

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, Veintisiete (27) de mayo de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	LUIS FERNANDO ZAPATA ZAPATA
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES Y COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-027-2012-00358-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	
DECISIÓN:	Confirma Decisión consultada
ASUNTO:	<b>Consulta sanción impuesta en incidente de desacato.</b> La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. No se acreditó el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, es procedente la sanción.

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 veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaria, representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – Regional Antioquia, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el veintitrés (23) de noviembre del dos mil doce (2012).

#### **ANTECEDENTES**

El señor **Luis Fernando Zapata Zapata**, actuando por intermedio de apoderada, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia y de la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES para

la protección del derecho fundamental de petición, en relación con la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el 9 de octubre de 2012, en el que se ordenó:

**“PRIMERO:** Por violación al derecho fundamental de petición del señor LUIS FERNANDO ZAPATA ZAPATA... por parte del Seguro Social en Liquidación-Pensiones, se CONCEDE LA TUTELA.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Seguro Social en Liquidación, por intermedio de su representante legal, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, **si aun no lo hubiere hecho**, proceda a remitir toda la documentación relativa a la petición presentada el 21 de Agosto de 2012 por el señor Luis Fernando Zapata Zapata, que aun se encuentre en su poder a **COLPENSIONES**.

**TERCERO: ORDENAR a COLPENSIONES**, que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cumplimiento de lo ordenado al ISS en Liquidación, resuelva la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes elevada por el señor Luis Fernando Zapata Zapata... el día 21 de Agosto de 2012 relativa al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en razón del fallecimiento de su cónyuge, la señora Luz Estela Henao Jiménez; dentro del plazo otorgado deberá notificar la decisión a la interesada...”<sup>1</sup>

La apoderada del señor **Luis Fernando Zapata Zapata** instauró solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida en los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folio 4)

### ACTUACIÓN PROCESAL

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 28 de enero de 2013<sup>2</sup> requirió al representante legal de Colpensiones y al liquidador del Instituto de Seguros Sociales, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, informar al Despacho si se ha dado o no cumplimiento a la orden dada en el fallo.

---

<sup>1</sup> Folio 3

<sup>2</sup> Folio 5 a 6

En atención a dicho requerimiento, el Instituto de Seguros Sociales mediante escrito obrante a folio 11 del expediente informó que en el caso de la referencia, el expediente administrativo se remitió desde el 1º de octubre de 2012 a COLPENSIONES para que dé respuesta de fondo al accionante, y como se evidencia en el aplicativo virtual EVA con el fin de que dicha AFP de respuesta de fondo al accionante; para el efecto, anexa copia del pantallazo del visor EVA, donde se visualiza que el expediente fue entregado desde el 1º de octubre de 2012, en consecuencia solicita sea desvinculado de la acción de la referencia, respuesta que reitera a folios 13 y 14.

Posteriormente, mediante auto del 19 de febrero de 2013<sup>3</sup>, se decidió abrir el incidente de desacato y se corrió traslado al representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y al Representante legal del Instituto de Seguros Sociales para que en el término de tres (03) días hábiles emitan pronunciamiento respecto del cumplimiento de los dispuesto en el fallo de tutela. Requerimiento ante el cual, en memorial allegado por el Instituto de Seguros Sociales el día 28 de febrero de 2013<sup>4</sup>, manifestó que el expediente pensional de la señora Luz Estella Henao Jiménez, se remitió el 1º de octubre de 2012 a COLPENSIONES quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada y aporta nuevamente copia del pantallazo visor EVA.<sup>5</sup>

Posteriormente el Instituto de Seguros Sociales allega nuevos memoriales<sup>6</sup> a través de los cuales reitera que el expediente administrativo de la accionante fue remitido a Colpensiones desde el 1º de octubre de 2012, con el fin de que dieran respuesta de fondo a su solicitud.

Finalmente, mediante providencia del 23 de abril de 2013<sup>7</sup>, el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín resolvió abstenerse de imponer sanción alguna contra el representante legal del Instituto de Seguro Social en liquidación en razón a que el ISS acreditó que ya había hecho entrega de toda la información necesaria para resolver de fondo la petición elevada por el señor Luis Fernando Zapata Zapata, documentación remitida a Colpensiones desde el 1º de octubre de 2012, y por otro lado resolvió sancionar al Doctor

---

<sup>3</sup> Folio 15

<sup>4</sup> Folio 22

<sup>5</sup> Folio 23

<sup>6</sup> Folios 35, -38

<sup>7</sup> Folios 48 a 55

Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Regional Antioquia, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes por incurrir en desacato al fallo de tutela proferido por ese juzgado el 23 de noviembre de 2012.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El Decreto Ley 2591 de 1991 “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”, dispone en su artículo 27 que una vez que se profiera el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, el juez se dirigirá al superior de aquél y lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en esa forma también se abra proceso contra dicho superior.

Además, la citada disposición establece que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que quede restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Por su parte, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, prescribe lo siguiente en relación con el trámite del incidente de desacato:

**“Artículo 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. (La consulta se hará en el efecto devolutivo)”*.

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

el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

En el asunto sub - examine el accionante promovió el mencionado incidente, pues manifestó que la entidad no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, el día 23 de noviembre de 2012.

La Corte Constitucional, al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente<sup>8</sup>:

*“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.*

*“[...] El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia” (subrayas ajenas al texto).*

**“Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con las resultas del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.**

**“Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.**

**En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando. Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.” (Negrilla intencional de la Sala Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).**

---

<sup>8</sup> Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008 ha reiterado:

*“El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”, reiterándose en la misma providencia que “el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante”. (Subrayas fuera de texto).*

La Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la alta Corporación:

*“Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones judiciales que ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado, pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la prevalencia del orden Constitucional (ii) involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la confianza legítima y (iii) su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez esta convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente”.*

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición del señor **Luis Fernando Zapata Zapata**.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el proceso de tutela debe ser acatada de inmediato y por su destinatario, pues de lo contrario no se cumplirá con el objeto

de la acción que no es otro que la efectiva protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por el Juez, de las garantías fundamentales que se avalan en la sentencia proferida el pasado 23 de noviembre de 2012, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida, desconoce la autoridad judicial que la profiere, las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales e institucionaliza una prórroga de la vulneración de tales derechos inalienables e inconcebibles dentro de la filosofía que inspira la acción constitucional y totalmente opuesta a sus postulados, pero además, constituye una nueva afrenta a las prerrogativas fundamentales del ser humano, porque como quedó dicho, aquel tiene el carácter de derecho fundamental, a las cuales es imposible llegar si no se garantiza que las decisiones del Juez Constitucional se cumplan en término, calidad y cantidad.

En tal sentido, se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

*“comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades”*

Recuérdese que el legislador sanciona a quien “por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial” elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P. fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y a renglón seguido, el artículo 53, replica:

**“Artículo 53 SANCIONES PENALES.** *El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá según el caso, en fraude en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”.*

Conforme se expuso anteriormente, al señor **Luis Fernando Zapata Zapata**, no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida el 23 de noviembre de 2012, en los términos indicados por el Juez Constitucional, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

**“PRIMERO:** *Por violación al derecho fundamental de petición del señor LUIS FERNANDO ZAPATA ZAPATA... por parte del Seguro Social en Liquidación-Pensiones, se CONCEDE LA TUTELA.*

**SEGUNDO: ORDENAR** *al Seguro Social en Liquidación, por intermedio de su representante legal, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, si aun no lo hubiere hecho, proceda a remitir toda la documentación relativa a la petición presentada el 21 de Agosto de 2012 por el señor Luis Fernando Zapata Zapata, que aun se encuentre en su poder a COLPENSIONES.*

**TERCERO: ORDENAR a COLPENSIONES,** *que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cumplimiento de lo ordenado al ISS en Liquidación, resuelva la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes elevada por el señor Luis Fernando Zapata Zapata... el día 21 de Agosto de 2012 relativa al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en razón del fallecimiento de su cónyuge, la señora Luz Estela Henao Jiménez; dentro del plazo otorgado deberá notificar la decisión a la interesada...”<sup>9</sup>*

De lo anterior, la entidad accionada Instituto de Seguros Sociales a través de su Representante Legal en varias oportunidades allegó escrito manifestando que el expediente administrativo sobre el cual recae la solicitud del señor **Luis Fernando Zapata Zapata**, fue remitido a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones desde el día 1º de octubre de 2012, para lo cual aportó copia del pantallazo del visor EVA donde se observa que efectivamente la documentación fue migrada en esa fecha.

Situación que fue verificada por el despacho mediante la pagina [www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co) , en la cual se evidenció que en efecto Colpensiones recibió el expediente

---

<sup>9</sup> Folio 3

administrativo de la señora **Luz Estella Henao Jiménez** quien se identificaba con cédula de ciudadanía N° 42.997.362 y sobre el cual recae la solicitud señor **Luis Fernando Zapata Zapata**<sup>10</sup>.

Al respecto el Decreto 1213 del 28 de septiembre de 2012 en su artículo 3° inciso 4 dispuso:

*“Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia del presente decreto. El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones.”*

Así las cosas se establece que el Instituto de Seguros Sociales en liquidación ya no tiene competencia para resolver solicitudes pensionales, toda vez que se ordenó su liquidación en virtud del decreto 1213 del 28 de septiembre de 2012; en consecuencia, la entidad encargada de dar respuesta de fondo a los derechos de petición relacionados con el régimen de prima media con prestación definida es la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

Por lo anterior y en el caso concreto, se acreditó por parte del Instituto de Seguros Sociales en liquidación la entrega efectiva del expediente administrativo sobre el cual recae la solicitud del señor **Luis Fernando Zapata Zapata**, desde el 1° de octubre de 2012 y a partir de esa fecha Colpensiones contaba con un término de diez (10) días hábiles siguientes a la entrega de la documentación por parte del Instituto del Seguro Social, para dar respuesta de fondo a la solicitud elevada por la actora desde el 21 de agosto de 2012, relacionada con el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes y ha transcurrido más de 5 meses desde la remisión del expediente prestacional y no se ha resuelto de fondo la solicitud del señor **Luis Fernando Zapata Zapata** por lo que es evidente que el término de diez (10) días otorgado en la sentencia de tutela del 23 de noviembre 2012, está más que vencido.

Por lo anterior, es claro que se han violado todos los principios y órdenes de carácter constitucional y fundamental, ya que el fallo de tutela en el cual se protegen los derechos

---

<sup>10</sup> Folio 61

fundamentales del accionante fue proferido desde el 23 de noviembre de 2012 y Colpensiones pese a varios requerimientos efectuados por el Juzgado de Instancia, hizo caso omiso a las solicitudes de cumplimiento, además no emitió alguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento. Así mismo, ha incurrido en mora para responder de forma clara, concreta y de fondo la solicitud que presentó el señor **Luis Fernando Zapata Zapata**, relativa al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes.

Forzoso es entonces, concluir que se presentó un incumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, pues es obvio que la persona en cuyo favor se decreta la protección tiene el derecho a que mientras no se modifiquen de manera sustancial las circunstancias que el Juez ponderó, el amparo que se le concede tenga vocación de ser obligatorio y a que no se desvirtúe su sentido sin un fundamento serio y razonable.

Así es claro, que la sanción impuesta por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, el día 23 de abril de 2013, es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la respuesta al Derecho de Petición, así:

*“Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) **comunicándole al solicitante.***

*“**Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada.** Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.<sup>11</sup>*

---

<sup>11</sup> Sentencia T-043 de 2009 M P Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones desacató la orden proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín el veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), en el sentido en que la entidad contó con el tiempo suficiente para dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sanción impuesta al Doctor **Pedro Nel Ospina Santamaría**, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – Regional Antioquia, en la providencia proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, el veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), por los motivos anteriormente expuestos.

**SEGUNDO:** El hecho de que se confirme la sanción no lo exonera de cumplir la sentencia, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** en firme la presente providencia, remítase el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
**Magistrada**

CE.