulneradas por parte de la entidad demandada, la cual no mostró el más mínimo interés al respecto.

No obstante que en el curso del trámite del desacato se recibió comunicación por parte del Gerente Nacional de Defensa Judicial de COLPENSIONES, por medio de la cual se indica que para dar trámite a la decisión judicial se debe aportar por la beneficiara la documentación allí relacionada, fue clara la accionante al manifestar que tal documentación había sido entregada con la debida antelación -mayo 22 de 2014-, por lo que dicha solicitud se advierte desde todo punto de vista fuera de contexto e incluso -como así lo refirió la quejosa- dilatoria frente al cumplimiento de la tutela.

En esos términos, hay lugar a concluir que COLPENSIONES, representada en este trámite por la Dra. PAULA MARCELA CARDONA RUIZ y la Dra. ZULMA CONSTANCIA GUAUQUE BECERRA, ha mostrado total desinterés frente al cumplimiento de un fallo judicial que debe ser acatado, al no dar respuesta a la petición presentada por la señora **MARÍA ESNEDA ARIAS ARIAS,** por medio de la cual solicitaba se diera respuesta a la solicitud elevada en mayo 22 de 2014, donde envía cuenta de cobro a la entidad, en cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales, donde se declaró que le asistía el derecho al reconocimiento y pago del retroactivo pensional allí reclamada.

Es de recordar que para efectos de una sanción por incumplimiento a un fallo de tutela, es estrictamente necesario que durante el incidente de desacato se sepa quién es la persona encargada de su cumplimiento, los motivos por los cuáles no ha cumplido, y, además, quién es el superior de esa persona, para de esa manera poder cumplir con lo dispuesto en el citado artículo 27 del Decreto 2591. De no ser así, muy seguramente se vulnerará el derecho fundamental al debido proceso del que son titulares todas las personas en Colombia, según lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política.

Si bien en el presente caso el requerimiento inicial se efectuó por parte del a quo a diversos funcionarios del nivel central de COLPENSIONES, la apertura del incidente y la sanción por desacato se dirigieron contra la Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones y la Gerente Nacional de Reconocimiento de la entidad, como responsables del cumplimiento de la decisión judicial.

En efecto, si se revisa con detenimiento el organigrama publicado en la página web de la entidad -el cual encuentra respaldo en el Decreto 4936 de 2011-, se puede encontrar que a la cabeza de COLPENSIONES se encuentra la Junta Directiva y el Presidente, pero que a su vez hay unas Vicepresidencias entre las cuales se encuentra la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, que a su cargo tiene la Gerencia de Reconocimiento.

En la resolución que establece las funciones de las Gerencias adscritas a la entidad, esto es, la 003 de enero 14 de 2012 -Por la cual se establece el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de Trabajadores Oficiales de la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES-, se puede constatar que a la de Reconocimiento, entre otras funciones específicas, le competen: "1. Dirigir la expedición de actos administrativos que decidan sobre las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas de invalidez, vejez, muerte, indemnización sustitutiva y auxilio funerario de competencia de la Administradora, basados en los criterios jurídicos institucionales establecidos por la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General. (…) 5. Administrar la atención y respuestas oportunas y de fondo, en los asuntos de competencia del área, los derechos de petición y las acciones de tutela que sean interpuestas por los ciudadanos y dar cumplimiento a las sentencias judiciales. (…)"

Por su parte a la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones le está dado dentro de sus funciones específicas: "1. Dirigir el diseño de políticas y estrategias para garantizar el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas derivadas de las contingencias de invalidez, vejez y muerte y auxilio funerario e indemnización sustitutiva y demás beneficios económicos, en condiciones de eficiencia, oportunidad y de acuerdo con las directrices, instrucciones y criterios jurídicos establecidos por la Empresa. (…) 4. Administrar el seguimiento y control al trámite de las solicitudes presentadas en materia de reconocimiento de prestaciones económicas y a las decisiones adoptadas con ocasión de estas, de acuerdo a los lineamientos establecidos. (…)", así como otras más que permiten concluir la superioridad respecto de la Gerencia Nacional de Prestaciones.

Así las cosas, queda claro que las decisiones administrativas y todo lo concerniente con la petición que fue objeto de tutela, son del resorte exclusivo de la Gerente Nacional de Reconocimiento como primer obligada, y de la Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones como su superior

inmediato; por tanto, en ese sentido la decisión sancionatoria se encuentra ajustada a derecho.

Ahora bien, en cuanto a la dosificación de la sanción -como ya ha sido objeto de decisión por esta Sala, con ponencia de quien ahora ejerce igual función-[1], ella debe realizarse con sujeción a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, los cuales atienden las circunstancias del hecho sancionador y las consecuencias del mismo. En el caso en consulta, aunque por parte de la entidad se ha continuado con la vulneración de la garantía constitucional de la tutelante, considera la magistratura que la fijada por el juez de instancia, si bien está dentro de los límites autorizados por la ley, se muestra un tanto desmedida en el tiempo de la orden de arresto y en la cuantía de la multa.

Es así porque la privación de la libertad por el término de cinco (5) días interferiría altamente en el desarrollo de las funciones de los cargos que ocupan las sancionadas, lo cual se suma a los graves traumatismos institucionales de la entidad de la que hacen parte. Adicionalmente, los ingresos personales de éstas se verían doblemente afectados, no solo por la multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sino también por el descuento que les acarrearía el hecho de no laborar en ese lapso.

En esas circunstancias, la Sala es del criterio que debe morigerarse la sanción impuesta y en su reemplazo se fijará en tres (3) días de arresto y multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente; pero se advierte que este incidente no terminará con ocasión de la sanción, pues recuérdese que se trata de una obligación sucesiva [2] que sistemáticamente debe cumplirse, por lo que de persistir COLPENSIONES en la omisión que dio lugar a la interposición de la presente acción, **pueden sobrevenir futuras sanciones aún más gravosas**.

De igual modo se advierte que las citadas sanciones se harán efectivas siempre y cuando no haya prórroga vigente de suspensión por parte de la

---

[1] Auto del 9 dic. 2014, Rad. 2013-27303, donde se decidió Consulta emanada del Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad; entre otras.
[2] "En las órdenes de tracto sucesivo, pueden promoverse desacatos por el reiterado incumplimiento y puede exigirse el cumplimiento en cualquier instante, incluso el juez oficiosamente debe estar atento a hacer cumplir la orden de tutela. Si la orden que se profiere en una sentencia es de tracto sucesivo, como ocurre en el caso de pagarse mesadas pensionales o salarios, no existe inconveniente alguno para que haya sucesivas sanciones en caso de incumplimiento calificable como desacato" Sentencia T-744 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional aplicable al presente caso, lo cual deberá ser verificado por el juez de primer nivel al momento de ejecutarlas.

En todo lo demás se confirmará la decisión objeto de consulta.

De conformidad con lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Penal,

4.- RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sanción impuesta a la Doctoras PAULA MARCELA CARDONA RUIZ y ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA, en calidad de Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones y Gerente de Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES -respectivamente-, a tres (3) días de arresto y un (1) salario mínimo legal mensual vigente, las cuales se harán efectivas siempre y cuando no haya prórroga vigente de suspensión por parte de la Corte Constitucional aplicable al presente caso, lo cual deberá ser verificado por el juez de primer nivel al momento de ejecutarlas.

SEGUNDO: SE ADVIERTE que este incidente no terminará con ocasión de la sanción, pues recuérdese que se trata de una obligación sucesiva que sistemáticamente debe cumplirse, por lo que de persistir COLPENSIONES en la omisión que dio lugar a la interposición de la presente acción, pueden sobrevenir futuras sanciones aún más gravosas.

En todo lo demás se confirma la decisión proferida por el señor Juez Quinto Penal del Circuito de la ciudad, que ha sido materia de consulta.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ

MANUEL YARZAGARAY BANDERA

El Secretario de la Sala Ad-Hoc,

JULIO CÉSAR CARDONA QUINTERO