

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:	LUZ ELENA BOTERO VÉLEZ
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES
RADICADO:	05001-33-31-024-2012-00170-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	39
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 7 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).

ANTECEDENTES

La señora **Luz Elena Botero Vélez**, actuando en nombre propio, 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 corrección de historia laboral.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veinticuatro (24º) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el veintidós (22) de marzo de 2012, en el que se ordenó:

“PRIMERO: TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN A FAVOR DE LA SEÑORA LUZ ELENA BOTERO VÉLEZ, IDENTIFICADA CON CC. 32.321.522, VULNERADO POR EL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL.

SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA AL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, QUE DENTRO DEL TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO (48) HORAS CONTADAS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, SI AÚN NO LO HA HECHO, RESPONDA DE FONDO EL DERECHO DE PETICIÓN PRESENTADO POR LA ACCIONANTE EN CUANTO A LA CORRECCIÓN DE SU HISTORIA LABORAL. IGUALMENTE PROCEDA A LA NOTIFICACIÓN EN DEBIDA FORMA DE DICHO ACTO.”¹

La señora **Luz Elena Botero Vélez** 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 Veinticuatro (24º) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 20 de junio de 2012² ordenó requerir a la Jefe del Departamento de Atención al Pensionado – Seccional Antioquia y a la Representante Legal del Instituto de Seguros Sociales a nivel nacional, para que informaran de qué manera dieron cumplimiento a la sentencia de tutela y en caso de no haberlo hecho para que procedieran al cumplimiento inmediato; por lo cual se les concedió el término de dos (2) días; requerimiento ante el cual la entidad hizo caso omiso.

Posteriormente, mediante auto del 4 de julio de 2012³, se ordenó requerir nuevamente a la Jefe del Departamento de Atención al Pensionado – Seccional Antioquia y a la Representante Legal del Instituto de Seguros Sociales a nivel nacional, con el fin de que informaran de que manera se estaba dando cumplimiento a la sentencia de tutela, para lo cual se les concedió el término de dos (2) días; requerimiento ante el cual el Instituto de Seguros Sociales allegó respuesta el

¹ Folio 4.

² Folio 5.

³ Folio 10.

día 23 de julio de 2012⁴, a través de la cual remitió la historia laboral actualizada y consolidada de la señora Luz Elena Botero Vélez, por lo anterior solicitó el archivo del trámite incidental.

El 10 de agosto de 2012⁵ se abrió el incidente de desacato y se corrió traslado al Instituto de Seguros Sociales por el término de cinco (5) días, con el fin de que se pronunciara y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer, requerimiento ante el cual, la entidad no emitió pronunciamiento alguno.

En providencia del 27 de agosto de 2012⁶, se ordenó requerir por última vez al Jefe del Departamento de Historia Laboral y Nómina de Pensionados, para que informara de que manera se había dado cumplimiento al fallo de tutela, para lo cual se le concedió el término de cinco (5) días; requerimiento ante el cual, el Instituto de Seguros Sociales remitió respuesta el día 12 de septiembre de 2012⁷, mediante la cual informó que desde el 27 de agosto de 2012 se suspendieron las actividades al interior de la entidad, toda vez que la organización sindical SINTRAISS se declaró en asamblea permanente, motivo por el cual se tomaron las instalaciones de la entidad, impidiendo el ingreso de los trabajadores y suspendiendo la prestación de los servicios a su cargo, por lo anterior solicitó la suspensión de los términos de ley hasta que cesara la anormalidad.

En auto del 28 de septiembre de 2012⁸, se ordenó requerir por última vez al Jefe del Departamento de Atención al Pensionado – Seccional Antioquia, para que informara de que manera se dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, para lo cual se le otorgó el término de cinco (5) días, requerimiento ante el cual la entidad no emitió respuesta alguna.

El día 16 de octubre de 2012⁹, el juzgado veinticuatro administrativo oral de Medellín ordenó vincular y requerir al Agente Liquidador Fiduciaria La Previsora S.A, como representante legal del Instituto de Seguros Sociales y al Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con el fin de que informaran de que manera se estaba dando cumplimiento a la sentencia de tutela, para el efecto se les concedió el término de dos (2) días, en atención a dicho requerimiento Colpensiones allegó escrito

⁴ Folio 13.

⁵ Folios 35 y 36.

⁶ Folio 41.

⁷ Folio 25.

⁸ Folio 47.

⁹ Folio 49.

el 26 de octubre de 2012¹⁰, a través del cual manifestó que aún no habían recibido el expediente administrativo de la señora Luz Elena Botero Vélez que contiene toda la información suficiente, completa, veraz e idónea para resolver de fondo la solicitud presentada ante el Instituto de Seguros Sociales, generando una situación de imposibilidad material para dar respuesta de fondo, por lo anterior solicitó que se declarara que Colpensiones no se encuentra en desacato y que se ordene al Instituto de Seguros Sociales realizar la entrega del expediente de la accionante.

En providencia del 7 de noviembre de 2012¹¹, se ordenó requerir al Instituto de Seguros Sociales en liquidación, para que informaran si el expediente de la señora Luz Elena Botero Vélez ya había sido remitido a Colpensiones, por lo cual se le concedió el término de dos (2) días; en atención a lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales envió escrito el día 4 de octubre de 2012¹², en el cual señaló que de conformidad con el Decreto 2011 de 2012, la decisión de las prestaciones económicas previamente radicadas al 28 de septiembre de 2012 que no hubieren sido resueltas, son competencia de la nueva Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por lo cual ningún funcionario del Instituto de Seguros Sociales está facultado para cumplir las órdenes dadas en los fallos de tutela relativas al régimen de prima media con prestación definida; por lo anterior, solicitó un plazo de 10 días hábiles toda vez que se estaban estableciendo las vías de comunicación para establecer el proceso de decisión de las prestaciones económicas con trámite de tutela notificadas antes del 28 de septiembre de 2012.

De otro lado, en auto emitido el 20 de noviembre de 2012¹³, se ordenó requerir nuevamente al Instituto de Seguros Sociales en liquidación para que informaran si el expediente administrativo de la accionante ya había sido enviado a Colpensiones, por lo cual se le otorgó el término de cinco (5) días, en atención a dicho requerimiento el Instituto de Seguros Sociales remitió memorial el día 28 de noviembre de 2012¹⁴, en el cual informó que el expediente de pensiones de la señora Luz Elena Botero Vélez fue enviado a S y C, para digitalizar, escanear y enviar el expediente a Colpensiones, quien es la entidad encargada de

¹⁰ Folios 52 a 56.

¹¹ Folio 64.

¹² Folio 66.

¹³ Folio 82.

¹⁴ Folios 85 y 86.

decidir y notificar las prestaciones económicas solicitadas o los requerimientos que no fueron resueltos con anterioridad, por lo anterior solicitó la desvinculación del trámite incidental por cuanto ningún funcionario tiene competencia para decidir las pretensiones de la acción de tutela.

Posteriormente, en providencia del 3 de diciembre de 2012¹⁵, se ordenó requerir al Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con el fin de que informara de que manera se estaba dando cumplimiento a la orden dada en el fallo de tutela proferido el veintidós (22) de marzo de 2012, para lo cual se le otorgó un plazo de dos (2) días; la entidad no emitió pronunciamiento alguno.

En providencia del 23 de enero de 2013¹⁶, se ordenó iniciar incidente de desacato en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con el objeto de que se pronunciara al respecto y allegara las pruebas que pudieran justificar racional e idóneamente su conducta omisiva, sin embargo, Colpensiones no atendió el requerimiento efectuado.

En escritos allegados por el Instituto de Seguros Sociales el día 4, 8 y 11 de febrero de 2013¹⁷, informó que desde el día 3 de octubre de 2012, la base de datos de Historia Laboral de la señora Luz Elena Botero Vélez fue remitida a Colpensiones, con el fin de que den respuesta de fondo a los solicitado por la accionante.

Así las cosas, en auto del 15 de febrero de 2013¹⁸, se ordenó requerir por última vez al Representante Legal de Colpensiones, con el fin de que informaran de que manera se dio cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela, para el efecto se les concedió el término de cinco (5) días, pero la entidad no allegó respuesta a lo requerido.

Finalmente, mediante providencia del 7 de marzo de 2013¹⁹, el Juzgado Veinticuatro (24º) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

¹⁵ Folio 89.

¹⁶ Folios 91 y 92.

¹⁷ Folios 94 a 98.

¹⁸ Folio 99.

¹⁹ Folios 101 a 104.

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 Veinticuatro (24) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición de la señora Luz Elena Botero Vélez.

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 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.”²⁰

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

²⁰ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

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 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 Constitución²¹, **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.**

²¹ “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”.

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 FUNDAMENTAL DE PETICIÓN A FAVOR DE LA SEÑORA LUZ ELENA BOTERO VÉLEZ, IDENTIFICADA CON CC. 32.321.522, VULNERADO POR EL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL.

SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA AL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, QUE DENTRO DEL TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO (48) HORAS CONTADAS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, SI AÚN NO LO HA HECHO, RESPONDA DE FONDO EL DERECHO DE PETICIÓN PRESENTADO POR LA ACCIONANTE EN CUANTO A LA CORRECCIÓN DE SU HISTORIA LABORAL. IGUALMENTE PROCEDA A LA NOTIFICACIÓN EN DEBIDA FORMA DE DICHO ACTO.”²²

A su vez en la providencia de fecha siete (07) de marzo de dos mil trece (2013)²³ mediante la cual se sanciona al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente 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 22 de marzo de 2012 en el siguiente sentido:

*“... Entre tanto, la accionada no demostró que existiera alguna circunstancia que le impidiera dar cumplimiento a la orden de tutela y en esa medida el Despacho encuentra que la acción desplegada se torna insuficiente, sin ninguna causa que lo justifique. La entidad tiene conocimiento del trámite del presente incidente de desacato y se le concedieron **varias oportunidades** para que procediera a revisar su actuación respecto de la orden impartida, sin que ello se hubiese traducido en el cumplimiento de la orden proferida.(...)”*

*(...) por lo expuesto, se impondrá al **Dr. PEDRO NEL OSPINA SANTAMARÍA PRESIDENTE DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-**, **SANCIÓN POR DESACATO A FALLO DE TUTELA**, consistente en **multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes...**”²⁴*

Se evidencia de lo anterior que el Juzgado Veinticuatro 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 Luz Elena Botero Vélez, por lo que sancionó al Doctor

²² Folio 4.

²³ Folios 101 a 104.

²⁴ Folio 103.

Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 22 de marzo de 2012, imponiendo como sanción, multa de tres (3) 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 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: “...**ORDENAR AL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**, QUE DENTRO DEL TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO (48) HORAS CONTADAS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, SI AÚN NO LO HA HECHO, RESPONDA DE FONDO EL DERECHO DE PETICIÓN PRESENTADO POR LA ACCIONANTE EN CUANTO A LA CORRECCIÓN DE SU HISTORIA LABORAL. IGUALMENTE PROCEDA A LA NOTIFICACIÓN EN DEBIDA FORMA DE DICHO ACTO...” y en las consideraciones de la providencia sancionatoria al referirse al incumplimiento del fallo hace relación a : “...(...)Entre tanto, la accionada no demostró que existiera alguna circunstancia que le impidiera dar cumplimiento a la orden de tutela y en esa medida el Despacho encuentra que la acción desplegada se torna insuficiente, sin ninguna causa que lo justifique.... por lo expuesto, se impondrá al **Dr. PEDRO NEL OSPINA SANTAMARÍA PRESIDENTE DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-**, **SANCIÓN POR DESACATO A FALLO DE TUTELA**, consistente en **multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes..**” (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 22

de marzo de 2012 por el Juzgado Veinticuatro (24) 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 PEDRO NEL OSPINA SANTAMARÍA**, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con multa de tres (3) 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.