

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA - RISARALDA

SALA DE DECISION PENAL

M.P. JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ

Pereira, dos (2) de junio de dos mil quince (2015)

Aprobado por Acta No.293

Hora: 3:20 p.m.

1. ASUNTO A DECIDIR

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, se entra a resolver lo concerniente al grado de consulta frente a la decisión proferida el 2 de febrero de 2015 por el Juzgado 1º Penal del Circuito de Pereira, mediante la cual impuso sanción de arresto por tres (3) días y multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las doctoras **Zulma Constanza Guaque Becerra**, Gerente Nacional de Reconocimiento y **Paula Marcela Cardona Ruiz**, Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones, ambas de Colpensiones, por desacato al fallo de tutela proferido por ese mismo despacho el 3 de julio de 2014 a favor de Emma Bedoya Marín.

2. ANTECEDENTES

2.1. Del cuaderno de incidente de desacato se extraen las siguientes actuaciones:

2.1.1. El 3 de julio de 2014 el Juzgado 1º Penal del Circuito de Pereira tuteló el derecho fundamental de petición de la señora Emma Bedoya de Marín y en consecuencia, ordenó al Agente Liquidador del ISS que enviara el expediente del asegurado Fernando Marín Castaño a Colpensiones, para que se diera cumplimiento a lo dispuesto por el Juzgado 5º Laboral del Circuito de Pereira dentro del proceso ordinario donde se reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Emma Bedoya Marín. Así mismo, ordenó a la Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones, doctora Zulma Constanza Guaque Becerra que en el término de 15 días contados a partir de la notificación del fallo, procediera a resolver de fondo la petición radicada el 9 de mayo de 2014, mediante el cual solicita el cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, la cual reconoció la pensión de sobrevivientes a la señora Emma Bedoya de Marín.¹

2.2.2. El 4 de agosto de 2014 el abogado Andrés Felipe Ángel Jaramillo, apoderado judicial de la señora Emma Bedoya de Marín, presentó ante el Juzgado 1º Penal del

¹ Folios 22 al 29
Página 1 de 7

Circuito un escrito mediante el cual informó sobre el incumplimiento del fallo de tutela y en tal sentido, solicitó se iniciara el respectivo incidente de desacato en contra de COLPENSIONES.² Por tal razón, ese Despacho requirió a la Gerente Nacional de Reconocimiento, doctora Zulma Constanza Guauque y la Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones, doctora Paula Marcela Cardona Ruíz, funcionarias de Colpensiones, para que en el término de 48 horas siguientes procedieran a darle cumplimiento a la orden judicial mencionada.³

2.2.3. Ante el silencio de la entidad demandada, el 14 de octubre de 2014 el juzgado de primer grado corrió traslado de la queja interpuesta por el abogado del accionante a las funcionarias de Colpensiones, de conformidad con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991⁴.

2.2.4. El 21 de noviembre de 2014 la Gerente Nacional de Defensa de Colpensiones dirigió al Juez 1º Penal del Circuito un escrito donde indicó que desde el 22 de octubre de 2014 había solicitado unos documentos "al interesado" con el fin de resolver de fondo la petición⁵, para lo cual adjuntó copia del escrito enviado al señor "Fernando Marín Castaño" y la guía de la empresa de mensajería⁶.

2.2.5. El 2 de febrero de 2015, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pereira impuso sanción de arresto por tres (3) días y multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a las doctoras **Zulma Constanza Guauque Becerra**, Gerente Nacional de Reconocimiento y **Paula Marcela Cardona Ruíz**, Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones de Colpensiones por desacato al fallo de tutela proferido por ese mismo despacho el 3 de julio de 2014.⁷

3. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA

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.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

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

3.3. El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 consagró la acción de tutela con la finalidad de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de las personas cuando quiera que éstos se vean vulnerados o amenazados por la

² Folios 1 y 2

³ Folio 3

⁴ Folio 6

⁵ Folio 9

⁶ Folio 10

⁷ Folios 13 al 17

acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos establecidos en la ley, protección que se ve materializada con la emisión de una orden por parte del juez de tutela dirigida a impedir que tal situación se prolongue en el tiempo.

3.4. En lo que respecta a la naturaleza del incidente de desacato, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 512 de 2011, expresó 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.

3.5. Ahora bien, en relación con el derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la norma superior, comprende la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, facultad que está garantizada con la obligación que a éstas les asiste de dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar los trámites necesarios para dar la respuesta, la cual debe ser oportuna y emitida dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico. La petición debe ser resuelta de fondo, refiriéndose de manera concreta a los asuntos planteados y comunicando prontamente lo decidido, independientemente de que la respuesta sea favorable o adversa a los intereses del peticionario. Al respecto la Corte Constitucional por medio de la sentencia T- 528 de 2007 ha expresado lo siguiente:

"(...) Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario ; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta (...)"

3.6. De conformidad con los lineamientos constitucionales y la jurisprudencia precedentemente relacionada, el derecho de petición debe ser protegido y garantizado tanto por las entidades públicas como por las privadas, mediante respuestas a las respectivas solicitudes elevadas, las cuales deben ser efectivas, congruentes y oportunas.

Por ello la conducta del juez constitucional debe propender de manera ineludible a la preservación del pleno ejercicio de los derechos fundamentales y por ende está obligado a hacer uso de los mecanismos y facultades que le otorgan la Constitución y la ley, para que una vez verificada la afectación o vulneración, profiera la orden que garantice su restablecimiento efectivo.

3.7. Teniendo en cuenta esa finalidad de la acción de tutela y las circunstancias que se presentan en el caso en concreto, la Corte mediante sentencia T-058 de 2011 ha señalado que: *"La carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela, relativa a lo solicitado en la demanda de amparo, no surtiría ningún efecto; esto es, 'caería en el vacío', este fenómeno puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado"*

3.8. Según la jurisprudencia constitucional el hecho superado *"se presenta cuando por la acción u omisión del obligado, desaparece la afectación del derecho cuya protección se reclama, de tal manera que 'carece' de objeto el pronunciamiento del juez constitucional"*⁸. En tal contexto, la configuración de un hecho superado hace innecesario el pronunciamiento del juez, ya que los requerimientos del accionante se satisfacen antes del respectivo fallo.

3.9. De todos modos, como se estableció desde un principio por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el objeto de la acción de tutela, la Sentencia T-519 de 1992 expresó lo siguiente:

"La acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en el sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío. Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela"

3.10. DEL CASO EN CONCRETO

3.10.1. En el caso *sub examine*, el Juzgado Primero Penal del Circuito como consecuencia de amparar el derecho fundamental de petición de la señora Emma Bedoya de Marín, impartió las siguientes órdenes:

"(...) SEGUNDO: ORDENAR Al Agente Liquidador del Instituto del Seguro Social - Fiduciaria la Previsora S.A. en cabeza de su Apoderado General Felipe Negret Mosquera (o quien haga sus veces) que en el término de tres días, contados a partir de la notificación de esta providencia y en caso de no haberlo hecho, envíe el expediente administrativo del asegurado Fernando Marín Castaño, identificado con la cédula de ciudadanía No.2.222.511 a la ACP-COLPENSIONES, para que se dé

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T- 957 de 2009.
Página 5 de 7

cumplimiento a sentencia (sic) proferida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, que reconoció el derecho a pensión (sic) de sobrevivientes a la señora Emma Bedoya de Marín, identificada con cédula de ciudadanía No.24.906.960 de Pereira

TERCERO: ORDENAR a la Gerente Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES, doctora Zulma Constanza Guauque Becerra (o quien haga sus veces), conforme a lo expuesto en la parte motiva, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la solicitud presentada el 09 de mayo de 2014 radicado del fallo, procediera a resolver de fondo la petición radicada el 9 de mayo de 2014 radicado No.2014_3577444, acerca del cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, dentro del proceso ordinario laboral con Radicado 66001 31 05 005 2013 00347 00, que reconoció Pensión de Sobrevivientes a la señora Emma Bedoya de Marín quien es beneficiaria del causante Fernando Marín Castaño, identificado con cédula de ciudadanía No.2.222.511".⁹

3.10.2. Pese a la sanción impuesta por el *A quo*, el 30 de abril de 2015 el doctor Andrés Felipe Ángel Jaramillo, apoderado judicial de la señora Emma Bedoya de Marín, envió un escrito a esta Sala del Tribunal en el que informó que Colpensiones no ha dado cumplimiento ni en todo ni en parte al fallo de tutela del 03 de julio de 2014 emitido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pereira.¹⁰ Por tal razón, esta Colegiatura considera las funcionarias de Colpensiones continúan en desobediencia de la decisión judicial que debe ser acatada, al no resolver de fondo la petición elevada por la actora, tendiente a que se dé cumplimiento al fallo laboral que le reconoció la pensión de sobreviviente.

3.10.3. Ahora bien, de la Resolución 003 de enero 13 de 2012 expedida por Colpensiones "Por la cual 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", se desprende que en lo que tiene que ver con las decisiones administrativas y todo lo concerniente con la petición que fue objeto de tutela, son de competencia de la Gerente Nacional de Reconocimiento y de la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones, a quienes se les había hecho el requerimiento inicial, la apertura del incidente, y contra las que se dirigió la sanción por desacato. Por lo tanto, la decisión sancionatoria se encuentra ajustada a derecho.

3.10.4. En relación a la dosificación de la sanción, este Tribunal ha decantado que la misma debe realizarse con sujeción a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad¹¹. En el caso objeto de consulta, aunque por parte de la entidad continúa la vulneración de la garantía constitucional de la actora, esta Sala considera que aun cuando la cuantía de la multa fijada por el juez de instancia, está dentro de los límites autorizados por la ley, se muestra un tanto desmedida, por cuanto los ingresos personales de éstas se verían doblemente afectados, no sólo por la multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sino también por el descuento que les acarrearía el hecho de no laborar durante el lapso de privación de la libertad de tres (3) días que les fuera impuesto.

⁹ Folios 22 al 29 cuaderno de incidente de desacato

¹⁰ Folio 5 cuaderno de consulta

¹¹ Rdos. Nos. 66001310900120140005801, 66001310900220140009001 y otros con ponencia del Magistrado Jorge Arturo Castaño Duque

En esas circunstancias, este Tribunal es del criterio que debe modular las sanciones impuestas, en el caso de la multa a **un (1) salario mínimo legal mensual vigente y el arresto será de tres (3) días**, en todo lo demás se confirmará la decisión objeto de consulta.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR las sanciones impuestas a las doctoras **Zulma Constanza Guauque Becerra**, Gerente Nacional de Reconocimiento y **Paula Marcela Cardona Ruiz**, Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones, ambas de Colpensiones, por desacato al fallo de tutela proferido por ese mismo despacho el 3 de julio de 2014 a favor de Emma Bedoya Marín, **a un (1) salario mínimo legal mensual vigente y el arresto será de tres (3) días**. En todo lo demás, se confirmará la decisión objeto de consulta.

SEGUNDO: Contra esta decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ
Magistrado

MANUEL YARZAGARAY BANDERA
Magistrado

JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE
Magistrado

MARÍA ELENA RÍOS VASQUEZ
Secretaria