

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, veintidós (22) de marzo de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	DORIS MARÍA PADILLA LÓPEZ
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES
RADICADO:	05001-33-33-010-2012-00172-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	41
DECISIÓN:	Revoca Decisión consultada
ASUNTO:	Consulta sanción impuesta en incidente de desacato. La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. No 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 13 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado Décimo (10) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012).

ANTECEDENTES

La señora **Doris María Padilla López**, actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales para la protección del derecho fundamental de petición, toda vez que no le han dado respuesta a su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

La tutela fue concedida por el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el doce (12) de septiembre de 2012, en el que se ordenó:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, TUTELAR el derecho fundamental de Petición de la señora DORIS MARÍA PADILLA LÓPEZ, identificada con C.C 23.213.604, en la presente acción de tutela interpuesta por su apoderado NELSON ALBERTO SALAZAR BOTERO en contra del ISS, Seccional Antioquia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena al representante legal del Instituto de los Seguros Sociales en esta seccional, para que dentro de los VEINTE (20) DÍAS hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, dé RESPUESTA CLARA, CONCRETA, OPORTUNA Y DE FONDO a la accionante, resolviendo de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Es de anotar que deberá remitir a esta Judicatura, copia o copias de los correspondientes actos administrativos que expida en cumplimiento de lo aquí ordenado.”¹

La señora **Doris María Padilla López** 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. (Folio1)

ACTUACIÓN PROCESAL

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 17 de octubre de 2012² ordenó vincular a Colpensiones al trámite incidental y procedió a oficiar a la Fiduciaria La Previsora S.A, agente liquidador del instituto de seguros sociales, para que en un término de cinco (05) días informara al Despacho las gestiones realizadas para el cumplimiento de la orden dada en el fallo de tutela, esto es, la existencia de acto administrativo previo, su notificación, el envío del expediente administrativo a Colpensiones y la comunicación de la orden a Colpensiones; adicionalmente, se ordenó oficiar a Colpensiones para que en un término de cinco (05) días informara al Despacho las gestiones realizadas para el cumplimiento de la orden, esto es, la recepción del expediente, la expedición del acto

¹ Folio 5.

² Folio 6.

administrativo y su notificación; requerimiento ante el cual las entidades hicieron caso omiso.

Posteriormente, mediante auto del 14 de noviembre de 2012³, se ordenó requerir por segunda vez a las entidades accionadas para que en el término de cinco (5) días hábiles, informaran las razones por las cuales se incumplió el fallo de tutela; en atención a dicho requerimiento, el Instituto de Seguros Sociales allegó respuesta el día 28 de noviembre de 2012⁴, a través de la cual informó que el expediente administrativo de la señora Doris María Padilla López fue enviado al Centro de acopio y escaneo de Sistemas y Computadores, para digitalizar la información contenida en el expediente e ingresarlo al aplicativo virtual EVA, con el fin de migrar la información a Colpensiones, quien decidirá y notificará las prestación económica solicitada.

Mediante auto del 3 de diciembre de 2012⁵, se decretaron pruebas previo al inicio del incidente de desacato y se ordenó librar oficios a los Representantes Legales de Colpensiones y de la Fiduprevisora como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales, para que en el término de ocho (08) días hábiles informaran las razones por las cuales no han dado cumplimiento al fallo de tutela; requerimiento ante el cual Colpensiones allegó respuesta el día 4 de diciembre de 2012⁶, a través de la cual informó que aún no habían recibido el expediente administrativo de la señora Doris María Padilla López, que contiene toda la información suficiente, completa, veraz e idónea para resolver de fondo la solicitud, generando una situación de imposibilidad material para responder de fondo lo solicitado; por lo anterior, solicitó que se declarara que Colpensiones no se encuentra en desacato y que se ordenara al Instituto de Seguros Sociales realizar la entrega del expediente pensional de la accionante.

El 11 de enero de 2013⁷ se abrió el incidente de desacato y se corrió traslado a la Fiduprevisora como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales y a Colpensiones por el término de cinco (5) días, con el fin de que se pronunciaran y solicitaran las pruebas que pretendieran hacer valer, requerimiento ante el cual, el Instituto de Seguros Sociales envió respuesta el día 16 de enero de 2013⁸ reiterada el 21 de enero siguiente⁹, mediante la

³ Folio 15.

⁴ Folios 26 y 27.

⁵ Folio 30.

⁶ Folios 35 a 37.

⁷ Folio 46.

⁸ Folio 53.

cual señaló que el expediente administrativo de la accionante fue remitido a Colpensiones desde el día 20 de diciembre de 2012; para el efecto anexó copia del visor EVA dónde se evidencia que efectivamente la información fue enviada en esa fecha⁹; por lo anterior solicitó que se les desvinculara del trámite incidental.

En auto del 25 de enero de 2013¹¹, se ordenó desvincular del trámite incidental al Instituto de Seguros Sociales y a la Fiduprevisora como agente liquidador, toda vez que hicieron entrega del expediente administrativo de la accionante y adicionalmente, se ordenó requerir a Colpensiones para que en el término de cinco (5) días hábiles, procediera a resolver de fondo la solicitud de la actora, presentada desde el 19 de abril de 2012; requerimiento ante el cual Colpensiones allegó escrito el día 28 de enero de 2013¹², a través del cual manifestó que aún no habían recibido el expediente de la señora Doris María Padilla López y por tal razón no podían dar respuesta de fondo a lo solicitado.

De otro lado, en providencia del 15 de febrero de 2013¹³, se decretaron pruebas y se ordenó librar oficio al Gerente General y al Gerente Regional de Colpensiones para que en el término de cinco (5) días, informaran cuál era la documentación que recibieron de la señora Doris María Padilla López y cuál era la que tenían pendiente de recibir de la Fiduprevisora como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales, para resolver de fondo la solicitud elevada por la accionante, relativa al reconocimiento y pago de la pensión de vejez; en consideración a lo anterior, Colpensiones envió respuesta el día 19 de febrero de 2013¹⁴, en la cual señaló que la Gerencia Nacional de Defensa Judicial trasladó el caso a la Gerencia competente, con el fin de que emitiera respuesta de fondo a la solicitud de la accionante, por lo anterior, solicitaron un término prudencial para dar respuesta de fondo, toda vez que existe un volumen grande de solicitudes que llegaron represadas del Instituto de Seguros Sociales, con el fin de poder hacer el estudio pertinente validando los requisitos de ley, situación que genera desigualdad ya que el Seguro Social tuvo el término de ley para cumplir y no lo hizo; por lo anterior solicitó un término no inferior a un mes para dar respuesta de fondo a lo solicitado.

⁹ Folio 55.

¹⁰ Folio 54.

¹¹ Folio 61.

¹² Folios 66 a 68.

¹³ Folio 79.

¹⁴ Folios 84 a 86.

Posteriormente, en auto proferido el 26 de febrero de 2013¹⁵, se abrió el incidente de desacato en contra del Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por lo cual se le concedió un término de cinco (5) días para que se pronunciara al respecto y pidiera las pruebas que pretendiera hacer valer; requerimiento ante el cual Colpensiones no emitió pronunciamiento alguno.

Finalmente, mediante providencia del 13 de marzo de 2013¹⁶, el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con multa de cinco (5) 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 **Décimo (10)** Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición de la señora Doris María Padilla López.

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 ha expresado:

“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

¹⁵ Folios 93 y 94.

¹⁶ Folios 103 a 107..

*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 que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses."*¹⁷

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 del derecho que se amparó 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.

Son dos elementos del desacato, uno el objetivo (incumplimiento de la decisión) y segundo el subjetivo (conducta desplegada por cada disciplinado tendiente a no

¹⁷ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

cumplir) gira en torno a la orden que se haya consignado en la tutela. Ahora bien, ésta solamente sería obligatoria, en principio, respecto de la parte resolutive del fallo e incluiría la *ratio decidendi* presente en el mismo. En todo caso, debemos señalar que en aplicación del principio de buena fe y conforme al artículo 6º de la Constitución¹⁸, **no es posible derivar obligación ni responsabilidad alguna respecto de órdenes que no han sido consignadas con claridad en la decisión. Esto porque tratándose de un proceso sancionatorio en donde se encuentra bajo debate la libertad, honra y bienes de un Asociado se hace necesaria la conformación de un parámetro objetivo y claro a partir del cual deducir el incumplimiento de la obligación.**

En el caso concreto y de acuerdo a la sentencia proferida se tiene que en la parte resolutive el sentido del fallo fue del siguiente tenor:

“PRIMERO: Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, TUTELAR el derecho fundamental de Petición de la señora DORIS MARÍA PADILLA LÓPEZ, identificada con C.C 23.213.604, en la presente acción de tutela interpuesta por su apoderado NELSON ALBERTO SALAZAR BOTERO en contra del ISS, Seccional Antioquia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se le ordena al representante legal del Instituto de los Seguros Sociales en esta seccional, para que dentro de los VEINTE (20) DÍAS hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, dé RESPUESTA CLARA, CONCRETA, OPORTUNA Y DE FONDO a la accionante, resolviendo de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Es de anotar que deberá remitir a esta Judicatura, copia o copias de los correspondientes actos administrativos que expida en cumplimiento de lo aquí ordenado.”¹⁹

A su vez en la providencia de fecha trece (13) de marzo de dos mil trece (2013)²⁰ mediante la cual se sanciona al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, en la parte del análisis del caso concreto, se observa que el juez de instancia fundamentó el incumplimiento de la orden emitida en el fallo de tutela proferido el 12 de septiembre de 2012 en el siguiente sentido:

¹⁸ “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

¹⁹ Folio 5.

²⁰ Folios 103 a 107.

“... En el presente caso resulta pertinente anotar que demostrado objetivamente el incumplimiento de la decisión judicial y subjetivamente el desacato por parte del Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – Regional Antioquia, Doctor JORGE IVÁN OSORIO CARDONA, por omitir dar cumplimiento a la orden judicial y en ese sentido, dadas todas las oportunidades para que procediera a contestar y a defenderse, debe concluirse que no existe una razón válida para terminar en forma diferente este incidente de desacato que no sea la imposición de una medida de las previstas por el Decreto 2591 de 1991, con el fin de lograr el efectivo cumplimiento de la decisión judicial y la efectiva tutela judicial de los derechos constitucionales amparados por la misma (...)

(...) por lo expuesto, se declarará que la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES – REGIONAL ANTIOQUIA es responsable del incumplimiento del fallo de tutela proferido por este Despacho el 12 de septiembre de 2012; por lo cual se le impondrá a su Representante Legal Dr. JORGE IVÁN OSORIO CARDONA una sanción multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con las previsiones del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar por el incumplimiento de una decisión judicial...”²¹

Se evidencia de lo anterior que el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Medellín previo al trámite correspondiente, mediante decisión que se consulta, concluyó que fue incumplida la sentencia de tutela proferida a favor de la señora Doris María Padilla López, por lo que sancionó al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 12 de septiembre de 2012, imponiendo como sanción, multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De lo hasta aquí analizado se observa que existe una incongruencia en cuanto a la orden emitida en el fallo de tutela en estudio y el motivo del incumplimiento por parte de la entidad accionada y que trajo consigo la imposición de una sanción al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, dado que como se transcribió anteriormente la orden contenida en el fallo de tutela va dirigida a: “..., **ORDENAR** al representante legal del Instituto de los Seguros Sociales en esta seccional, para que dentro de los VEINTE (20) DÍAS hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, dé RESPUESTA CLARA, CONCRETA, OPORTUNA Y DE FONDO

²¹ Folio 107.

a la accionante, resolviendo de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez...” y en las consideraciones de la providencia sancionatoria al referirse al incumplimiento del fallo hace relación a : “...(…)En el presente caso resulta pertinente anotar que demostrado objetivamente el incumplimiento de la decisión judicial y subjetivamente el desacato por parte del Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – Regional Antioquia, Doctor JORGE IVÁN OSORIO CARDONA por omitir dar cumplimiento a la orden judicial....” (Subrayas de la Sala)

No hay duda que el objetivo buscado con la sanción por desacato establecida en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, es por el incumplimiento a la orden dada por el juez en la sentencia; y que la consulta de dicha sanción es para revisar que la sanción impuesta sea justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto y concordante con la norma que lo consagra. Atrás se explicó que la orden impartida sería obligatoria en principio respecto de la parte resolutive del fallo e incluiría la ratio decidendi del mismo; sin que sea posible derivar obligación alguna respecto de órdenes que no fueron consignadas en la decisión.

En el presente caso, la providencia consultada será revocada debido a que no hubo congruencia con el motivo de la sanción impuesta y la orden impartida en la providencia proferida el 12 de septiembre de 2012 por el Juzgado Décimo (10) Administrativo Oral de Medellín.

En consecuencia, este Despacho no puede pasar por desapercibida dicha situación, es decir, el incumplimiento al trámite que debe seguirse con el fin de imponer una sanción dentro de un incidente de desacato, según lo contempla el Decreto 2591 de 1991, por lo tanto, la sanción impuesta al **DOCTOR JORGE IVÁN OSORIO CARDONA**, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, será revocada en vista de lo ya expuesto.

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

2ª - NOTIFÍQUESE en forma personal a las partes.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
Magistrada

P.