

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz

Medellín, catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	MARÍA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES
RADICADO:	05001-33-31-020-2012-00390-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO INTERLOCUTORIO:	Nº 33
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 veintidós (22) de febrero de 2013, proferida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) Salarios mínimos legales mensuales vigentes al Señor Carlos Alberto Parra Satizabal, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012).

ANTECEDENTES

La señora **MARIA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ** actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales – Pensiones – Seccional Antioquia para la protección del derecho fundamental de petición, con el fin que se le diera respuesta a la solicitud de reconocimiento y

pago de la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de su cónyuge el señor Juvenal Sánchez Jurado.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012), en el que se ordenó:

“PRIMERO: Tutelar el derecho fundamental de petición de la señora MARIA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ.

SEGUNDO: En consecuencia, se ordena al JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN AL PENSIONADO DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – SECCIONAL DE ANTIOQUIA, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, si aún no lo ha hecho, proceda a dar respuesta de fondo, clara y concreta a la petición presentada por la señora MARÍA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ, el día 18 de enero de 2012, y radicada bajo el N° 124168.

Igualmente, corresponde al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – PENSIONES – SECCIONAL ANTIOQUIA, adelantar las gestiones que sean necesarias para contribuir al oportuno cumplimiento de la orden judicial, en los términos indicados en el presente proveído.”¹

La señora **MARIA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ** 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 el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 16 de agosto de 2012² ordenó requerir al Instituto de Seguros Sociales – Pensiones – Seccional Antioquia, para que en el término de dos (2) días, contados a partir de la notificación del auto, manifestara las razones por las cuales no se había dado cumplimiento al fallo de tutela proferido el 19 de junio de 2012, requerimiento ante el cual, la entidad accionada no emitió pronunciamiento alguno.

¹ Folio 5.

² Folio 6.

Posteriormente mediante auto del 14 de septiembre de 2012³ se ordenó requerir al Gerente General del Instituto de Seguros Sociales, con sede en la ciudad de Bogotá, con el fin de que hiciera cumplir el fallo de tutela proferido el 19 de junio de 2012 y abriera el correspondiente procedimiento disciplinario contra el responsable del cumplimiento de la orden judicial; de igual forma, se ordenó requerir al Gerente General del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia, con el fin de que hiciera cumplir el fallo de tutela; requerimiento ante el cual se hizo caso omiso.

El Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín, mediante auto proferido el 2 de octubre de 2012⁴, dio apertura al trámite incidental en contra del Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia, para lo cual se le otorgó el término de tres (3) días para que se pronunciara sobre los hechos relacionados en el escrito de desacato y para que pidiera las pruebas que pretendiera hacer valer; en atención a dicha orden, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación allegó escrito el día 11 de octubre de 2012⁵ reiterado el 12 de octubre siguiente⁶, a través del cual solicitó la desvinculación del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, en virtud de la imposibilidad de dar respuesta de fondo a las pretensiones del accionante, toda vez que le fue suprimido de su objeto social la administración del régimen de prima media, de conformidad con los Decretos 2011, 2012 y 2013 del 28 de septiembre de 2012.

En auto del 16 de octubre de 2012⁷, se ordenó vincular al trámite incidental a la Fiduciaria la Previsora S.A, como liquidador del Instituto de Seguros Sociales y a Colpensiones, como entidad encargada de dar cumplimiento a los fallos de tutela relacionados con el régimen de prima media con prestación definida y se les otorgó el término de dos (2) días para que se pronunciaran sobre los hechos que sirvieron de fundamento al incidente de desacato; en consideración a lo anterior, Colpensiones remitió respuesta el día 26 de octubre de 2012⁸ mediante la cual informó que aún no habían recibido el

³ Folio 25.

⁴ Folio 31.

⁵ Folios 33.

⁶ Folio 45.

⁷ Folio 50.

⁸ Folios 62 a 66.

expediente administrativo de la señora María Elvia Orozco de Sánchez, que contiene toda la información suficiente, completa, veraz e idónea para resolver de fondo la solicitud presentada por la actora, generando una situación de imposibilidad material para dar respuesta de fondo a lo solicitado y por tal razón se encuentran supeditados a las condiciones de tiempo, lugar y modo que emplee el Instituto de Seguros Sociales para la entrega del expediente administrativo de la accionante; por lo anterior, solicitó que se declarara que Colpensiones no se encontraba en desacato, que se ordenara al Instituto de Seguros Sociales en liquidación que realizara la entrega del expediente de la actora y finalmente que se les concediera un término no inferior a dos meses contados a partir del recibo efectivo del expediente para dar respuesta de fondo a la petición.

De otro lado, en vista de que el auto que dio apertura al incidente de desacato no pudo ser notificado en debida forma, en providencia del 30 de octubre de 2012⁹, se ordenó nuevamente correr traslado al Instituto de Seguros Sociales en liquidación y a Colpensiones, por el término de tres (3) días, para que se pronunciaran sobre los hechos relacionados en el escrito de desacato y para que pidieran las pruebas que pretendieran hacer valer, requerimiento ante el cual las entidades accionadas no emitieron pronunciamiento alguno.

Por lo anterior, en auto del 16 de noviembre de 2012¹⁰, se abrió a pruebas el incidente de desacato y se ordenó oficiar al Instituto de Seguros Sociales en liquidación y a Colpensiones, para que informaran al Despacho las gestiones adelantadas para dar cumplimiento al fallo de tutela del 19 de junio de 2012, para lo cual se les otorgó el término de cinco (05) días; las entidades no se pronunciaron al respecto.

Posteriormente en providencia del 11 de diciembre de 2012¹¹, se requirió nuevamente al Instituto de Seguros Sociales en liquidación y a Colpensiones para que informaran las gestiones adelantadas con el propósito de dar cumplimiento al fallo de tutela, para lo cual se les otorgó el término de cinco (05) días; en atención a dicho requerimiento Colpensiones remitió

⁹ Folio 71.

¹⁰ Folio 78.

¹¹ Folio 85.

respuesta el día 12 de diciembre de 2012¹², a través de la cual manifestó que aún no habían recibido el expediente administrativo de la señora María Elvia Orozco de Sánchez para poder dar respuesta de fondo a la petición de la accionante.

De igual forma, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación mediante escrito presentado el día 18 de diciembre de 2012¹³ reiterado el 19 de diciembre siguiente¹⁴, informó que se encontraban en el proceso de envío del expediente administrativo de la señora María Elvia Orozco de Sánchez a Colpensiones, con el objeto de que dicha entidad emita respuesta de fondo, por lo cual solicitó un término prudencial mientras se concluye el proceso de migración de la información; así mismo, en respuesta allegada el día 17 de enero de 2013¹⁵ informó que el expediente administrativo de la accionante fue enviado con el sticker N° 00264800 en la caja 2421 al Centro Nacional de Acopio a cargo de S y C, encargada del proceso de escaneo y digitalización de la información contenida en cada expediente para proceder a ingresarlo al aplicativo virtual EVA, con el fin de migrar la información a la nueva administradora del régimen de prima media con prestación definida Colpensiones, quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada, por lo anterior, solicitó un plazo de quince (15) días para culminar el proceso de digitalización y migración del expediente.

Finalmente, el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín mediante providencia del 22 de febrero de 2013¹⁶, resolvió sancionar al Señor Carlos Alberto Parra Satizabal, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por considerar que esta entidad no ha cumplido con el encargo de remitir la información necesaria para que COLPENSIONES proceda a dar respuesta al derecho de petición elevado ante la entidad.

Posteriormente mediante escrito presentado el 4 de marzo de 2013¹⁷ por el Instituto de Seguros Sociales, solicitó la revocatoria

¹² Folios 89 a 91.

¹³ Folio 99.

¹⁴ Folios 102 y 103.

¹⁵ Folio 106.

¹⁶ Folios 112 a 117.

¹⁷ Folio 125.

de la sanción impuesta, toda vez que ya se efectuó la entrega del expediente de la señora María Elvia Orozco de Sánchez a Colpensiones, para el efecto, anexa copia del pantallazo¹⁸ del visor EVA donde se visualiza que el expediente fue enviado desde el 18 de febrero de 2013.

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 **Veinte (20)** Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición.

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

¹⁸ Folio 126.

y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.”¹⁹

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 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

¹⁹ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

al artículo 6° de la Constitución²⁰, **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 fundamental de petición de la señora MARIA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ..

SEGUNDO: En consecuencia, se ordena al JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN AL PENSIONADO DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – SECCIONAL DE ANTIOQUIA, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, si aún no lo ha hecho, proceda a dar respuesta de fondo, clara y concreta a la petición presentada por la señora MARÍA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ, el día 18 de enero de 2012, y radicada bajo el N° 124168.

Igualmente, corresponde al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – PENSIONES – SECCIONAL ANTIOQUIA, adelantar las gestiones que sean necesarias para contribuir al oportuno cumplimiento de la orden judicial, en los términos indicados en el presente proveído.”²¹

A su vez en la providencia de fecha veintidós (22) de febrero de dos mil trece (2013)²² mediante la cual se sanciona al Señor Carlos Alberto Parra Satizabal, agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales, 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 19 de junio de 2012 en el siguiente sentido:

“... Sin más consideraciones, estima el juzgado, que el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL – EN LIQUIDACIÓN ha venido actuando de manera negligente y descuidada, pues la sentencia de tutela data

²⁰ “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”.

²¹ Folio 5.

²² Folios 112 a 117.

del 19 de junio de 2012, y a la fecha en que se ordenó la supresión y liquidación del ISS (28 de septiembre de 2012), la entidad no había dado cumplimiento al fallo judicial, y al momento en que se resuelve de fondo el presente trámite incidental, tampoco ha entregado el expediente administrativo a COLPENSIONES, con el propósito de que ésta última entidad, proceda a dar cumplimiento a la orden judicial, en aras de la efectiva protección del derecho de petición de la señora MARÍA ELVIA OROZCO DE SÁNCHEZ.

Entonces, como el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL – EN LIQUIDACIÓN no ha demostrado un verdadero interés en dar cumplimiento al fallo de tutela en aras de garantizar los derechos fundamentales de la accionante, y prueba de ello, es el incumplimiento inicial de la orden judicial y la no entrega del expediente administrativo conforme lo previsto en el Decreto 2013 de 2012, se procederá a imponer al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL – EN LIQUIDACIÓN, por conducto de su liquidador, como representante legal de la entidad, señor CARLOS ALBERTO PARRA SATIZABAL, o a quien legalmente haga sus veces, la sanción de multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por desacato a la sentencia de tutela proferida el 19 de junio de 2012.”²³

Se evidencia de lo anterior que el Juzgado Veinte 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 Elvia Orozco de Sánchez, por lo que sancionó al Señor Carlos Alberto Parra Satizabal, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales, por incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 19 junio 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 Señor Carlos Alberto Parra Satizabal, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales, dado que como se transcribió anteriormente en la orden contenida en el fallo de tutela: “...se ordena al JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN AL PENSIONADO DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES – SECCIONAL DE ANTIOQUIA, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, si aún no lo ha hecho, proceda a dar respuesta de fondo, clara y concreta a la petición presentada por la señora MARÍA ELVIA

²³ Folios 116 y 117.

OROZCO DE SÁNCHEZ, el día 18 de enero de 2012, y radicada bajo el N° 124168..." y en las consideraciones de la providencia sancionatoria al referirse al incumplimiento del fallo hace relación a : "...Entonces, como el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL – EN LIQUIDACIÓN no ha demostrado un verdadero interés en dar cumplimiento al fallo de tutela en aras de garantizar los derechos fundamentales de la accionante, y prueba de ello, es el incumplimiento inicial de la orden judicial y la no entrega del expediente administrativo conforme lo previsto en el Decreto 2013 de 2012, se procederá a imponer al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL – EN LIQUIDACIÓN, por conducto de su liquidador, como representante legal de la entidad, señor CARLOS ALBERTO PARRA SATIZABAL, o a quien legalmente haga sus veces, la sanción de multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por desacato a la sentencia de tutela proferida el 19 de junio de 2012..” (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 19 de junio de 2012 por el Juzgado Veinte (20) 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 SEÑOR CARLOS ALBERTO PARRA SATIZABAL, COMO AGENTE LIQUIDADOR DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, 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
- 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

P.