

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, abril veinticinco (25) de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	FRANCISCO HERNANDO ACOSTA ACOSTA
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION Y COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-028-2012-00034-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO INTERLOCUTORIO:	Nº 74
DECISIÓN:	Revoca decisión consultada
ASUNTO:	<b>Consulta sanción impuesta en incidente de desacato.</b> La sanción impuesta por el juez de primera instancia debe dirigirse al obligado.

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 ocho (08) de abril de 2013, proferida por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con cinco (05) días de arresto y multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Señor Omar David Pineda Montenegro, Gerente Nacional de Defensa Judicial de la Administradora Colombia de Pensiones - Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012).

#### **ANTECEDENTES**

El señor **FRANCISCO HERNANDO ACOSTA ACOSTA** actuando en nombre propio interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales en liquidación, para la protección del derecho fundamental de petición, relativo al reconocimiento de los incrementos de la pensión de vejez por persona a cargo.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia expedida el veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012), por la cual se ordenó lo siguiente:

**“PRIMERO: DECLARAR** que el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAL – PENSIONES, vulnera el derecho de petición del señor FRANCISCO HERNANDO ACOSTA, identificado con cédula de ciudadanía número 3472809.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **TUTELAR** el derecho antes mencionado, a favor del señor FRANCISCO HERNANDO ACOSTA, en las condiciones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ORDENAR** al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, PENSIONES, que en un término no superior a las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, **EMITA RESPUESTA EN FORMA CLARA, EXPRESA Y CONGRUENTE A LA PETICIÓN PRESENTADA POR EL ACCIONANTE** en febrero 13 de 2012, mediante el acto administrativo que corresponda, de tal suerte que sus derechos fundamentales sean restablecidos de manera real y eficaz. Dicho acto deberá ser notificado al accionante o a su apoderado en el menor tiempo posible. De todo ello se informará al Despacho...”<sup>1</sup>

El señor **FRANCISCO HERNANDO ACOSTA ACOSTA** 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 Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 27 de septiembre de 2012<sup>2</sup> ordenó requerir al Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Seguro Social - Antioquia, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas hiciera presentación de las acciones emprendidas para dar cumplimiento al fallo de tutela; requerimiento ante el cual, la entidad hizo caso omiso.

---

<sup>1</sup> Folio 4 y 5.

<sup>2</sup> Folio 6.

Mediante auto del 30 de octubre de 2012<sup>3</sup> se ordenó requerir al Agente Liquidador o Representante Legal del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, La Fiduprevisora S.A y a Colpensiones, para que en un término de cuarenta y ocho (48) horas dieran cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de tutela; requerimiento ante el cual, Colpensiones allegó respuesta el día 2 de noviembre de 2012<sup>4</sup>, mediante la cual informó que aún no habían recibido el expediente administrativo del señor Francisco Hernando Acosta Acosta, que contiene toda la información suficiente, completa, veraz e idónea para resolver de fondo su solicitud, por lo cual se encuentran en una situación de imposibilidad material para responder; por lo anterior, solicitó que se declarara que Colpensiones no se encontraba en desacato y que se ordenara al Instituto de Seguros Sociales realizar la entrega del expediente pensional del accionante.

Posteriormente, en auto del 15 de noviembre de 2012<sup>5</sup>, se dio apertura al trámite incidental, y se ordenó requerir a la Fiduprevisora como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas procediera a cumplir lo ordenado en el fallo de tutela y certificara el traslado del expediente del accionante a Colpensiones y adicionalmente, se ordenó requerir a Colpensiones para que una vez le fuera entregada la documentación perteneciente al actor, cumpliera lo ordenado en la sentencia de tutela, para lo cual se le otorgó un término de diez (10) días; requerimiento ante el cual las entidades accionadas no emitieron pronunciamiento alguno.

En auto del 4 de diciembre de 2012<sup>6</sup>, se abrió a pruebas el trámite incidental y se ordenó requerir a la Fiduprevisora S.A, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y a Colpensiones, para que informaran acerca del cumplimiento de la orden dada en el fallo de tutela; requerimiento ante el cual, Colpensiones en escrito allegado el día 5 de diciembre de 2012<sup>7</sup>, manifestó nuevamente que no habían recibido el expediente administrativo del señor Francisco Hernando Acosta Acosta, con el fin de poder dar respuesta de fondo a su solicitud.

---

<sup>3</sup> Folio 9.

<sup>4</sup> Folios 12 a 16.

<sup>5</sup> Folio 21.

<sup>6</sup> Folio 25.

<sup>7</sup> Folios 28 a 30.

De otro lado, en escrito allegado por el Instituto de Seguros Sociales en liquidación el día 13 de diciembre de 2012<sup>8</sup>, informó que se encontraban en el proceso de envío del expediente administrativo del accionante a Colpensiones, con el fin de que dicha entidad emita respuesta de fondo; por lo cual, solicitó que se le concediera un término prudencial mientras se concluía el proceso de migración.

En providencia del 15 de enero de 2013<sup>9</sup>, se ordenó requerir nuevamente a la Fiduprevisora S.A, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, para que en un término de cuarenta y ocho (48) horas certificara el traslado del expediente del accionante a Colpensiones; requerimiento ante el cual, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación allegó memorial el día 21 de enero de 2013, donde manifestó que el expediente pensional del señor Francisco Hernando Acosta Acosta fue ingresado al aplicativo virtual EVA y fue enviado a S y C con el sticker N° 00134361, para ser enviado posteriormente a Colpensiones.

Por lo anterior, en auto del 4 de febrero de 2013<sup>10</sup>, se ordenó requerir a Colpensiones para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas hiciera presentación de las acciones emprendidas para dar cumplimiento a la orden contenida en la sentencia de tutela; requerimiento ante el cual Colpensiones hizo caso omiso.

En respuesta enviada por el Instituto de Seguros Sociales en liquidación el día 15 de febrero de 2013<sup>11</sup>, reiterada el 26<sup>12</sup> y 27<sup>13</sup> de febrero y el 4 de marzo<sup>14</sup> siguientes, informó que el expediente administrativo del accionante fue remitido a Colpensiones desde el 16 de enero de 2013, con el fin de que emitieran respuesta de fondo a la solicitud del actor; por lo anterior, solicitó la desvinculación del trámite incidental.

Mediante auto del 20 de febrero de 2013<sup>15</sup>, se ordenó requerir a Colpensiones para que expresara el cumplimiento que se le había dado al fallo de tutela, para lo cual se le concedió el

---

<sup>8</sup> Folio 49.

<sup>9</sup> Folio 50.

<sup>10</sup> Folio 59.

<sup>11</sup> Folio 61.

<sup>12</sup> Folio 68.

<sup>13</sup> Folio 69.

<sup>14</sup> Folio 72.

<sup>15</sup> Folio 63.

término de cuarenta y ocho (48) horas; requerimiento que no fue atendido por la entidad.

De igual forma, en auto del 11 de marzo de 2013, se ordenó requerir por última vez a Colpensiones, para que en el término de cuarenta y ocho (horas) diera cumplimiento a la orden contenida en el fallo de tutela, toda vez que el Instituto de Seguros Sociales ya había acreditado el envío del expediente administrativo del accionante; sin embargo, Colpensiones no emitió pronunciamiento al respecto.

Finalmente, mediante providencia del 8 de abril de 2013<sup>16</sup> el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín, resolvió sancionar al Señor Omar David Pineda Montenegro, Gerente Nacional de Defensa Judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con arresto de cinco (05) días y multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con base en las siguientes razones: “Ya sobre la RESPONSABILIDAD SUBJETIVA que se endilga de los representantes de las entidades, se tiene que el representante legal del Instituto de Seguro Social en Liquidación envió el expediente del señor FRANCISCO HERNANDO ACOSTA ACOSTA, éste se encuentra digitalizado y entregado efectivamente a COLPENSIONES, tal y como lo demuestra la impresión de pantallazo del aplicativo EVA. Así mismo, el representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones dejó transcurrir las varias oportunidades que se le concedieron para que justificara de fondo su conducta omisiva.

La conducta del representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones cumple con el requisito contenido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, para imponer las sanciones a que hubiere lugar y que a continuación se especificarán.

El representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, Señor Omar David Pineda Montenegro (E), o quien haga sus veces, será sancionado con ARRESTO por el término de CINCO (5) DÍAS Y MULTA en cuantía equivalente a TRES (3) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES a favor de la Nación, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes...”<sup>17</sup>. (Subrayas fuera del texto)

<sup>16</sup> Folios 76 a 79.

<sup>17</sup> Folio 78.

## 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 Veintiocho (28) 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 expresó:

*“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.”<sup>18</sup>*

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

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

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 de los derechos que se ampararon mediante la sentencia al 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.

En el caso concreto, se debe destacar que el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín garantizó los derechos fundamentales del señor **FRANCISCO HERNANDO ACOSTA ACOSTA**, mediante providencia del 26 de julio de 2012, en la cual tuteló el derecho de petición y se le ordenó al Instituto de Seguros Sociales, que dentro de un término de cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación del fallo procediera a emitir respuesta en forma clara, expresa y congruente a la petición presentada por el accionante el 13 de febrero de 2012.

Así las cosas, la Sala encuentra claramente demostrada la renuencia y falta de diligencia por parte de Colpensiones para cumplir con la orden contenida en el fallo de tutela expedido por el Juzgado **Veintiocho** Administrativo Oral de Medellín, toda vez que, pese a las notificaciones que se surtieron dentro del

trámite incidental, no se cumplió con lo ordenado en el fallo de tutela, pues se observa que el Instituto de Seguros Sociales en liquidación acreditó la remisión del expediente administrativo del actor a Colpensiones y en copia del pantallazo de la página web de Colpensiones<sup>19</sup> se evidencia que recibieron el caso y la información soporte, situación que en principio llevaría a que se confirmara la sanción impuesta, pero no se debe dejar de lado, que si la función de la consulta es corroborar la correcta imposición de la sanción, es necesario verificar entre otras cosas que la misma haya sido dirigida contra la persona que se encontraba obligada a cumplir, es decir, la persona a la cual le fue dirigida la orden en el fallo de tutela.

El artículo 27 del decreto 2591 de 1991 en su inciso primero consagra lo siguiente:

*“cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora (...)”*

Aunque la orden emitida mediante sentencia del 26 de julio de 2012 por el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín, se encuentra dirigida al Instituto de Seguros Sociales, una vez entró en operación la Administradora Colombiana de Pensiones el 28 de septiembre de 2012, dicha entidad es la obligada para resolver las solicitudes relacionadas con el régimen de prima media con prestación definida que no se hubieran resuelto a la entrada en liquidación del Instituto de Seguros Sociales, en consecuencia, si bien es cierto que el Instituto de Seguro Sociales no tiene competencia para resolver las solicitudes pensionales, si se encontraba obligado a remitir el expediente administrativo del accionante a Colpensiones para que ésta última resolviera de fondo lo pretendido.

De la documentación obrante en el expediente, consta que el expediente administrativo del señor Francisco Hernando Acosta Acosta fue remitido a Colpensiones desde el 16 de enero de 2013 y adicionalmente, Colpensiones certificó que posee la información relativa a la petición del actor, tal y como se desprende de la página web de la entidad; por lo anterior, la sanción por desacato de la orden contenida en el fallo de tutela debía recaer sobre el Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, el

---

<sup>19</sup> Folio 64.

Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría y no en contra del Señor Omar David Pineda Montenegro, Gerente Nacional de Defensa Judicial de Colpensiones, como efectivamente se hizo, en consecuencia, no tiene legitimación para ser sancionado, motivo por el cual, la sanción se impuso de manera incorrecta, lo que conlleva a que se revoque la sanción impuesta en la providencia del 8 de abril de 2013, por el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín.

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

#### **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.