

República de Colombia



Tribunal Administrativo  
de  
Antioquia

## SALA PRIMERA DE ORALIDAD

**MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**Medellín, Veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013)**

<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA.</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO.</b>
<b>DTE:</b>	<b>ALBA ISABEL MESA ALVAREZ.</b>
<b>DDO:</b>	<b>ISS EN LIQUIDACION Y OTRO.</b>
<b>RADICADO:</b>	<b>05001-33-33-030-2012-00065-01</b>
<b>PROCEDENCIA:</b>	<b>JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO.</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>SEGUNDA</b>

**INTERLOCUTORIO SPO 96 - Ap.**

**TEMA:** Consulta Sanción incidente por desacato / REVOCA sanción

Decide el Despacho el grado jurisdiccional de consulta del auto de marzo ocho (8) de dos mil trece (2013), por el cual, el Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Medellín, sancionó al Doctor **PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA**, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, por incumplimiento del fallo de tutela proferido por esa agencia judicial el treinta (30) de julio de dos mil doce (2012).

### **1.- ANTECEDENTES.**

**1.1.** En el fallo que se dice desacatado, el Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Medellín, resolvió:

*"PRIMERO: TUTELAR los Derechos Constitucionales Fundamentales de petición, consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, en favor de la señora ALBA ISABEL MESA ALVAREZ, vulnerado por el **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES- PENSIONES**, según lo expresado en la parte motiva.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **se ordena al representante legal del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES- PENSIONES**, para que en el*

*término perentorio de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS contadas a partir de la notificación de esta providencia emita la decisión de fondo, completa y de forma expresa, conforme lo requiere la accionante frente a la petición formulada desde el 9 de agosto de 2011 y así permitir, sí lo estima necesario, haga uso de las acciones pertinentes. La decisión deberá ser notificada personalmente a la accionante. De no ser posible la notificación personal, se agotarán los medios subsidiarios que establece la ley para surtir la notificación. De todo ello se informará al Despacho.”*

**1.2** El día 23 de Agosto de 2012, la señora **ALBA ISABEL MESA ALVAREZ**, formuló incidente de desacato contra el **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES –PENSIONES-**, argumentando que ésta entidad no ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido el 30 de julio de 2012.

**1.3** El Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Medellín, previa apertura del incidente, mediante auto de Agosto veintisiete (27) de dos mil doce, ordenó requerir a la entidad accionada para que informara sobre el cumplimiento del fallo, al que dio respuesta la entidad mediante memorial allegado el día 11 de septiembre de 2012, y en el que manifestó que la entidad cerró su sede administrativa y centros de atención al pensionado, por lo que solicitó se suspendan los términos de ley hasta que se cese la anormalidad y se le otorgue adicionalmente 5 días hábiles posteriores al hecho superado para lograr adecuar nuevamente el proceso de decisión.

**1.4** El día 24 de septiembre de 2012, la A Quo decidió iniciar el trámite incidental, contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, concediéndole un término de tres días para que se pronunciara al respecto y pidiera las pruebas que pretendiera hacer valer. La entidad el día 4 de octubre de 2012, allegó memorial solicitando que en razón de la entrada en operaciones de Colpensiones, se le conceda un término de diez días hábiles por cuanto se están estableciendo las vías de comunicación que permitan establecer cómo será el proceso de decisión de las prestaciones económicas con trámite de tutela notificadas antes del 28 de septiembre de 2012 y su cumplimiento.

**1.5** El día ocho (8) de octubre de 2012, el Juzgado ordenó vincular a los representantes legales de FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A Y COLPENSIONES en virtud de la entrada en vigencia de los Decretos 2011

y 2013 de 2012. En consecuencia suspendió el trámite incidental por el término de diez días.

**1.6** El día 11 de enero de 2013, COLPENSIONES allegó memorial solicitando que se declare que esta entidad no se encuentra en desacato con relación a la orden proferida por el señor juez, por cuanto no ha incumplido la orden judicial, pero que con el fin de proceder a dar cumplimiento del fallo, solicita se ordene al ISS en liquidación, que realice la entrega digitalizada o física del expediente de la accionante. Así mismo solicitó que se declare improcedente el incidente de desacato o la apertura del mismo en contra de Colpensiones.

**1.7** El día 21 de enero de 2013, el Seguro social en liquidación allegó memorial informando que desde el día 4 de octubre de 2012 le hizo entrega del expediente de la accionante a Colpensiones por lo que solicitó ser desvinculada de la presente acción.

Esta solicitud fue acogida por la Juez, quien mediante auto de 31 de enero de la presente anualidad, ordenó desvincular al Seguro Social en liquidación, pues a la luz del decreto 2013 de 2012, ya cumplió con su obligación, cual es la de entregar el expediente a Colpensiones para que sea ésta la que resuelva de fondo la solicitud de la parte actora. En este mismo auto, dispuso dar trámite incidental contra Colpensiones quien no emitió posterior a esto ningún pronunciamiento.

## **2.- DECISIÓN SANCIONATORIA.**

Mediante el auto consultado, el Juzgado treinta Administrativo del Circuito de Medellín, declaró en desacato al señor, **PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA**, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, sancionándolo con multa de tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, porque encontró acreditado que el mencionado funcionario incumplió la orden impartida en el fallo de tutela de Julio treinta (30) de dos mil doce (2012) proferida por esa instancia judicial, ya que en virtud del nuevo marco normativo dentro del régimen de prima media con prestación definida, es ésta entidad quien tenía la competencia para resolver el fondo de lo que solicitaba la incidentista.

### **3.- ARGUMENTOS DEL SANCIONADO**

Después de haberse notificado el funcionario sancionado, no hubo pronunciamiento alguno por parte del mismo.

### **4.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

La figura jurídica del desacato no es más que el medio que utiliza el juez del conocimiento de la tutela, en ejercicio de su potestad disciplinaria, para sancionar a quien desatienda las órdenes judiciales que se han expedido para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales en favor de quien ha demandado su amparo.<sup>1</sup>

En este sentido, el incidente de desacato es el instrumento procesal creado por el legislador para que, de un lado, sea eficaz la orden impartida por el juez de tutela y, de otro, sean efectivos los derechos fundamentales que se protegen y garantizan en la Constitución.<sup>2</sup>

En relación a esta institución jurídica se establece en el artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991 lo siguiente:

*"ART. 52. 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."*

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene fundamento en el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA, C.p: ÁLVARO GONZÁLEZ MURCIA, providencia de fecha 21 de noviembre de 2002, Rad. 25000-23-25-000-2000-90021-01(AC-9514)

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA, C.p: DARÍO QUIÑONES PINILLA, providencia de fecha 25 de marzo de 2004, Rad. 15001-23-31-000-2000-0494-01(AC)

acción de tutela, así que inobservada la orden, el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

### **Del Caso Concreto.**

En el asunto sub-examine la parte actora promueve el mencionado incidente y manifiesta que no se le ha dado cumplimiento al fallo del 30 de julio de 2012, mediante el cual el Juzgado Treinta Administrativo del circuito de Medellín, le tuteló el derecho de petición ordenándole al Instituto de los Seguros Sociales, resolver de fondo la petición presentada por ella, el día 9 de agosto de 2011.

La entidad incidentada –Instituto de los Seguros Sociales- solicitó ser desvinculada por migración de la información a la nueva administradora COLPENSIONES, manifestando que debe ser ésta quien decida y notifique la prestación solicitada.

El Aquo, actuando en consecuencia, sancionó al señor PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, por incumplimiento del referido fallo.

Frente a las sanciones en los incidentes de desacato, señaló la Corte Constitucional, En sentencia T-123 de 2010<sup>3</sup> : *"...Puesto que se trata de un procedimiento disciplinario, el incidente de desacato está cobijado por las garantías que el derecho sancionador prodiga al disciplinado, entre ellas la necesidad que se demuestra la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Por ende, para declarar el desacato de la autoridad responsable no basta con que se compruebe la omisión, sino que esta debe ser atribuible al sancionado. Sobre el particular, la jurisprudencia ha insistido en que:*

*"...el juez de tutela al tramitar el respectivo incidente tiene el deber constitucional de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, por tanto dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el sólo*

---

<sup>3</sup> Honorable Corte Constitucional, sentencia T-123 del veintidós (22) de febrero de dos mil diez (2010), Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

*hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado cuál debe ser la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.(...) En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo.”*

Respecto a los límites, deberes y facultades del juez de tutela que conoce del incidente de desacato y en virtud de lo que hasta ahora ha sido señalado, debe reiterarse que el ámbito de acción del juez está definido por la parte resolutive del fallo correspondiente. Por lo tanto, es su deber verificar con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)<sup>4</sup>, lo siguiente:

- 1) A quién estaba dirigida la orden;
- 2) Cuál fue el término otorgado para ejecutarla?;
- 3) Y cuál el alcance de la misma?

De esta manera, y en pro de garantizar el derecho al debido proceso de la entidad sancionada, y conforme a lo señalado en la jurisprudencia antes citada, la sanción impuesta en el incidente de desacato, debe de ser impuesta a la persona individualizada que haya desacatado la orden judicial.

En este orden de ideas, dado que para el 30 de julio de 2012, COLPENSIONES no se encontraba en operación y no se le dio orden alguna en el fallo que se encuentra desacatado, es claro que la sanción impuesta por el señor Juez de Primera Instancia es improcedente, pues no le cabe responsabilidad alguna, de acuerdo al decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 que en su artículo 3º dispone que el ISS en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela

---

<sup>4</sup> Sentencias T-553/02 y T-368/05.

relacionadas con la administración del régimen de prima media con prestación definida que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia este Decreto.

Coherentemente, se impone revocar la sanción impuesta en la providencia objeto de consulta, pues el representante judicial de la entidad sancionada \_COLPENSIONES-, no fue quien desacató la orden del Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Medellín.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el derecho de petición de la accionante no se encuentra satisfecho, se exhortará a COLPENSIONES, para que a la mayor brevedad posible le resuelva de fondo, la solicitud presentada por ella, el día 9 de agosto de 2011.

Por lo expuesto, se

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVÓCASE** el auto proferido el ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Medellín y, en su lugar, **DECLÁRASE** que no hay lugar a imponer sanción alguna al señor **PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA**, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones **COLPENSIONES**, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: EXHORTESE** a **COLPENSIONES** para que a la mayor brevedad posible, le dé respuesta a la solicitud presentada por la peticionaria, el día 9 de agosto de 2011.

**TERCERO:** En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

#### **CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**  
**MAGISTRADO**