

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*  
*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013)

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato-Consulta-
Demandante:	ALIRIO RAMOS
Demandado:	ISS EN LIQUIDACIÓN Y COLPENSIONES
Radicado:	05 001 33 33 030 2013 00161 02
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio -
Decisión:	Revoca auto consultado
Asunto:	<b>Consulta sanción impuesta en incidente de desacato.</b> 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 18 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la señora María Cristina Córdoba Díaz, Gerente Nacional de Defensa Jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

#### **ANTECEDENTES**

El señor **Alirio Ramos** actuando por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones para la protección del derecho fundamental de petición, sobre la solicitud de reconocimiento de su pensión de vejez presentada el 12 de febrero de 2012.

La tutela fue concedida por el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia proferida el 26 de febrero de 2013, en la que se ordenó:

**“SEGUNDO:** En consecuencia, se ordena al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-EN LIQUIDACIÓN, que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo, si aún no lo ha hecho, proceda a hacer entrega del expediente administrativo del afiliado ALIRIO RAMOS, a favor de COLPENSIONES.

*Cumplido lo anterior, COLPENSIONES contará con un término de treinta (30) días hábiles, para proceder a dar respuesta de fondo, clara y concreta a la solicitud de prestación económica (pensión de vejez), presentada por el señor ALIRIO RAMOS, el día 20 de febrero de 2012 y radicada bajo el No. 587043...”<sup>1</sup>*

Mediante escrito presentado el 24 de agosto de 2012, la señora Ana Patricia de Fátima Aguilar Botero instauró incidente de desacato en contra del Instituto de Seguros Sociales 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 25 de abril de 2013<sup>2</sup>, el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín ordenó requerir a la entidad accionada, para que en el término de dos (2) días, manifestara las razones por las cuales no había dado cumplimiento al fallo de tutela; requerimiento ante el cual el Instituto de Seguros Sociales mediante escrito del 8 de mayo de 2013 de folio 14 indicó que el expediente administrativo del señor Alirio Ramos se remitió desde el 1 de abril de 2013 a la nueva Administradora del régimen de prima media con prestación definida COLPENSIONES para que dé respuesta de fondo al accionante.

Posteriormente mediante auto de junio 21 de 2013 ordenó iniciar el incidente de desacato en contra de María Cristina Córdoba Díaz Gerente Nacional de Defensa Judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, para que en el término de tres (3) días hábiles se pronuncie sobre los hechos relacionados en el escrito de desacato.

---

<sup>1</sup> Folio 5

<sup>2</sup> Folio 6

Posteriormente, en auto del 9 de septiembre de 2013<sup>3</sup> se abrió a pruebas el trámite incidental y finalmente, mediante providencia del 18 de octubre de 2013<sup>4</sup>, el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar a la señora **María Cristina Córdoba Díaz** como Gerente Nacional de Defensa Jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES con multa de cinco (05) 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 Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición del accionante.

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

---

<sup>3</sup> Folio 36

<sup>4</sup> Folios 39 a 42

*que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.”<sup>5</sup>*

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 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 a la 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 Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín garantizó los derechos fundamentales del señor Alirio Ramos, mediante providencia del 26 de febrero de 2013, en la cual tuteló el derecho de petición y se le ordenó al Instituto de Seguros Sociales, que dentro de un término de 20 días hábiles, siguientes a la notificación del fallo

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

remitiera el expediente administrativo del señor Alirio Ramos a COLPENSIONES para que una vez cumplido ello la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones dentro de un término de 30 días hábiles proceda a dar una respuesta de fondo, clara y concreta a la solicitud de la prestación económica presentada por el señor Alirio Ramos.

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 Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, toda vez que, pese a las notificaciones que se surtieron dentro del trámite incidental, no se cumplió con lo ordenado en el fallo de tutela, pues se observa que el Instituto de Seguros Sociales en escrito presentado el 8 de mayo de 2013 allega el pantallazo de la página de Colpensiones, en donde se observa que la entidad ya recibió la información soporte, -folios 12 y 15- 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 (...)”*

Aunque la orden emitida mediante sentencia del 26 de febrero de 2013 por el Juzgado Treinta (30) Administrativo Oral de Medellín, se encuentra dirigida también al Instituto de Seguros Sociales, una vez entró en operación la Administradora Colombiana de Pensiones 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 que no se hubieran resuelto a la entrada en liquidación del Instituto de Seguros Sociales, en consecuencia, si bien es cierto que el Instituto de Seguro Sociales no tiene competencia para resolver las solicitudes pensionales, si se encontraba obligado a remitir el expediente administrativo del accionante a Colpensiones para que ésta última resolviera de fondo lo pretendido.

De la documentación obrante en el expediente, consta que el expediente administrativo del señor Alirio Ramos se encuentra en poder de Colpensiones, 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 de la Señora María Cristina Córdoba Díaz, Gerente Nacional de Defensa Jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, como efectivamente se hizo, y en contra de quien se abrió el incidente de desacato.

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 Corte Constitucional.

Al respecto, el 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.”* <sup>6</sup>(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 dieciocho (18) de octubre de dos mil trece (2013) proferida por el Juzgado Treinta (30)

<sup>6</sup> Consejo de Estado. C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobon. Radicación número 11001-03-15-000-2007-00019-02. Bogotá D.C., 16 de mayo de 2007.

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 UNITARIA,**

#### **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.

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
Magistrada