*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: | ANA CLEMENCIA RAMÍREZ GARCÍA |
| ACCIONADO: | INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN |
| RADICADO: | 05001-33-33-027-2012-00152-01 |
| INSTANCIA: | SEGUNDA |
| AUTO INTERLOCUTORIO: | Nº 19 |
| 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 cuatro (04) de febrero 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 seis (06) de septiembre de dos mil doce (2012).

## ANTECEDENTES

La señora **ANA CLEMENCIA RAMÍREZ,** actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, para la protección del derecho fundamental de petición, tendiente al reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el seis (06) de septiembre de dos mil doce (2012), en el que se ordenó:

> ***"PRIMERO:*** *Por violación al derecho fundamental de petición de la señora Ana Clemencia Ramírez García, identificada con C.C. 32.536.815, por parte del Seguro Social – Pensiones, se* ***CONCEDE LA TUTELA.***
>
> ***SEGUNDO: ORDENAR*** *al Seguro Social – Pensiones, por intermedio de su representante legal, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas,* ***si aún no lo hubiere hecho****, proceda a dar respuesta a la solicitud que le fue presentada por la señora Ana Clemencia Ramírez García (CC 32.536.815) el día 03 de Abril de 2012, mediante la cual solicitó el reconocimiento de la pensión de vejez. Dentro del plazo otorgado deberá notificar la decisión a la accionante."*[1]

La señora **ANA CLEMENCIA RAMÍREZ GARCÍA** 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 8 de octubre de 2012[2] ordenó requerir al representante legal de Colpensiones y al liquidador del Instituto de Seguros Sociales, para que en el término de 48 horas informaran 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 22 de octubre de 2012[3], reiterada el 24 de octubre siguiente[4], a través de la cual señala que el expediente de la señor Ana Clemencia Ramírez García fue enviado al Centro de acopio de escaneo de sistemas y computadores S y C, para digitalizarlo e ingresarlo al aplicativo virtual EVA, con el fin de migrar la información a Colpensiones, quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada; por lo anterior, solicitó un término de espera de 20 días hábiles mientras se terminaba de migrar el expediente y adicionalmente que no se les sancionara por cuanto ningún funcionario tiene

---

[1] Folio 7 y 8.
2. Folio 9.
[3] Folio 16.
[4] Folio 19.

competencia para decidir de fondo las pretensiones de la acción de tutela.

Posteriormente, mediante auto del 26 de octubre de 2012[5] se dio apertura al incidente de desacato, por lo cual se corrió traslado por el término de tres (03) días al representante legal de Colpensiones y al representante legal del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, para que emitieran pronunciamiento sobre el acatamiento a lo ordenado en el fallo de tutela; en consideración a dicho requerimiento, Colpensiones remitió respuesta el día 2 de noviembre de 2012[6], a través de la cual manifestó que aún no había recibido el expediente administrativo de la señor Ana Clemencia Ramírez García, el cual contiene toda la información suficiente, veraz e idónea para resolver de fondo la solicitud, generando una situación de imposibilidad material para responder lo solicitado, en consecuencia, afirma que Colpensiones se encuentra 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 y finalmente solicita que se declare que Colpensiones no se encuentra en desacato y que se ordene al Instituto de Seguros Sociales la entrega del expediente administrativo de la actora.

Mediante providencia del 9 de noviembre de 2012[7] 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 Ana Clemencia Ramírez García; 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, para lo cual se les concedió el término de 5 días; vencido el término, el Instituto de Seguros Sociales y Colpensiones hicieron caso omiso al requerimiento efectuado por el Juzgado.

En auto proferido el día 26 de noviembre de 2012[8], 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

---

[5] Folio 21.
[6] Folios 28 a 32.
[7] Folio 37.
[8] Folio 44.

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 informaran al Despacho el estado actual de la petición instaurada por la señora Ana Clemencia Ramírez García, en atención a dicho requerimiento, el Instituto de Seguros Sociales allegó escrito el día 30 de noviembre de 2012[9], a través del cual informó que el expediente administrativo de la accionante fue ingresado al aplicativo virtual EVA y que posteriormente sería migrado a Colpensiones con el Sticker 00139958, caja 1047, estante 084, entidad que decidirá y notificará la prestación económica solicitada.

Por lo anterior, en auto del 10 de diciembre de 2012[10], se ordenó exhortar al Instituto de Seguros Sociales en liquidación para que en el término de diez (10) días, acreditara la transferencia del expediente contentivo de toda la información relacionada con la petición instaurada por la señora Ana Clemencia Ramírez García.

En escrito allegado por Colpensiones el día 11 de diciembre de 2012[11], 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 en un término prudente; adicionalmente, manifestó que el término concedido para cumplir el fallo de tutela no era prudente, teniendo en cuenta que Colpensiones solo tuvo conocimiento de la solicitud de pensión de vejez realizada por la señora Ana Clemencia Ramírez García, con la notificación de la apertura del trámite incidental; en consecuencia, Colpensiones debe realizar un nuevo estudio de la solicitud generándose una situación de desigualdad, por cuanto el Instituto de Seguros Sociales tuvo el término de ley para definir y no lo cumplió, trasladando las consecuencias a Colpensiones, de manera que se requiere de un tiempo mayor y más adecuado que debe contabilizarse a partir de la entrega del expediente a Colpensiones.

---

[9] Folio 51.
[10] Folio 54.
[11] Folios 57 y 58.

De otro lado, en respuesta allegada por el Instituto de Seguros Sociales el día 18 de diciembre de 2012[12], manifestó que el expediente de pensiones de la señora Ana Clemencia Ramírez García, fue ingresado al aplicativo virtual EVA y enviado a S y C con el Sticker N° 000139958, para remitir el expediente a Colpensiones; por lo anterior, solicita que se le desvincule del trámite incidental por cuanto ningún funcionario tiene competencia para dar respuesta de fondo a las pretensiones de la accionante, ya que en virtud de los Decretos 2011, 2012 y 2013 del 28 de septiembre de 2012, le fue suprimido de su objeto social la administración del régimen de prima media. De igual forma, en escrito allegado el día 14 de enero de 2013[13], el Instituto de Seguros Sociales manifestó que el expediente de la señora Ana Clemencia Ramírez García ya se encontraba migrado a Colpensiones con sticker 139958, para el efecto anexó copia del historial del expediente virtual EVA[14], donde se evidencia que el expediente fue entregado a Colpensiones desde el día 7 de diciembre de 2012.

Así mismo, el día 11 de enero de 2012[15], Colpensiones envió respuesta señalando que el expediente administrativo de la señora Ana Clemencia Ramírez García ya había sido remitido a Colpensiones a través de correo certificado y en consideración a que ha llegado un volumen alto de solicitudes represadas del Instituto de Seguros Sociales, la respuesta de fondo de las mimas aún se encuentra en trámite.

Finalmente, mediante providencia del 4 de febrero de 2013[16], 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.

El día 18 de febrero de 2013[17], Colpensiones allegó escrito en el cual informa que mediante Resolución N° GNR-012294 del 14 de febrero de 2013, "Por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez", la que se aporta para el efecto[18], se dio respuesta de fondo, clara y veraz

[12] Folios 65 a 67.
[13] Folio 70.
[14] Folio 71.
[15] Folios 72 a 76.
[16] Folio 82 a 90.
[17] Folios 96 y 97.
[18] Folios 98 a 100.

a la solicitud radicada por la señora Ana Clemencia Ramírez García y que dicho acto administrativo será notificado al accionante en los términos establecidos por los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo cual, la vulneración del derecho fundamental de la afiliado ya se encuentra superada y por lo mismo, las pretensiones de la acción de tutela carecen de objeto; en consecuencia, Colpensiones solicita se declare el cumplimiento del fallo de tutela, se ordene el cierre del trámite incidental, se revoque la sanción impuesta a Colpensiones y se declare la carencia actual de objeto por hecho superado.

Por último, en llamada telefónica efectuada a la apoderada de la señora Ana Clemencia Ramírez García, según constancia obrante a folio 118, manifestó que la Resolución N° GNR 012294 del 14 de febrero de 2013, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez, no ha sido notificada personalmente a la actora.

**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.

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."*[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 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.

---

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

En el caso concreto, se debe destacar que el Juzgado garantizó los derechos fundamentales de la señora **Ana Clemencia Ramírez García,** mediante providencia del 6 de septiembre de 2012, en la cual tuteló el derecho de petición y 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 6 de septiembre 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 7 de septiembre de 2012, por lo cual tenía plazo para cumplir hasta el 17 de septiembre 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 6 de septiembre 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.

De otro lado, consta en el incidente de desacato que el expediente administrativo de la señora Ana Clemencia Ramírez García fue entregado a Colpensiones el día 7 de diciembre de 2012 y a partir de esa fecha Colpensiones contaba con un nuevo término para estudiar la solicitud pensional de la accionante, el cual de acuerdo con la ley es de 4 meses para solicitudes de pensión de vejez, dicho término a la fecha no ha vencido, y aún así Colpensiones expidió resolución concediendo la prestación económica solicitada, la cual todavía se encuentra en proceso de notificación personal.

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 4 de febrero 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 6 de septiembre 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 fuere 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.