*República de Colombia*

*Tribunal Administrativo de Antioquia*

*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, veintisiete (27) de febrero de dos mil trece (2013)

| | |
|---|---|
| REFERENCIA: | ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO<br>- CONSULTA - |
| ACCIONANTE: | ADELA DE JESÚS MORALES RUEDA |
| ACCIONADO: | INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN |
| RADICADO: | 05001-33-33-027-2012-00101-02 |
| INSTANCIA: | SEGUNDA |
| AUTO INTERLOCUTORIO: | Nº 20 |
| 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. Acreditado 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 treinta (30) de enero de 2013, proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) Salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, en calidad de Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el nueve (09) de agosto de dos mil doce (2012).

## ANTECEDENTES

La señora **ADELA DE JESÚS MORALES RUEDA,** actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, para la protección del derecho fundamental de petición, a través del cual solicitó el cumplimiento del fallo proferido por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito, mediante el cual se reconoció y ordenó el pago del reajuste de la pensión de vejez.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el nueve (09) de agosto de dos mil doce (2012), en el que se ordenó:

> ***"PRIMERO:*** *Por violación al derecho fundamental de petición de la señora Adela de Jesús Morales Rueda (C.C. 32.459.318), por parte del Seguro Social, se* ***CONCEDE LA TUTELA.***
>
> ***SEGUNDO: ORDENAR*** *al Seguro Social por intermedio de su representante legal, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, ponga en conocimiento directo de la accionante el requerimiento aducido, en donde se le solicita allegar todos los autos de costas de segunda instancia.*
>
> *Se advierte a la accionada que deberá detallar claramente a la señora Morales Rueda lo realmente requerido, a quien se le exhorta que para efectos del cumplimiento de las órdenes proferidas deberá colaborar con lo ordenado.*
>
> ***TERCERO: ORDENAR*** *al Seguro Social por intermedio de su representante legal, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de la documentación requerida al accionante, -si aún no lo hubiere hecho-, proceda a dar respuesta al derecho de petición-cuenta de cobro- que le fue presentado a través de apoderado judicial por la señora Adela de Jesús Morales Rueda (CC.32.459.318) el día 27 de octubre de 2011, mediante el cual solicitó el cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Medellín. Dentro de este plazo deberá notificar la decisión al interesado."*[1]

La señora **ADELA DE JESÚS MORALES RUEDA** presentó solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantice 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 Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 27 de agosto de 2012[2] ordenó requerir al Doctor Félix Hernando Gómez Ramírez, representante legal del Instituto de

---

[1] Folio 6.
2. Folio 22.

Seguros Sociales – Seccional Antioquia, para que en el término de 48 horas informara al Despacho sobre el cumplimiento de la orden dada en el fallo de tutela, requerimiento ante el cual, el Instituto de Seguro Sociales allegó respuesta el día 7 de septiembre de 2012[3], a través de la cual señaló que desde el día 27 de agosto de 2012, se dio inicio al cierre de la Sede Administrativa y Centros de Atención al Pensionado del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia, ejecutado por parte de la organización sindical SINTRAISS, algunos grupos sindicales de Antioquia y asociaciones de usuarios, quienes mediante vías de hecho se tomaron las instalaciones de la entidad, ocasionando la suspensión forzosa e indefinida de todos los servicios, por lo anterior, solicitó al Despacho la suspensión de los términos de ley hasta el momento en que cesara la anormalidad y le fueran otorgados 5 días hábiles para adecuar nuevamente el proceso de decisión.

Posteriormente, mediante auto del 24 de septiembre de 2012[4] se dio apertura al incidente de desacato, por lo cual se corrió traslado por el término de tres (03) días a la Presidente del Seguro Social, Doctora Silvia Helena Ramírez Saavedra y al Gerente del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia, Doctor Félix Hernando Gómez Ramírez, para que emitieran pronunciamiento sobre el acatamiento a lo ordenado en el fallo de tutela; en consideración a dicho requerimiento, el Instituto de Seguros Sociales remitió respuesta el día 1 de octubre de 2012[5], a través de la cual manifestó que el expediente de la accionante se encontraba en numeración del acto administrativo, para ser enviado a su ingreso en nómina noviembre – diciembre y posteriormente notificarse en el centro de atención, por lo anterior, solicitó un término de 10 días hábiles mientras se finalizaba el trámite de decisión; adicionalmente, en memorial allegado el mismo día por el Instituto de Seguros Sociales[6] señaló que el expediente de la señora Adela de Jesús Morales Rueda se encontraba en la etapa de firma, en el Departamento de Atención al Pensionado y según fuera desatada la pretensión, positiva o negativamente pasaría al área de nómina o directamente al CAP para notificarse, en razón de ello, solicitó un plazo de 30 días hábiles para decidir de fondo la solicitud de la asegurada.

---

[3] Folio 34 a 36.
[4] Folio 56.
[5] Folios 62 y 63.
[6] Folios 66 y 67.

A través de auto proferido el 3 de octubre de 2012[7], se ordenó vincular a Colpensiones al trámite incidental y se le concedió el término de 5 días hábiles al Institutos de Seguros Sociales, para finalizar el trámite de decisión y notificación de la petición de la accionante.

En escrito allegado por el Instituto de Seguros Sociales el día 4 de octubre de 2012[8], reiterado el 10 de octubre de 2012[9], informó que desde el 28 de septiembre de 2012, la entidad no tiene competencia para adelantar el cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la administración del régimen de prima media con prestación definida y que a la fecha solo se está evacuando la notificación de los expedientes que se encontraban ya resueltos y decididos con anterioridad al 28 de septiembre de 2012, por lo anterior, solicitó un compás de espera de 10 días hábiles para establecer como iba a ser la decisión de las prestaciones económicas con trámite de tutela notificadas antes del 28 de septiembre de 2012.

Mediante providencia del 26 de octubre de 2012[10] se abrió a pruebas el incidente de desacato, donde se ordenó requerir al Instituto de Seguros Sociales para que informara si ya había hecho entrega efectiva a Colpensiones de toda la información correspondiente a la petición instaurada por la señora Adela de Jesús Morales Rueda; y de igual forma se ordenó requerir a Colpensiones para que informara las actuaciones adelantadas dentro del trámite instaurado por la accionante con el fin de dar cumplimiento a la orden impartida en el fallo de tutela; en atención al requerimiento efectuado por el Juzgado, Colpensiones allegó escrito el día 2 de noviembre de 2012, mediante el cual manifestó que no ha recibido el expediente administrativo de la señora Adela de Jesús Morales Rueda, que contiene toda la información suficiente, completa e idónea para resolver de fondo la solicitud presentada por la accionante, generando una imposibilidad material para responder de fondo la petición, en consecuencia, Colpensiones está supeditada a las condiciones de tiempo, modo y lugar que emplee el Instituto de Seguros Sociales para la entrega del expediente administrativo de la accionante; por lo anterior, solicita que se declare que Colpensiones no se encuentra en desacato con relación al fallo de tutela y que se ordene al

---

[7] Folio 68.
[8] Folio 71.
[9] Folio 90.
[10] Folio 117.

Instituto de Seguros Sociales la entrega del expediente de la accionante a Colpensiones.

De otro lado, en memorial enviado por el Instituto de Seguros Sociales el 7 de noviembre de 2012[11], informó que el expediente prestacional de la señora Adela de Jesús Morales Rueda fue enviado al centro de acopio de escaneo para digitalizar la información e ingresarla al aplicativo virtual EVA, con el fin de migrar la información a Colpensiones, quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada, en razón de lo anterior, solicitó un término de 20 días hábiles mientras se terminaba de migrar el expediente.

En auto proferido el día 13 de noviembre de 2012[12], se efectuó el último requerimiento previo a decidir, toda vez que a la fecha no se había acreditado el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela, por lo tanto se ordenó requerir al representante legal del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y al representante legal de Colpensiones, para que dentro del término de 5 días remitieran copia del acto administrativo que resolvió de fondo la petición de la actora, debidamente notificado, en atención a dicho requerimiento, el Instituto de Seguros Sociales allegó escrito el día 19 de noviembre de 2012[13], reiterado el 21 de noviembre siguiente[14], a través del cual informó que el expediente administrativo de la accionante fue ingresado al aplicativo virtual EVA y que posteriormente fue migrado el 6 de noviembre de 2012 a Colpensiones con el Sticker N° 00268155, entidad que decidirá y notificará la prestación económica solicitada.

De igual forma, en respuesta allegada por Colpensiones el 22 de noviembre de 2012[15], manifestó que no ha recibido el expediente administrativo de la señora Adela de Jesús Morales Rueda, para poder decidir de fondo la prestación económica solicitada, por lo cual se encuentra en imposibilidad material para proferir respuesta de fondo.

Por lo anterior, en auto del 26 de noviembre de 2012[16], se ordenó exhortar a Colpensiones para que en el término de diez

---

[11] Folio 133.
[12] Folio 136.
[13] Folio 142.
[14] Folio 147.
[15] Folios 148 a 150.
[16] Folio 155.

(10) días, allegara copia del acto administrativo por el cual resuelve la petición de la señora Adela de Jesús Morales Rueda.

En escrito allegado por Colpensiones el día 29 de noviembre de 2012[17], informó que no había recibido el expediente administrativo de la señor Ana Clemencia Ramírez García, generando una imposibilidad material para responder de fondo su solicitud pensional y que una vez el Instituto de Seguros Sociales realizara la entrega efectiva del expediente pensional de la accionante, se procedería al cumplimiento del fallo de tutela; así mismo, el día 10 de diciembre de 2012[18], reiterada el 11 de enero de 2013[19], Colpensiones envió respuesta señalando que el expediente administrativo de la señora Adela de Jesús Morales Rueda ya había sido remitido a Colpensiones y en consideración a que ha llegado un volumen alto de solicitudes represadas del Instituto de Seguros Sociales, la respuesta de fondo de las mismas aún se encuentra en trámite, por lo cual solicitó un término no inferior a dos meses para dar respuesta de fondo a la solicitud de la accionante.

En virtud de lo anterior, mediante auto del 11 de diciembre de 2012[20], se concedió a Colpensiones el término de 10 días de espera mientras se decide de fondo la prestación económica de la señora Adela de Jesús Morales Rueda.

Finalmente, mediante providencia del 30 de enero de 2013[21], el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, en su condición de Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, 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 Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición.

---

[17] Folios 157 a 159.
[18] Folios 166 y 167.
[19] Folios 175 a 179.
[20] Folio 172.
[21] Folios 184 a 192.

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."*[22]

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:

---

[22] 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 de los derechos que se ampararon 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.

En el caso concreto, se debe destacar que el Juzgado garantizó los derechos fundamentales de la señora **Adela de Jesús Morales Rueda,** mediante providencia del 9 de agosto de 2012, en la cual se 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 dar respuesta a la petición de la accionante. Para el día 28 de septiembre de 2012 el Gobierno Nacional expide el Decreto 2013, por medio del cual se suprimió al Instituto de Seguros Sociales y se ordenó su liquidación, perdiendo esta entidad toda competencia para expedir actos administrativos y para cumplir con los fallos de tutela como lo dispone el artículo 3 inciso 4,

> *"Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia del presente decreto. El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a Colpensiones."*

Pese a lo ordenado en la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, el Instituto de Seguros Sociales no cumplió con lo ordenado, situación por la cual, la actora interpuso incidente de desacato,

el cual finalizó con imponer una sanción al Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El objeto de la consulta como ya fue expuesto es verificar si la sanción se impuso de manera correcta y luego de observar el expediente, se tiene que en el mismo no aparece constancia de notificación al Instituto de Seguros Sociales de la sentencia proferida por el Juzgado Veintisiete Administrativo Oral de Medellín el 9 de agosto de 2012, con lo cual sería posible determinar el tiempo con el cual se contaba para dar cumplimento a la providencia, sin embargo este despacho verificó la fecha de notificación en la página web de la Rama Judicial (consulta de procesos), en la cual aparece como fecha de notificación del Instituto de Seguros Sociales el día 10 de agosto de 2012, por lo cual tenía plazo para cumplir hasta el 21 de agosto siguiente, fecha en la cual aún no se había decretado la supresión del Instituto de Seguros Sociales.

En consecuencia y teniendo en cuenta que el Instituto de Seguros Sociales en liquidación no puede emitir ningún acto ni ejercer las funciones que venía desempeñando, no es posible que dé respuesta a la petición de la accionante, sin embargo, el Decreto 2013 en su artículo 3 inciso 4 prevé un término de seis (6) meses en el cual el Instituto de Seguros Sociales seguirá ejerciendo la defensa de las acciones de tutela que se encuentren en curso al momento de la entrada en vigencia del citado decreto y una vez notificadas las órdenes de tutela a esta entidad, deberá notificar las órdenes a Colpensiones y entregar los soportes documentales, con el fin de que Colpensiones proceda a su cumplimiento, por ser la entidad a quien le corresponde acatar el fallo, motivo este por el cual no existe razón para imponer una sanción a la entidad accionada.

> *"Artículo 3°. Prohibición para iniciar nuevas actividades. El Instituto de Seguros Sociales en liquidación a partir de la vigencia del presente decreto, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones y celebrar contratos necesarios para su liquidación."*

Nótese que el fallo de tutela en el cual se conceden los derechos fundamentales de la accionante fue proferido el pasado 9 de agosto de 2012 debiéndose cumplir en un término de 48 horas y el Instituto de Seguros Sociales pese a varios

requerimientos de la Agencia Judicial no dio ninguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento.

Por tanto, como se evidencia es el Instituto de Seguros Sociales el obligado en este caso, no la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, pues aunque la sanción fue impuesta el 30 de enero de 2013 fecha en la cual ya había comenzado a regir el Decreto 2013 de 2012, la protección de los derechos constitucionales se dio con antelación y con el tiempo suficiente para haberse cumplido lo dispuesto en el fallo de tutela, con lo cual se evidencia que la sanción debió ser dirigida al Representante Legal del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia y no al Representante Legal de Colpensiones, toda vez que la orden dada por el Juzgado Veintisiete Administrativo Oral de Medellín mediante sentencia del 9 de agosto de 2012 estaba dirigida al Instituto de Seguros Sociales, la cual tuvo el tiempo suficiente para dar cumplimiento al fallo de tutela antes de que fuera ordenada su supresión y liquidación.

Por lo anterior, se revocará la sanción impuesta por el Juzgado Veintisiete Administrativo Oral de Medellín, dado que la misma se dirigió contra la entidad que no le correspondía acreditar el cumplimiento.

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

**2ª** - **NOTIFÍQUESE** en forma personal a las partes.

Envíese copia de esta providencia al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

P.