

*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:	RUBIELA PADILLA RÍOS
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-024-2012-00158-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	32
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 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 5 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado Veinticuatro (24) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente 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 **Rubiela Padilla Ríos**, actuando en calidad de curadora del señor **Néstor Arturo Téllez Padilla**, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales para la protección del derecho fundamental de petición, toda vez que no le han resuelto de fondo el recurso de reposición y en

subsidio apelación interpuesto contra la Resolución 0577 de 2012, el día 28 de marzo de 2012.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veinticuatro (24º) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el seis (06) de septiembre de 2012, en el que se ordenó:

**“PRIMERO: TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN A FAVOR DE LA SEÑORA RUBIELA PADILLA RÍOS, IDENTIFICADA CON CC. 37.915.807 QUIEN ACTÚA EN CALIDAD DE CURADORA DEL SEÑOR NÉSTOR ARTURO TÉLLEZ PADILLA, VULNERADO POR EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.**

**SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA AL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, QUE DENTRO DEL TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO (48) HORAS HÁBILES CONTADAS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, SI AÚN NO LO HA HECHO, PROFIERA Y NOTIFIQUE EN DEBIDA FORMA, RESPUESTA DE FONDO, CLARA Y PRECISA, RESPECTO AL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA ACCIONANTE, EL 28 DE MARZO DE 2012”<sup>1</sup>**

La señora **Rubiela Padilla Ríos** 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 de desacato, el Juzgado Veinticuatro (24º) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 18 de diciembre de 2012<sup>2</sup> ordenó requerir al Instituto de Seguros Sociales en liquidación, para que informara al Despacho si el expediente sobre el cual recae la solicitud de la señora Rubiela Padilla Ríos ya había sido remitido a Colpensiones, por lo cual se le otorgó el término de dos (2) días; requerimiento ante el cual, el Instituto de Seguros Sociales allegó respuesta el día 22 de enero de 2013<sup>3</sup>, a través de la cual informó que el expediente administrativo de la accionante se remitió a Colpensiones desde el día 12 de diciembre de 2012, con el fin de que dieran respuesta de fondo a lo solicitado; para el efecto anexa copia del pantallazo del visor EVA, mediante el cual se verifica que efectivamente la información fue migrada en esa fecha.

---

<sup>1</sup> Folio 4.

<sup>2</sup> Folio 5.

<sup>3</sup> Folio 7.

Posteriormente, mediante auto del 24 de enero de 2013<sup>4</sup>, se ordenó requerir al Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con el fin de que informara de que manera se estaba dando cumplimiento a la sentencia de tutela, para lo cual se le concedió el término de dos (2) días; requerimiento ante el cual Colpensiones hizo caso omiso.

El 11 de febrero de 2013<sup>5</sup> se abrió el incidente de desacato y se corrió traslado a Colpensiones por el término de cinco (5) días, con el fin de que se pronunciara y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer, requerimiento ante el cual, la entidad no emitió pronunciamiento alguno.

Posteriormente, mediante providencia del 5 de marzo de 2013<sup>6</sup>, el Juzgado Veinticuatro (24<sup>o</sup>) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con multa de tres (3) 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 **Veinticuatro (24)** Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual se tuteló el derecho fundamental de petición de la señora Rubiela Padilla Ríos, en calidad de curadora del señor Néstor Arturo Téllez Padilla.

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*

---

<sup>4</sup> Folio 9.

<sup>5</sup> Folio 12 y 13.

<sup>6</sup> Folios 16 a 19.

*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>7</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 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

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

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 al artículo 6° de la Constitución<sup>8</sup>, **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 A FAVOR DE LA SEÑORA RUBIELA PADILLA RÍOS, IDENTIFICADA CON CC. 37.915.807 QUIEN ACTÚA EN CALIDAD DE CURADORA DEL SEÑOR NÉSTOR ARTURO TÉLLEZ PADILLA, VULNERADO POR EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.***

***SEGUNDO: EN CONSECUENCIA SE LE ORDENA AL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, QUE DENTRO DEL TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO (48) HORAS HÁBILES CONTADAS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, SI AÚN NO LO HA HECHO, PROFIERA Y NOTIFIQUE EN DEBIDA FORMA, RESPUESTA DE FONDO, CLARA Y PRECISA, RESPECTO AL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA ACCIONANTE, EL 28 DE MARZO DE 2012”***<sup>9</sup>

A su vez en la providencia de fecha cinco (05) de marzo de dos mil trece (2013)<sup>10</sup> mediante la cual se sanciona al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora

<sup>8</sup> “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”.

<sup>9</sup> Folio 4.

<sup>10</sup> Folios 16 a 19.

Colombiana de Pensiones - Colpensiones, en la parte del análisis del caso concreto, se observa que el juez de instancia fundamentó el incumplimiento de la orden emitida en el fallo de tutela proferido el 6 de septiembre de 2012 en el siguiente sentido:

*“... Entre tanto, la accionada no demostró que existiera alguna circunstancia que le impidiera dar cumplimiento a la orden de tutela y en esa medida el Despacho encuentra que la acción desplegada se torna insuficiente, sin ninguna causa que lo justifique. La entidad tiene conocimiento del trámite del presente incidente de desacato y se le concedieron **varias oportunidades** para que procediera a revisar su actuación respecto de la orden impartida, sin que ello se hubiese traducido en el cumplimiento de la orden proferida.(...)”*

*(...) por lo expuesto, se impondrá al **Dr. PEDRO NEL OSPINA SANTAMARÍA PRESIDENTE DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-**, **SANCIÓN POR DESACATO A FALLO DE TUTELA**, consistente en **multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes...**”<sup>11</sup>*

Se evidencia de lo anterior que el Juzgado Veinticuatro 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 Rubiela Padilla Ríos, en calidad de curadora del señor Néstor Arturo Téllez Padilla, por lo que sancionó al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 6 de septiembre de 2012, imponiendo como sanción, multa de tres (3) 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 Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, dado que como se transcribió anteriormente la orden contenida en el fallo de tutela va dirigida a: “...ORDENAR AL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, QUE DENTRO DEL TÉRMINO DE CUARENTA Y OCHO (48) HORAS HÁBILES CONTADAS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTA PROVIDENCIA, SI AÚN NO LO HA HECHO, PROFIERA Y NOTIFIQUE EN DEBIDA FORMA, RESPUESTA DE FONDO, CLARA Y PRECISA, RESPECTO AL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA

---

<sup>11</sup> Folio 18.

ACCIONANTE, EL 28 DE MARZO DE 2012...” y en las consideraciones de la providencia sancionatoria al referirse al incumplimiento del fallo hace relación a : “...(...)Entre tanto, la accionada no demostró que existiera alguna circunstancia que le impidiera dar cumplimiento a la orden de tutela y en esa medida el Despacho encuentra que la acción desplegada se torna insuficiente, sin ninguna causa que lo justifique.... por lo expuesto, se impondrá al **Dr. PEDRO NEL OSPINA SANTAMARÍA PRESIDENTE DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-, SANCIÓN POR DESACATO A FALLO DE TUTELA**, consistente en **multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes...**” (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 6 de septiembre de 2012 por el Juzgado Veinticuatro (24) 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 **DOCTOR PEDRO NEL OSPINA SANTAMARÍA**, Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con multa de tres (3) 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

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

**3ª. - DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

P.