

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, ocho (8) de octubre de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	ANTONIO RIGOBERTO HINCAPIÉ GALVIS
ACCIONADO:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-028-2012-00073-03
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	
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 acreditó el cumplimiento del fallo por parte de la entidad, 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 23 septiembre de 2013, proferida por el Juzgado veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con cinco (5) días de arresto y multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, representante legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – Regional Antioquia, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el 1° de agosto de 2012.

#### **ANTECEDENTES**

El señor **Antonio Rigoberto Hincapié Galvis**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguro Social en liquidación para la protección del derecho fundamental de petición referente a la solicitud de pago de

sentencia judicial ejecutoriada-cuenta de cobro- referente a un incremento pensional.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el 1° de agosto de 2012, en el que se ordenó:

**“PRIMERO: DECLARAR** que el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL-PENSIONES, vulnera el derecho de petición de información del señor ANTONIO RIGOBERTO HINCAPIE GALVIS, ... quien solicita al Instituto de Seguro Social dé cumplimiento a la sentencia, respecto a incremento pensional. **SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **TUTELAR** el derecho antes mencionado, a favor del señor ANTONIO RIGOBERTO HINCAPIE GALVIS, en las condiciones señaladas en la parte motiva de esa providencia. **TERCERO: ORDENAR** al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN AL PENSIONADO, 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 EXPRESA A LA PETICIÓN PRESENTADA POR EL ACCIONANTE** el 7 de abril de 2011, cumpliendo con lo señalado en el Artículo 176 del C.C.A., esto es que se expida la resolución en la que se indiquen y adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia, de tal suerte que sus derechos fundamentales sean restablecidos de manera real y eficaz. Dicho acto deberá ser notificado al accionante, de manera personal o por intermedio de su apoderado, en el menor tiempo posible...”<sup>1</sup>

El señor **Antonio Rigoberto Hincapié Galvis** instauró solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela de la referencia en los términos del 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 11 de junio de 2013<sup>2</sup> ordenó requerir al agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales y a Colpensiones para que presenten las acciones emprendidas para dar cumplimiento a la orden contenida en la sentencia de tutela y de no haberlo hecho procedan a dar cumplimiento a la mencionada sentencia dentro de las 48 horas siguientes al recibo de la comunicación. Requerimiento frente al cual el Instituto de Seguros Sociales en liquidación allegó a folio 7 escrito en el cual indicó que el expediente del señor Hincapié Galvis fue

---

<sup>1</sup> Folio 5

<sup>2</sup> Folio 4

entregado a la nueva administradora de pensiones desde el 11 de febrero de 2013 para que ellos emitan el correspondiente acto administrativo<sup>3</sup>, por lo que solicitó se revoque y desvincule de la sanción impuesta al Instituto de Seguros Sociales en liquidación.

Posteriormente, mediante auto del 24 de junio de 2013<sup>4</sup>, se decidió abrir el incidente de desacato y se ordenó requerir al agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales y a Colpensiones para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas en caso de no haberlo hecho procedan a cumplir lo ordenado en la sentencia de tutela de la referencia, en su defecto dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esa decisión procedan a contestar la petición de incidente y solicite las pruebas que quiera hacer valer. Frente a tal requerimiento el Instituto de Seguros Sociales en liquidación mediante escrito allegado en fecha 10 de julio de 2013<sup>5</sup> informó que con posterioridad a la entrada en vigencia de los Decretos 2011 y 2013 de 28 de septiembre de 2012, la entidad cuenta con la competencia legal para conocer de las situaciones de seguridad social, en lo referente a trámites pensionales del régimen de prima media es Colpensiones y no el Instituto de Seguros Sociales en liquidación ni la Fiduprevisora S.A en virtud de las competencias asignadas a cada entidad y a las funciones dispuestas en el artículo 3º del Decreto 2011 de 2012.

Mediante auto del 12 de agosto de 2013<sup>6</sup> se abrió a pruebas el incidente de desacato. Frente a tal requerimiento las incidentadas no emitieron pronunciamiento alguno.

Finalmente, mediante providencia del 23 de septiembre de 2013<sup>7</sup>, el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Regional Antioquia, con cinco (5) días de arresto y multa de tres (3) salarios mínimos legales, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el 1º de agosto de 2013.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

---

<sup>3</sup> Con el fin de probar lo indicado, aportó copia del certificado de recibo del expediente en Colpensiones y del aplicativo Eva en el que se evidencia la entrega del mismo, folio 8 y 9 respectivamente.

<sup>4</sup> Folio 13

<sup>5</sup> Folio 16

<sup>6</sup> Folio 19

<sup>7</sup> Folios 24 a 28

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 profiera 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 que cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que quede restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

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 asunto sub - examine el 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 Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín, el día 1º de agosto de 2013.

La Corte Constitucional, al referirse a la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela, contenida en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, precisó lo siguiente<sup>8</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.

**“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*

---

<sup>8</sup> Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

*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 Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición del señor **Antonio Rigoberto Hincapié Galvis**.

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 1º de agosto de 2012, 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, al señor **Antonio Rigoberto Hincapié Galvis** no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida el 1º de agosto de 2012, en los términos indicados por el Juez Constitucional, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

**“PRIMERO: DECLARAR** que el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL-PENSIONES, vulnera el derecho de petición de información del señor ANTONIO RIGOBERTO HINCAPIE GALVIS, ... quien solicita al Instituto de Seguro Social dé cumplimiento a la sentencia, respecto a incremento pensional. **SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **TUTELAR** el derecho antes mencionado, a favor del señor ANTONIO RIGOBERTO HINCAPIE GALVIS, en las condiciones señaladas en la parte motiva de esa providencia. **TERCERO: ORDENAR** al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN AL PENSIONADO, 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 EXPRESA A LA PETICIÓN PRESENTADA POR EL ACCIONANTE** el 7 de abril de 2011, cumpliendo con lo señalado en el Artículo 176 del C.C.A., esto es que se expida la resolución en la que se indiquen y adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia, de tal suerte que sus derechos fundamentales sean restablecidos de manera real y eficaz. Dicho acto deberá ser notificado al accionante, de manera personal o por intermedio de su apoderado, en el menor tiempo posible...”<sup>9</sup>

Por lo anterior y en el caso concreto, se tiene que a partir de la notificación de la providencia de instancia el Instituto de Seguros Sociales en liquidación contaba con un término de cuarenta y ocho (48) horas para dar respuesta de fondo a la solicitud elevada por el accionante, relacionada con pago de una sentencia judicial relacionada con un incremento pensional y ha transcurrido más de 1 año desde que se emitió la sentencia de la referencia y a la fecha no se ha resuelto de fondo la solicitud del señor Antonio Rigoberto Hincapié Galvis, por lo que es evidente que el término de cuarenta y ocho (48) horas para dar respuesta a la petición, está más que vencido.

Pese al evidente incumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES – de lo ordenado en el fallo de tutela del 1º de agosto de 2012, no se puede desconocer que la Corte Constitucional mediante Auto N° 110 proferido el 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 -

---

<sup>9</sup> Folio 5

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.

En tal sentido, el mencionado auto indicó:

*“20. En ese sentido la orientación general de la decisión a proferir estará dirigida a disponer **que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para responder los derechos de petición radicados ante el ISS.** Dentro de ese mismo término límite deberá cumplir todas las sentencias dictadas en contra del ISS, pendientes de acatamiento, y las que se tomen luego de esta decisión, en las que se ordene responder una petición o el reconocimiento de una pensión negada en su momento por la entidad ahora en liquidación. Así, mientras no se cumpla dicho plazo, aunque se entenderá vulnerado el derecho de petición, se postergará el cumplimiento de la sentencia hasta el 31 de diciembre de 2013. Lo expuesto, sin embargo, únicamente en relación con las solicitudes radicadas en su momento ante el ISS y los fallos que sean producto de acciones u omisiones de la misma entidad, y con las salvedades que se realizarán más adelante (Infra 24 y 42).”*

Por lo anterior, y dado a que la solicitud motivo de la acción de tutela y la consecuente decisión del juez de primera instancia, se radicó en su momento ante el Instituto de Seguros Sociales, no es posible confirmar la sanción impuesta por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo Oral de Medellín a la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones-, 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 sanción con arresto de cinco (5) días de arresto y multa de tres (03) salarios mínimos legales mensuales vigentes al señor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de Colpensiones.

Coherentemente, 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

CE.