

Tribunal Administrativo de Antioquia



República de Colombia

Sala Segunda de Decisión Oral

Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, primero de abril de dos mil trece.

Referencia:	Acción de tutela - Incidente de Desacato- Consulta- .
Demandante:	MARIA JAEL ARDILA TORRES
Demandado:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES
Radicado:	05 001 33 31 026 2012 00036 02
Instancia:	Segunda- Consulta-
Providencia:	Auto Interlocutorio
Decisión:	Revoca auto consultado
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.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, se procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia **del 13 de marzo de 2013**, proferida por el Juzgado **Veintiséis** Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar al señor PEDRO NEL OSPINA SANTAMARIA en su calidad de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes al día de su pago y con tres (3) días de arresto por incumplir la sentencia proferida el día 30 de julio de 2012.

ANTECEDENTES

La señora MARIA JAEL ARDILA interpuso acción de tutela contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – Seccional Antioquia- para la protección de su derecho fundamental de petición.

La tutela fue concedida por el Juzgado **Veintiséis** Administrativo del Circuito de Medellín mediante providencia del **día 30 de julio de 2012**, en el que se ordenó:

“PRIMERO, TUTELAR el derecho de petición radicado en cabeza de la señora MARÍA JAEL ARDILA TORRES, vulnerado por el INSTITUTO DE SOCIALES.

SEGUNDO. En consecuencia, EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, decidirá en el término improrrogable de cinco días, contados

a partir de la notificación de sentencia, en forma expresa, y coherente con lo solicitado, el DERECHO DE PETICION de "INFORMACIÓN" presentado por la señora MARIA Jael ARDILA TORRES, desde el día 16 de mayo de 2012".

La parte demandada impugnó la sentencia, la que fue decidida por este Tribunal el día 28 de agosto de 2012, la que en su parte resolutive dispuso:

"PRIMERO: Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito de Medellín el veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: Adicionar al ordinal 2º de la sentencia proferida por el juzgado veintiséis (26) Administrativo del Circuito de Medellín el veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012) en lo siguiente:

Notificarle a la interesada la correspondiente respuesta, a la dirección que aparezca registrada en el escrito petitorio, esto es, Carrera 64 #25-15 Medellín-Antioquia".

La señora MARIA Jael ARDILA TORRES presentó 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

El Juzgado Veintiséis Administrativo, mediante auto del 27 de agosto de 2012¹ ordenó requerir al gerente del ISS – Seccional Antioquia, con el fin de que en el término de dos (2) días, de cumplimiento al fallo de tutela de la referencia, indicándole que en el evento de no cumplir se requerirá al superior jerárquico para que aplique las sanciones del caso.

La Entidad accionada a folios 11, el día 10 de septiembre de 2012 allegó escrito informando que por fuerza mayor, dado el cierre de a sede administrativa por cese de actividades por parte de la organización sindical "SINTRAISS" desde el día 27 de agosto, en la sección del Iss- Antioquia no cuenta con medios para generar actos administrativos por lo que pidió la suspensión de los términos hasta que terminara el cese de actividades y se normalizara las actividades y que adicionalmente concediera un plazo adicional de cinco (5) días hábiles posteriores.

¹ Folio 8.

El día 25 de septiembre de 2012², el juzgado abrió incidente de desacato frente a la señora Carolina Arguello Ospina en su calidad de Gerente del Instituto de Seguros Sociales - Seccional Antioquia, otorgando el término de cuarenta y ocho (48) horas para que se pronunciara al respecto y solicitara pruebas ; adicionalmente con fundamento en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 ordenó oficiar al Presidente del Seguro Social doctora Silvia Helena Ramírez Saavedra , para que procurara el cumplimiento del fallo de tutela.

El día 11 de octubre de 2012³ se allegó escrito por parte del Instituto de Seguros Sociales – En Liquidación- solicitando la desvinculación del trámite incidental, por cuanto a través del Decreto 1212 de 2012 se suprimió el objeto social del ISS por cuanto se ordenó su liquidación definitiva; adicionalmente que se concediera un término adicional de diez (10) días por cuanto se están estableciendo las vías de comunicación para establecer cuál será el proceso de decisión de las prestaciones económicas con trámite de tutela notificadas antes del 28 de septiembre de 2012 y su cumplimiento. También informó que mediante el Decreto 2011 de 2012 reglamentó la entrada en operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones-

El día 17 de octubre de 2012⁴, nuevamente se allega escrito por parte del Instituto de Seguros Sociales – En Liquidación-, solicitando la suspensión del trámite incidental, por cuanto la entidad está en imposibilidad de cumplir con las pretensiones de la accionante y en consecuencia, se disponga la vinculación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

El juzgado mediante proveído el 30 de octubre de 2012⁵, dispuso requerir a los representantes legales de Colpensiones y del Instituto de Seguros Sociales para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas informen respecto del cumplimiento del fallo.

Colpensiones, mediante escrito allegado el día 7 de noviembre de 2012⁶ solicita que se declare que no se encuentra en desacato de la orden judicial por cuanto no ha recibido del ISS- en liquidación el expediente físico o digitalizado y demás solicita un término mínimo, que no sea inferior a dos meses, para proceder al cumplimiento del fallo.

² Folio 32

³ Folios 38 a 40

⁴ Folios 48 a 50

⁵ Folios 77

⁶ Folios 84 a 88

El Juzgado de instancia mediante auto del día 20 de noviembre de 2012⁷, dispuso comunicar de la existencia del trámite a Colpensiones y dispuso requerir al ISS- en liquidación para que informara las razones por las cuales no había dado cumplimiento al fallo de tutela.

El ISS- en liquidación mediante escrito fechado el día 7 de noviembre de 2012⁸ le informa al Juzgado que el expediente del señor Guillermo de Jesús Vásquez –afiliado- fue enviado al centro de acopio y escaneo del Sistemas y Computadores SYC, contratista del Seguro Social, con el fin de migrar la información a Colpensiones, quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada. Hace saber que teniendo en cuenta que el ISS se encuentra en estado de liquidación está en imposibilidad jurídica de cumplir con el fallo de tutela; por ello solicitó que se le conceda a Colpensiones un término de veinte (20) días hábiles mientras se termina de migrar el expediente, pues es a dicha entidad a quien le corresponde dar cumplimiento a la sentencia judicial, puesto que ningún funcionario del ISS en liquidación tiene competencia para ello.

El Juzgado mediante proveído del día 11 de enero de 2013⁹, requirió nuevamente al liquidador del ISS y al representante legal de Colpensiones para que allegaran la respuesta al derecho de petición que le había sido elevado el día 16 de mayo de 2012, ello previo a decidir respecto a la sanción por incumplimiento a fallo de tutela.

El día 17 de enero de 2013¹⁰ el ISS en liquidación le informó al despacho que tiene digitalizado el expediente administrativo objeto de la tutela, como también físico, los cuales no han sido recibidos por Colpensiones, por lo que solicita que mediante decisión judicial se le ordene a esta su recepción, para que decida de fondo la petición del asegurado.

El Juzgado mediante auto del día 28 de enero de 2013¹¹, requiere al representante legal de Colpesiones para que reciba el archivo digitalizado por parte del ISS en liquidación, entrega que le haría el ISS en liquidación dentro de los dos (2) días siguientes y para

⁷ Folio 93

⁸ Folio 100

⁹ Folio 101

¹⁰ Folio 108

¹¹ Folio 115

que en el término de cinco (5) días proceda a dar respuesta a la petición que fue objeto de la tutela.

El día 28 de enero de 2013¹², el ISS en liquidación allega CD contentivo del expediente administrativo, solicitando que se le ordene a Colpensiones su recibo y se le exonere por cuanto jurídicamente no puede cumplir con la sentencia de tutela; posteriormente el día 4 de marzo siguiente¹³, el ISS en liquidación allega nuevo escrito informando que tal como consta en el documento que obra a folios 133 Colpensiones recibió el expediente administrativo digitalizado.

El Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín, mediante proveído del día 13 de marzo de 2013¹⁴ dispuso:

"PRIMERO: Declarar que el doctor Pedro Nel Ospina Santa María, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, incurrió en desacato al fallo de tutela proferido por este despacho el treinta (30) de julio de 2012, dentro de la acción de tutela interpuesta por MARIA JAEL ARDILA, en contra del INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL – ISS.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración sanciónese doctor –sic- Pedro Nel Ospina Santa María, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, con tres (3) días de arresto y multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes al día de su pago, que deberán consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión, cantidad que deberá cancelar a favor de Consejo Seccional de la Judicatura".

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 **Veintiséis** Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición de la señora María Jael Ardila.

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

¹² Folio 119

¹³ Folio 130

¹⁴ Folio 135

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 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."*¹⁵

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

¹⁵ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

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 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 6° de la Constitución¹⁶, **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, TUTELAR el derecho de petición radicado en cabeza de la señora MARÍA JAEL ARDILA TORRES, vulnerado por el INSTITUTO DE SOCIALES.

SEGUNDO. En consecuencia, EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, decidirá en el término improrrogable de cinco días, contados a partir de la notificación de sentencia, en forma expresa, y coherente con lo solicitado, el DERECHO DE PETICION de "INFORMACIÓN" presentado por la señora MARIA JAEL ARDILA TORRES, desde el día 16 de mayo de 2012".

A su vez en la providencia de fecha 13 de marzo de 2013 mediante la cual se sanciona al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de

¹⁶ "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".

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 30 de julio de 2012 en el siguiente sentido:

"Es claro entonces, que a la señora María Jael Ardila, se le protegieron sus derechos fundamentales y que en consecuencia se le ordenó al Instituto de Seguros Sociales que procediera a emitir respuesta en forma expresa, clara y coherente con lo solicitado en el derecho de petición de información presentado por la accionante el día 16 de Mayo de 2012.

Así mismo, de todo el trámite transcrito se observa que la orden dada a la entidad no ha sido cumplida y que a la fecha han transcurrido más de ocho (8) meses sin que a la fecha el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación o la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, den una respuesta de fondo y definitiva a la solicitud presentada - sic- 16 de Mayo de 2012, para lo cual el Despacho concedió el término de cinco días hábiles, sin haberlo acreditado a la fecha de esta decisión.

Y es que, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 2013 de 2012, don dos las obligaciones que debemos precisar: una, la del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, quien pese a que para el momento de la expedición del citado Decreto (28 de septiembre de 2012) había expirado el término concedido en la Sentencia de Tutela sin haber acatado la orden allí contenida, para el día de hoy, como mínimo, debió acreditar que remitió la documentación relacionada con la petición elevada el 16 de Mayo de 2012 por la actora, para que Colpensiones procediera a acatar el fallo; a otra obligación, es la que compete a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, de cumplir las sentencias de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, como es el caso que nos ocupa, una vez recibida la documentación del caso por parte del ISS – en liquidación, situación que a la fecha ya ocurrió.

De manera que no se encuentra justificada la conducta del doctor Pedro Nel Ospina Santa María, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones, toda vez que pese haber sido requerido desde el inicio del trámite del incidente de Desacato y de tener en sus manos la documentación, pues, a la fecha no ha acreditado el cumplimiento del fallo dentro del trámite incidental que nos ocupa"¹⁷.

Se evidencia de lo anterior que el Juzgado Veintisés 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 María Jael Ardila, por lo que sancionó al Doctor Pedro Nel Ospina

¹⁷ Folio 136

Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 30 de julio de 2012, imponiendo como sanción, tres (3) días de arresto y multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de su pago.

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 Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, dado que como se transcribió anteriormente la orden contenida en el fallo de tutela va dirigida a que: “ (...), EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, decidirá en el término improrrogable de cinco días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, en forma expresa, clara y coherente con lo solicitado, el DERECHO DE PETICIÓN de “INFORMACION” presentado por la señora MARIA JAEL ARDILA TORRES, desde el 16 de mayo de 2012”¹⁸ y en las consideraciones de la providencia sancionatoria al referirse al incumplimiento del fallo hace relación a: “(...). De manera que no se encuentra justificada la conducta del doctor Pedro Nel Ospina Santa María, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones, toda vez que pese haber sido requerido desde el inicio del trámite del incidente de Desacato y de tener en sus manos la documentación, pues, a la fecha no ha acreditado el cumplimiento del fallo dentro del trámite incidental que nos ocupa”¹⁹. Y por ello lo sanciona como ya quedó transcrito.

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 30 de julio de 2012 por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín.

¹⁸ Folio 7

¹⁹ Folio 136

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 PEDRO NEL OSPINA SANTAMARÍA**, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con arresto de tres (3) días y 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,**

R E S U E L V E

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