

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, once (11) de marzo de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	TERESA DE JESÚS ESPINOSA LÓPEZ
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-010-2012-00122-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	28
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. Se acreditó el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, 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 25 de febrero 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 al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Gerente Regional de Colpensiones - Antioquia, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el veinticuatro (24) de agosto de dos mil doce (2012).

ANTECEDENTES

La señora **Teresa de Jesús Espinosa López**, en nombre propio interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia para la protección del derecho fundamental de petición, toda vez que no le han resuelto de fondo la petición relativa a la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

La tutela fue concedida por el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el veinticuatro (24) de agosto de 2012, en el que se ordenó:

“PRIMERO: *Por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento, TUTELAR los derechos invocados por TERESA DE JESÚS ESPINOSA LÓPEZ; acción dirigida en contra del Instituto de los Seguros Sociales (Pensiones).*

SEGUNDO: *Como consecuencia de lo dispuesto en el numeral primero, ordenar al Gerente Seccional del INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, o del funcionario encargado al efecto, dentro del término improrrogable de las SETENTA Y DOS (72) HORAS siguientes a la notificación de la presente decisión, expida el correspondiente acto administrativo por medio del cual se resuelva el derecho de petición. Una vez cumplido lo anterior y para efectos de verificar el cumplimiento del mandato judicial, deberá remitir copia del citado acto administrativo.”¹*

La señora **Teresa de Jesús Espinosa 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 13 de diciembre 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 ocho (08) 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 ocho (08) días informara al Despacho las gestiones realizadas para el cumplimiento de la orden, esto es, la recepción del expediente, la expedición del acto administrativo y su notificación.

En atención a dicho requerimiento, el Instituto de Seguros Sociales allegó respuesta el día 16 de enero de 2013³ reiterada

¹ Folio 27.

² Folio 4.

³ Folio 9.

el 7 de febrero siguiente⁴, a través de la cual informó que el expediente administrativo de la señora Teresa de Jesús Espinosa López se remitió a Colpensiones desde el 1 de octubre de 2012 con el Sticker N° 00135359; para el efecto, aporta copia del pantallazo del visor EVA⁵ donde se evidencia que efectivamente el expediente de la accionante fue migrado, adicionalmente, anexa copia del pantallazo de la página web de Colpensiones⁶ donde se evidencia que recibieron el caso y la información soporte.

Posteriormente, mediante auto del 28 de enero de 2013⁷, se ordenó la desvinculación del trámite incidental al Instituto de Seguros Sociales y a la Fiduprevisora como agente liquidador, y adicionalmente se le concedió a Colpensiones el término de cinco (05) días previo a la apertura del incidente para que resolviera de fondo la solicitud de la señora Teresa de Jesús Espinosa López, requerimiento ante el cual Colpensiones hizo caso omiso.

El 15 de febrero de 2013⁸ se abrió el incidente de desacato y se corrió traslado a Colpensiones 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.

Posteriormente, mediante providencia del 25 de febrero de 2013⁹, el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Jorge Iván Osorio Cardona, Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia, 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 Teresa de Jesús Espinosa López.

⁴ Folios 22 a 24.

⁵ Folio 10.

⁶ Folio 11.

⁷ Folio 12.

⁸ Folio 27.

⁹ Folios 39 a 42.

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.”¹⁰

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:

¹⁰ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

“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 Constitución¹¹, **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 los derechos invocados por TERESA DE JESÚS ESPINOSA LÓPEZ; acción dirigida en contra del Instituto de los Seguros Sociales (Pensiones).*

SEGUNDO: *Como consecuencia de lo dispuesto en el numeral primero, ordenar al Gerente Seccional del INSTITUTO DE SEGURO*

¹¹ “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”.

*SOCIAL, o del funcionario encargado al efecto, dentro del término improrrogable de las SETENTA Y DOS (72) HORAS siguientes a la notificación de la presente decisión, expida el correspondiente acto administrativo por medio del cual se resuelva el derecho de petición. Una vez cumplido lo anterior y para efectos de verificar el cumplimiento del mandato judicial, deberá remitir copia del citado acto administrativo."*¹²

A su vez en la providencia de fecha veinticinco (25) de febrero de dos mil trece (2013)¹³ mediante la cual se sanciona al Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia, en la parte de las consideraciones, se observa que el juez de instancia fundamentó que el incumplimiento de la orden emitida en el fallo de tutela proferido el 24 de agosto de 2012 en el siguiente sentido:

*"... En el presente caso resulta pertinente anotar que demostrado objetivamente el incumplimiento de la decisión judicial y subjetivamente el desacato por parte del Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia, se tiene que no existe en el proceso ninguna prueba que exonere de responsabilidad al **Dr. 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 ejercer su derecho de contradicción, que le hiciera posible atender su obligación, como continuadora de la ejecución de las prestaciones del ISS, en lo relacionado con el régimen pensional de Prima media con prestación definida. En este orden de ideas, se concluye 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 **COLPENSIONES REGIONAL ANTIOQUIA** es responsable del incumplimiento del fallo de tutela proferido por este Despacho el 24 de agosto de 2012; por lo cual se le impondrá al Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia **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..."*¹⁴

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

¹² Folio 27.

¹³ Folios 39 a 42.

¹⁴ Folio 42.

la señora Teresa de Jesús Espinosa López, por lo que sancionó al Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia por incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 24 de agosto 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 Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia, dado que como se transcribió anteriormente la orden contenida en el fallo de tutela va dirigida a: "...ordenar al Gerente Seccional del **INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL**, o del funcionario encargado al efecto, dentro del término improrrogable de **las SETENTA Y DOS (72) HORAS** siguientes a la notificación de la presente decisión, expida el correspondiente acto administrativo por medio del cual se resuelva el derecho de petición. Una vez cumplido lo anterior y para efectos de verificar el cumplimiento del mandato judicial, deberá remitir copia del citado acto administrativo..." 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 Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia, se tiene que no existe en el proceso ninguna prueba que exonere de responsabilidad al **Dr. 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 24 de agosto 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 Gerente Regional de Colpensiones en Antioquia, **Dr. JORGE IVÁN OSORIO CARDONA**, 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.