

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Pilar Estrada González*

Medellín, veintinueve (29) de julio de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	LUZ ALBA MARTÍNEZ DE LONDOÑO
ACCIONADO:	COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-33-027-2013-00092-01
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO N°:	171
DECISIÓN:	Confirma 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. 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 20 de junio de 2013, proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por incumplir el fallo de tutela proferido desde el ocho (08) de febrero de dos mil trece (2013).

#### **ANTECEDENTES**

La señora **Luz Alba Martínez de Londoño**, actuando a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra de Colpensiones para la protección del derecho fundamental de petición, toda vez que no le han dado respuesta a la solicitud elevada desde el 25 de octubre de 2012, relativa al pago de lo ordenado en sentencia judicial ya ejecutoriada.

La tutela fue concedida por el Juzgado Veintisiete (27º) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el ocho (08) de febrero de 2013, en el que se ordenó:

**“PRIMERO:** Conceder la tutela del derecho fundamental de petición de la señora **LUZ ALBA MARTÍNEZ DE LONDOÑO**, que ha sido vulnerado por parte de Colpensiones.

**SEGUNDO: EXONERAR al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN**, de cualquier responsabilidad en razón a lo ventilado en este trámite, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**TERCERO: ORDENAR a COLPENSIONES**, que dentro del término de **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación de esta providencia, **si aún no lo hubiere hecho**, resuelva la petición instaurada por la señora Luz Alba Martínez de Londoño identificada con C.C 32.341.131, el 25 de octubre de 2012; plazo dentro del cual deberá notificar la decisión a la interesada.”<sup>1</sup>

El apoderado de la señora **Luz Alba Martínez de Londoño** 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 Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, mediante auto del 5 de abril de 2013<sup>2</sup> ordenó requerir al Representante Legal de Colpensiones, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas informara sobre el cumplimiento del fallo de tutela; requerimiento ante el cual, Colpensiones hizo caso omiso.

Mediante auto del 7 de mayo de 2013<sup>3</sup> se dio apertura al trámite incidental, y se ordenó requerir al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría Representante Legal de Colpensiones, para que en el término de tres (03) días se pronunciara al respecto; requerimiento ante el cual, la entidad accionada guardó silencio.

---

<sup>1</sup> Folio 13.

<sup>2</sup> Folio 14.

<sup>3</sup> Folio 18.

Posteriormente, en auto del 23 de mayo de 2013<sup>4</sup> se abrió a pruebas el trámite incidental y se ordenó requerir a Colpensiones para que en un término de cinco (05) días informara y acreditara el trámite adelantado para resolver la petición presentada el 25 de octubre de 2012 por la señora Luz Alba Martínez de Londoño; requerimiento ante el cual, la entidad accionada guardó silencio.

En auto del 5 de junio de 2013<sup>5</sup>, se ordenó requerir nuevamente al Representante Legal de Colpensiones para que en un término de cinco (05) días informara el estado actual de la petición presentada por la accionante; requerimiento que no fue debidamente atendido por la entidad.

Finalmente, mediante providencia del 20 de junio de 2013<sup>6</sup> el Juzgado Veintisiete Administrativo Oral de Medellín, resolvió sancionar al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con multa de cinco (05) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En memorial allegado por el Instituto de Seguros Sociales en liquidación el 2 de abril de 2013<sup>7</sup>, informaron que se encontraban en el proceso de envío del expediente administrativo del accionante a Colpensiones, con el objeto de que dicha entidad emita respuesta de fondo a la solicitud del actor y solicitó que se le concediera un término prudencial mientras se concluía el proceso de migración.

En escrito allegado por el apoderado de la señora Luz Alba Martínez de Londoño el 6 de julio de 2013<sup>8</sup>, manifestó que Colpensiones mediante Resolución N° GNR 157169 del 28 de junio de 2013<sup>9</sup> negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la accionante; sin embargo, dicha respuesta no es coherente con lo solicitado a través del derecho de petición radicado el 25 de octubre de 2012, relativo al pago de una sentencia judicial ya ejecutoriada.

---

<sup>4</sup> Folio 21.

<sup>5</sup> Folio 39.

<sup>6</sup> Folios 42 a 47.

<sup>7</sup> Folio 17.

<sup>8</sup> Folio 51.

<sup>9</sup> Folios 53 a 55.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 la 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 Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín, el día 8 de febrero 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>10</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:

---

<sup>10</sup> Esta posición fue reiterada por la Sala en auto de 27 de abril de 2006, M.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

*“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 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 esta 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 Veintisiete Administrativo Oral de Medellín tuteló el Derecho Fundamental de Petición de la señora **Luz Alba Martínez de Londoño**.

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 8 de febrero de 2013, 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.

Así mismo, en conversación telefónica sostenida con la señora Maritza Reyes, empleada del Doctor Andrés Gallego Toro, apoderado de la accionante<sup>11</sup>, manifestó que aún no han recibido respuesta por parte de Colpensiones donde se manifiesten sobre la solicitud presentada el 25 de octubre de 2012.

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).

---

<sup>11</sup> Folio 80.

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, a la señora **Luz Alba Martínez de Londoño** no se le dio cumplimiento a la decisión judicial emitida el 8 de febrero de 2013, en los términos indicados por el Juez Constitucional, cuya orden fue del siguiente tenor literal:

*“**PRIMERO:** Conceder la tutela del derecho fundamental de petición de la señora **LUZ ALBA MARTÍNEZ DE LONDOÑO**, que ha sido vulnerado por parte de Colpensiones.*

***SEGUNDO: EXONERAR al INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL EN LIQUIDACIÓN,** de cualquier responsabilidad en razón a lo ventilado en este trámite, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.*

***TERCERO: ORDENAR a COLPENSIONES,** que dentro del término de **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación de esta providencia, **si aún no lo hubiere hecho**, resuelva la petición instaurada por la señora Luz Alba Martínez de Londoño identificada con C.C 32.341.131, el 25 de octubre de 2012; plazo dentro del cual deberá notificar la decisión a la interesada.”<sup>12</sup>*

En el caso concreto, Colpensiones contaba con un término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del fallo de tutela para dar respuesta de fondo a la solicitud elevada por la actora, relacionada con el pago de sentencia judicial ya ejecutoriada y ha transcurrido casi seis meses desde que se profirió la sentencia que amparó los derechos de la accionante y no se ha resuelto de fondo la solicitud de la señora Luz Alba Martínez de Londoño, por lo que es evidente que el término de cuarenta y ocho (48) horas para dar respuesta a la petición, está más que vencido.

Por lo anterior, es claro que se han violado todos los principios y órdenes de carácter constitucional y fundamental, ya que el

---

<sup>12</sup> Folio 13.

fallo de tutela en el cual se protegen los derechos fundamentales de la accionante fue proferido desde el 8 de febrero de 2013 y Colpensiones pese a varios requerimientos efectuados por el Juzgado de Instancia, hizo caso omiso a las solicitudes de cumplimiento, además no emitió alguna justificación razonada y determinante para no cumplir la orden impartida en su momento. Así mismo, ha incurrido en mora para responder de forma clara, concreta y de fondo la solicitud que presentó la señora Luz Alba Martínez de Londoño, relativa al pago de sentencia judicial ya ejecutoriada.

Adicionalmente, una vez verificada la página web de Colpensiones, se pudo constatar que ya recibieron el caso y la información soporte de la accionante y pese a ello aún no han emitido respuesta de fondo.<sup>13</sup>

Forzoso es entonces, concluir que se presentó un incumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, pues es obvio que la persona en cuyo favor se decreta la protección tiene el derecho a que mientras no se modifiquen de manera sustancial las circunstancias que el Juez ponderó, el amparo que se le concede tenga vocación de ser obligatorio y a que no se desvirtúe su sentido sin un fundamento serio y razonable.

Así es claro, que la sanción impuesta por el Juzgado Veintisiete Administrativo Oral de Medellín, el día 20 de junio de 2013, es procedente y además resulta justa y equitativa dada la naturaleza del incumplimiento.

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la respuesta al Derecho de Petición, así:

*“Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) **comunicándole al solicitante.***

*“**Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada.** Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello*

---

<sup>13</sup> Folio 81.

*preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.<sup>14</sup>*

Se debe poner de presente, 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 - Colpensiones, pues evidenció dicha corporación un desbordamiento en 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.

Según las directrices determinadas por la Corte Constitucional, frente a las acciones de tutela presentadas por solicitudes radicadas directamente ante Colpensiones, se seguirán las reglas generales sobre derecho de petición, acción de tutela e incidentes de desacato, así dispuso:

*“43. De igual manera, la Sala advertirá a los jueces de la República que cuando la acción de tutela se presente por la presunta infracción del derecho de petición de solicitudes radicadas ante Colpensiones o contra las resoluciones de Colpensiones que resuelvan sobre el reconocimiento de una pensión, no se aplicarán las restricciones excepcionales dispuestas en los fundamentos jurídicos 41 y 42 de esta providencia, de modo que se seguirán las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición, procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato.”<sup>15</sup>*

Coherentemente, con lo aquí expuesto, se impone **CONFIRMAR** la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que el Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones desacató la orden proferida por el Juzgado Veintisiete (27) Administrativo Oral de Medellín el ocho (08) de febrero de dos mil trece (2013), en el sentido en que la entidad contó con el tiempo suficiente para dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

---

<sup>14</sup> Sentencia T-043 de 2009 M P Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Auto 110 del 5 de junio de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

## **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sanción impuesta al Doctor Pedro Nel Ospina Santamaría, Representante Legal de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, en la providencia proferida por el Juzgado Veintisiete (°27) Administrativo Oral de Medellín, el veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), por los motivos anteriormente expuestos.

**SEGUNDO:** El hecho de que se confirme la sanción no lo exonera de cumplir la sentencia, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** En firme la presente providencia, remítase el expediente al juzgado de origen.

## **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

P.