República de Colombia

Tribunal Administrativo de Antioquia

Sala Segunda de Oralidad

Magistrada Ponente: Pilar Estrada González

Medellín, quince (15) de julio de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	MARÍA EUGENIA VALENCIA CORREO
ACCIONADO:	COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-020-2012-00259-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	
DECISIÓN:	Revoca Decisión consultada
ASUNTO:	**Consulta, sanción impuesta en incidente de desacato. La sanción impuesta debe ser debidamente individualizada contra el sujeto que incurrió en desacato.**

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 22 de abril de 2013, proferida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la Gerente Nacional de Defensa Jurídica (E) de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES , por incumplir el fallo de tutela proferido desde el 9 de octubre de 2012.

ANTECEDENTES

La señora **María Eugenia Valencia Correa,** actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales – Pensiones y la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES para la protección del derecho fundamental de petición referente a la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

La tutela fue concedida por el Juzgado 20 Administrativo del Circuito de Medellín mediante fallo proferido el 9 de octubre de 2012, en el que se ordenó:

> ***"PRIMERO:*** *Tutelar el derecho fundamental de petición de la señora MARIA EUGENIA VALENCIA CORREA.*
>
> ***SEGUNDO:*** *En consecuencia, se ordena a COLPENSIONES, que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo, si aún no lo ha hecho, proceda a dar respuesta de fondo, clara y concreta a la petición presentada por la señora MARIA EUGENIA VALENCIA CORREA, el día 6 de marzo de 2011, y radicado bajo el No. 590832, solicitando el reconocimiento de la pensión de vejez.*
>
> *Igualmente, corresponde al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-EN LIQUIDACION, adelantar las gestiones que sean necesarias para contribuir al oportuno cumplimiento de la orden judicial, en los términos indicados en el presente proveído."*

El señor **María Eugenia Valencia Correa** instauró solicitud de incidente de desacato, con el fin de que se garantizara el cumplimiento de la sentencia proferida en los términos del Decreto 2591 de 1991 (Folio1).

ACTUACIÓN PROCESAL

Previamente a iniciar el incidente de desacato, el Juzgado 20 Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 20 de noviembre de 2012[1] ordenó requerir a las autoridades responsables del Instituto de Seguros Sociales – Seccional Antioquia y de la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES para que en el término de 2 días informara sobre el cumplimiento del fallo de tutela. Requerimiento ante el cual el ISS indicó que ese Instituto ya no tiene competencia para administrar el régimen e prima media y su competencia a partir de la fecha se limita a seguir ejerciendo la defensa en las acciones de tutela que se encuentren en curso al momento de entrar en vigencia del decreto 2013 del 2010, por lo que el cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la administración del régimen de prima media fueron trasladados a la administradora colombiana de pensiones-COLPENSIONES.

[1] Folio 5

Mediante auto de fecha 11 de diciembre de 2012[2] el Juzgado ordenó vincular al trámite incidental a la Fiduciaria la Previsora S.A como liquidador del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y a su vez ordenó vincular a COLPENSIONES como encargada del cumplimiento de la orden de tutela relacionado con el régimen de prima media con prestación definida. Requerimiento ante el cual el Instituto de Seguros Sociales mediante memorial de fecha 11 de enero de 2011 (folio 20), allegó respuesta en la cual indicó que el expediente de pensiones de la asegurada María Eugenia Valencia Correa fue ingresado al aplicativo EVA y posteriormente fue migrado con el sticker N° 133571 a la nueva Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida –COLPENSIONES, quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada. Anexó a ello obra a folio 21 y 22 del expediente respectivamente, el pantallazo aplicativo EVA y el informe de trámites radicado en el ISS, en los que se evidencia que efectivamente COLPENSIONES recibió el expediente administrativo de la accionante.

COLPENSIONES a su vez mediante escrito de fecha 11de enero de 2013[3] indicó que si bien es cierto de conformidad con el Decreto 2011 de 2012 ordenó la entrada en operación de COLPENSIONES a partir de la mencionada fecha, también lo es que por disposición del mismo decreto, la competencia respecto de la defensa de las acciones de tutela, relacionadas con la administradora del régimen de prima media con prestación definida, que se encuentren en curso al 28 de septiembre de 2012 continúa a cargo del Instituto de Seguros Sociales en liquidación. Posterior a ello mediante memorial del 15 de enero de 2013[4] en el que informó que, COLPENSIONES como nueva administradora del régimen de prima media con prestación definida aún no ha recibido los expedientes administrativos que contienen toda la información suficiente, completa, veraz e idónea para resolver de fondo las solicitudes presentadas por los afiliados y pensionados en el ISS generando una situación de imposibilidad material para responder de fondo lo solicitado. Que entre COLPENSIONES y el ISS se suscribió un acuerdo a nivel de servicios que permitiera la entrega

[2] Folio 13
[3] Folios 23 a 24
[4] Folios 29 a 33

inmediata de expedientes pensionales que tuvieran un trámite judicial con el fin de cumplir de manera prioritaria el mandato constitucional contemplado en el artículo 48 de la Constitución, sin embargo, dicho acuerdo no ha finalizado por lo que el ISS no ha entregado en su totalidad los expedientes, por lo que solicita que el término para decidir deben ser contados desde el día siguiente de la recepción del expediente y no a partir de la notificación del fallo, pues si el ISS no cumple con la remisión del mismo se continua con la misma imposibilidad material de dar cumplimiento al fallo de tutela.

El día 7 de febrero de 2013[5], se dio apertura al trámite incidental en contra del Instituto de Seguros Sociales y a COLPENSIONES para que en el término de 3 días se pronuncie sobre los hechos relacionados en el escrito de desacato remitiendo copia del mismo, pida las pruebas que pretenda hacer valer y acompañar los documentos y pruebas anticipadas que se encuentren en su poder.

A su vez, indicó que teniendo en virtud del escrito allegado al proceso por parte del Instituto de Seguros Sociales, en el cual indicó que el expediente administrativo de la señora Valencia Correa ya fue remitido a COLPENSIONES desde el 20 de octubre de 2012, consideró necesario oficiar a COLPENSIONES para que informe si el expediente de la asegurada se encuentra actualmente en dicha entidad, a fin de dar respuesta a la petición de reconocimiento de pensión de vejez.

Frente a tal requerimiento, el Instituto del Seguro Social reiteró[6] que el expediente administrativo del asegurado María Eugenia Valencia Correa se remitió desde el día20 de octubre de 2012 con el sticker N° 00133571 a la nueva administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida – COLPENSIONES-, para que dé respuesta de fondo al accionante, a su vez solicitó se desvincule de la acción de la referencia.[7]

Finalmente, mediante providencia del 14 de junio de 2013[8] el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito de Medellín

---

[5] Folio 85
[6] Escrito que obra a folio 60, folios 68 a 71, 95 a 98, 103 a 106.
[7] Aporta pantallazo del aplicativo EVA en el que se evidencia que COLPENSIONES, en efecto, recibió el expediente el 20 de octubre de 20212. (Folio 61)
[8] Folios 107 a 110

resolvió sancionar Lina María Sánchez Unda Gerente Nacional de Defensa Jurídica (E) de la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES, con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por desacatar la orden de tutela proferida el 9 de octubre de 2012.

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 Veinte (20) 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."*[9]

---

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

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.

En el caso concreto, se debe destacar que el Juzgado Veinte Administrativo Oral de Medellín garantizó los derechos fundamentales de la señora **María EugeniaValencia Correa,** mediante providencia del 9 de octubre de 2012, en la cual tuteló el derecho de petición y en consecuencia ordenó:

> ***"SEGUNDO:*** *En consecuencia, se ordena a COLPENSIONES, que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del presente fallo, si aún no lo ha hecho, proceda a dar respuesta de fondo, clara y concreta a la petición presentada por la señora MARIA EUGENIA VALENCIA CORREA, el día 6 de marzo de 2011, y radicado bajo el No. 590832, solicitando el reconocimiento de la pensión de vejez.*

> *Igualmente, corresponde al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-EN LIQUIDACION, adelantar las gestiones que sean necesarias para contribuir al oportuno cumplimiento de la orden judicial, en los términos indicados en el presente proveído."*

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 Veinte 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 de la accionante a Colpensiones, lo cual se acredita con el pantallazo del aplicativo EVA y el certificado de trámites de procesos ante el ISS[10], 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 9 de octubre de 2012 por el Juzgado Veinte 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

[10] Folios 21 Y 22

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 de la señora María Eugenia Valencia Correa fue remitido a Colpensiones desde el 20 de octubre de 2012 y adicionalmente, verificada la página de Colpensiones se evidencia que posee la información relativa a la petición de la accionante, tal y como se desprende de la respuesta enviada por 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 Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría y no en contra de la Señora Lina María Sánchez Unda, Gerente Nacional de Defensa Jurídica (E) de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, como efectivamente se hizo.

La individualización del sujeto a imponer posiblemente una sanción de carácter penal, debe producirse desde la admisión del trámite incidental y en la decisión sancionatoria, en aras de proteger su derecho fundamental de defensa y contradicción, que se erige como fundamental según lo contemplado en el artículo 29 de la Carta Magna y en pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

> *"En tales circunstancias, conviene precisar que el objeto del incidente de desacato es sancionar* ***al responsable del incumplimiento del fallo de tutela****, tal como lo establece el artículo 52 del decreto 2591 de 1991, que reza: (…)Teniendo en cuenta que el arresto es una de las sanciones que señala la norma transcrita para quien incumple una orden de tutela, resulta claro que el sujeto pasivo de la misma es la persona natural* ***responsable del incumplimiento del fallo****. Sólo ésta es pasible del mencionado tipo de sanción corporal, no así la persona jurídica. Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, al señalar que la sanción por desacato no se puede imponer a la entidad sino al servidor que, debidamente vinculado al respectivo procedimiento, resulta responsable del incumplimiento del fallo de tutela."* [11](Subrayas y negrillas fuera de texto)

[11] Consejo de Estado. C.P. Dra. Martha Sofia Sanz Tobon. Radicación número 11001-03-15-000-2007-00019-02. Bogotá D.C., 16 de mayo de 2007.

Por lo anterior, el Despacho estima procedente salvaguardar los derechos al debido proceso, de defensa, seguridad jurídica y efectivo acceso a la administración de justicia, por lo que se **REVOCARÁ** la providencia del catorce (14) de junio de dos mil trece (2013) proferida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral de Medellín.

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.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PILAR ESTRADA GONZALEZ
Magistrada

CE.