

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, agosto seis (06) de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	MARIA CECILIA DEL PERPETUO SOCORRO NAVARRO DE BETANCUR
ACCIONADO:	ISS EN LIQUIDACIÓN Y COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-026-2012-00472-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	174
DECISIÓN:	Revoca Decisión consultada
ASUNTO:	<b>Consulta sanción impuesta en incidente de desacato.</b> La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe atender a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la sanción. No se adecuó el trámite incidental a lo dispuesto en el Auto 110 de 2013 proferido por la Corte Constitucional.

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 2 de julio de 2013, proferida por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con tres (03) días de arresto y multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes al doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplir la sentencia expedida desde el once (11) de enero de dos mil trece (2013).

#### **ANTECEDENTES**

La señora **María Cecilia del Perpetuo Socorro Navarro de Betancur**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y Colpensiones para la protección del derecho fundamental de petición referente al recurso de reposición interpuesto desde el

6 de octubre de 2011 en contra de la Resolución N° 113168 del 14 de julio de 2011 a través de la cual le fue concedida la pensión de vejez y que a la fecha no le ha sido resuelto por la entidad.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintiséis (26°) Administrativo Oral de Medellín, mediante fallo proferido el 11 de enero de 2013, en el que se ordenó:

**“PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de petición de la señora *María Cecilia del Perpetuo Socorro Navarro de Betancur*, conculcados por el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación.

**SEGUNDO:** En consecuencia, se **ORDENA** a COLPENSIONES que en el término improrrogable de cinco (05) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a resolver los requerimientos efectuados el 9 de octubre del año 2011.”<sup>1</sup>

La señora **María Cecilia del Perpetuo Socorro Navarro de Betancur** instauró solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de la sentencia emitida en los términos señalados en el Decreto 2591 de 1991. (Folio1)

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado Veintiséis (26°) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 19 de febrero de 2013<sup>2</sup>, ordenó requerir a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones para que en el término de dos (02) días informara de qué manera había dado cumplimiento a la sentencia de tutela; requerimiento ante el cual, la entidad accionada guardó silencio.

Posteriormente, mediante auto del 22 de marzo de 2013<sup>3</sup> se dio apertura al trámite incidental en contra del doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, para que en un término de tres (03) días se pronunciara al respecto y allegara las pruebas que pretendiera hacer valer; requerimiento ante el cual, Colpensiones no emitió pronunciamiento alguno.

---

<sup>1</sup> Folio 5.

<sup>2</sup> Folio 6.

<sup>3</sup> Folio 9.

Mediante auto proferido el 22 de abril de 2013<sup>4</sup>, se ordenó requerir nuevamente al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones para que en el término de cinco (05) días se pronunciara sobre la solicitud presentada por la accionante; requerimiento ante el cual, la entidad no allegó respuesta.

Finalmente, mediante providencia del 2 de julio de 2013<sup>5</sup>, el Juzgado Veintiséis (26º) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con tres (03) días de arresto y multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Posteriormente, mediante auto del 29 de julio de 2013<sup>6</sup>, se hizo referencia al auto 110 del 5 de junio de 2013, proferido por la Corte Constitucional y se indicó que dado que la providencia se refiere a la suspensión de la sanción y no a la suspensión del trámite incidental, se debe surtir de igual forma el grado jurisdiccional de consulta y una vez regresara la actuación se suspendería la sanción hasta el 30 de agosto de 2013 y se resolvería lo pertinente.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El Decreto Ley 2591 de 1991 *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, dispone en su artículo 27 que una vez que se expida el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior de aquél y lo requerirá para que lo haga cumplir y le abra el correspondiente procedimiento disciplinario, so pena de que si no procede en esa forma, también se abra proceso contra dicho superior.

Además, la citada disposición establece que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta cuando cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos de la providencia para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta cuando se restablezca el derecho o se eliminen las causas de la amenaza.

---

<sup>4</sup> Folio 12.

<sup>5</sup> Folios 16 y 17.

<sup>6</sup> Folio 23.

Por su parte, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991 prescribe lo siguiente, en relación con el trámite del incidente de desacato:

**“Artículo 52.- Desacato.-** 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. (La consulta se hará en el efecto devolutivo)”.

De acuerdo con lo expuesto, el desacato tiene fundamento en el incumplimiento de la orden dada por un juez dentro del trámite de una acción de tutela, así que inobservada la orden, el juez debe imponer la sanción correspondiente por desobediencia.

En el presente asunto, la accionante promovió el mencionado incidente, pues manifestó que la entidad no había dado cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo Oral de Medellín, el día 11 de enero de 2013.

La Corte Constitucional, al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple la sentencia de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente<sup>7</sup>:

“Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.  
“[...] El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia” (subrayas ajenas al texto).

**“Del texto subrayado se puede deducir que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia.** Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con las resultas del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.

---

<sup>7</sup> Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

**“Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia.** En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.

**En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando.** Al contrario, si el accionado no acepta la existencia de desacato y el juez, por incorrecta apreciación fáctica, determina que éste no existió, se desdibujará uno de los medios de persuasión con el que contaba el accionado para que se respetara su derecho fundamental. Al tener un carácter persuasivo, el incidente de desacato sí puede influir en la efectiva protección de los derechos fundamentales del accionante y en esa medida existiría legitimación para pedir la garantía del debido proceso a través de tutela.” (Negrilla intencional de la Sala) Sentencia T-421 de 23 de mayo de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

La Corte Constitucional ha sido clara y contundente al señalar, entre otras, en sentencias T-1686 de 2000, con ponencia del Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, T-553 de 2004, con la tesis del Doctor Jaime Araujo Rentería y C-1006 de 2008 ha reiterado:

*“El cumplimiento de los fallos judiciales es un imperativo del Estado Social de Derecho, fundamento de la democracia y parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”, reiterándose en la misma providencia que “el incumplimiento de las sentencias judiciales constituye una trasgresión del derecho fundamental de acceso a la justicia puesto que el reconocimiento de esta garantía en el texto constitucional se encuentra encaminado, como es obvio, no solo a garantizar la posibilidad de interponer acciones frente a tribunales competentes e imparciales, y a reclamar una decisión sobre las pretensiones debatidas- y cabe anotar que en este punto adquiere sentido la totalidad del proceso judicial agotado incluye el derecho a obtener cumplimiento de las decisiones consignadas en las sentencias. De otra forma desvanece la legitimidad de la Rama Judicial y sus decisiones se convierten en meras proclamaciones sin contenido vinculante”. (Subrayas fuera de texto).*

La Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido del cumplimiento de los fallos judiciales encaminados a garantizar los derechos fundamentales, se deben acatar íntegramente, ha dicho la alta Corporación:

*“Sobre el cumplimiento de los fallos judiciales como fundamento del estado Social de Derecho la Corte sintetizó la línea jurisprudencial, reiterando que la observancia de las decisiones judiciales que*

*ordenan a la administración pública hacer efectivo el goce de un derecho fundamental; exige cabal cumplimiento de lo ordenado, pues (i) es una garantía para la realización de los fines del estado y la prevalencia del orden Constitucional (ii) involucra la concreción del valor de la justicia y la materialización del principio superior de la confianza legítima y (iii) su incumplimiento no solo atenta contra el principio de buena fe, porque la persona que acude ante un Juez está convencida de que la decisión de éste será acatada por la autoridad o particular a quien corresponda, sino que viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, porque impide la efectividad de la orden impartida por el Juez competente”.*

En el caso concreto, en primer lugar, se debe destacar que el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición de la señora **María Cecilia del Perpetuo Socorro Navarro de Betancur**.

Debe tenerse en cuenta que la orden que da el Juez en el proceso de tutela debe ser acatada de inmediato y por su destinatario, pues de lo contrario no se cumplirá con el objeto de la acción que no es otro que la efectiva protección de los derechos fundamentales.

El incumplimiento de los plazos y términos otorgados por el Juez, de las garantías fundamentales que se avalan en la sentencia proferida el pasado 11 de enero de 2013, es de tal gravedad, que además de no cumplirla y hacer caso omiso a la orden impartida, desconoce la autoridad judicial que la profiere, las reglas Constitucionales que lo prohíben, logra desnaturalizar la esencia misma de la acción de tutela que busca una respuesta inmediata, eficaz y contundente a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales e institucionaliza una prórroga de la vulneración de tales derechos inalienables e inconcebibles dentro de la filosofía que inspira la acción constitucional y totalmente opuesta a sus postulados, pero además, constituye una nueva afrenta a las prerrogativas fundamentales del ser humano, porque como quedó dicho, aquel tiene el carácter de derecho fundamental, a las cuales es imposible llegar si no se garantiza que las decisiones del Juez Constitucional se cumplan en término, calidad y cantidad.

En tal sentido, se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1006 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, se ha dicho:

*“comprobado judicialmente el desconocimiento de un derecho fundamental por un agente estatal, el deber de éste es hacer cesar la*

*violación en el término fijado para ello por el Juez Constitucional o probar oportunamente la imposibilidad de hacerlo. Permitir que los funcionarios cumplan las órdenes del Juez de tutela cuando a bien lo tengan, incluso con posterioridad al fallo de consulta, implica autorizar al Estado para prolongar en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales, hacer nugatorias las garantías constitucionales a los mismos, propiciar la repetición de los agravios contra esos derechos y contrariar el fin para el cual están instituidas las autoridades”*

Recuérdese que el legislador sanciona a quien “por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial” elevando tal conducta a la categoría de delito contra la administración pública (artículo 454 C.P, fraude a resolución judicial).

Nuevamente se reitera lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el cual insiste en que el incumplimiento de las decisiones judiciales en tutela, a más de las sanciones en él previstas, genera las sanciones penales a que haya lugar y a renglón seguido, el artículo 53, replica:

*“Artículo 53 **SANCIONES PENALES.** El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá según el caso, en fraude en resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”.*

Conforme se expuso anteriormente, a la señora **María Cecilia del Perpetuo Socorro Navarro de Betancur**, Colpensiones no le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida el 11 de enero de 2013, en los términos indicados por el Juez Constitucional, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

*“**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de petición de la señora María Cecilia del Perpetuo Socorro Navarro de Betancur, conculcados por el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación.*

***SEGUNDO:** En consecuencia, se **ORDENA** a COLPENSIONES que en el término improrrogable de cinco (05) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a resolver los requerimientos efectuados el 9 de octubre del año 2011.”<sup>8</sup>*

Por lo anterior y en el caso concreto, se acreditó que Colpensiones tiene en su poder el expediente administrativo de la señora María Cecilia del Perpetuo Socorro Navarro de Betancur, tal y como se desprende de la copia del pantallazo de la página web de Colpensiones generado el 27 de mayo de

---

<sup>8</sup> Folio 5.

2013<sup>9</sup>, donde se indica que recibieron el caso y la información soporte y ha transcurrido más de dos meses desde que se tuvo conocimiento de que Colpensiones poseía la información y no se ha resuelto de fondo la solicitud de la accionante relativa al recurso de reposición interpuesto desde el 6 de octubre de 2011 en contra de la Resolución N° 113168 del 14 de julio de 2011, a través de la cual, se le concedió la pensión de vejez y que a la fecha no le ha sido resuelto por la entidad, por lo que es evidente que Colpensiones ha tenido tiempo suficiente para proferir respuesta de fondo a la petición de la actora.

Pese al evidente incumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – de lo ordenado en el fallo de tutela del 11 de enero de 2013, no se puede desconocer que la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 5 de junio de 2013, adoptó una serie de medidas con el fin de resolver los problemas presentados en virtud del proceso de transición por el cual atraviesan el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, pues evidenció dicha corporación un desbordamiento de los tiempos normativos para dar respuesta a las solicitudes pensionales de los accionantes, así como un incumplimiento masivo de las órdenes emitidas por los Jueces de la República.

Por lo anterior, no es posible confirmar la sanción impuesta por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín, puesto que la misma debe ajustarse a las directrices determinadas por la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 del 05 de junio de 2013, motivo por el cual, teniendo en cuenta que el grado jurisdiccional de consulta que se surte en esta instancia, es con el fin de verificar si la sanción fue impuesta de manera correcta y habiéndose observado dicha falencia, no queda otra opción que revocar la providencia a través de la cual se le impone tres (03) días de arresto y multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

En atención a la providencia proferida por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín, el 29 de julio de 2013<sup>10</sup>, a través de la cual se hizo referencia al auto 110 del 5 de junio de 2013 expedido por la Corte Constitucional y se indicó que dado que la providencia se refiere a la suspensión de la sanción y no del trámite incidental, se debe surtir de igual forma el grado

---

<sup>9</sup> Folio 15.

<sup>10</sup> Folio 23.

jurisdiccional de consulta y una vez regresara la actuación se suspendería la sanción hasta el 30 de agosto de 2013 y se resolvería lo pertinente; se tiene que, este Despacho no puede entrar a estudiar de fondo el asunto objeto de consulta, toda vez que no se han cumplido los términos indicados por la Corte Constitucional en el auto antes mencionado y adicionalmente, se debe tener presente que en el transcurso de dicha suspensión de términos, Colpensiones debe cumplir la orden del fallo de tutela y si esto sucede, el Juez de Primera Instancia debe dejar sin efecto la sanción impuesta o de lo contrario, remitir el expediente para surtir el grado jurisdiccional de consulta, siempre y cuando el término otorgado por la Corte Constitucional se haya cumplido.

Cohherentemente, con lo aquí expuesto, se dispone **REVOCAR** la providencia objeto de consulta, por no encontrarse acorde con lo dispuesto en el Auto N° 110 del 05 de junio de 2013 proferido por la Corte Constitucional.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVÓQUESE** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes por el medio más eficaz y rápido.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
**Magistrada**

P.