

República de Colombia  
Tribunal Administrativo de Antioquia



Sección Primera de Oralidad  
Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Cruz Riaño

Medellín, once (11) de marzo de dos mil trece (2.013)

<b>ACCIÓN</b>	CONSULTA INCIDENTE DESACATO DE SENTENCIA DE TUTELA
<b>DEMANDANTE</b>	OLGA LUCIA MADRID ACEVEDO en nombre propio y en representación de sus hijas LUISA FERNANDA y CAROLINA FERNANDA GALEANO MADRID.
<b>DEMANDADO</b>	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (en liquidación) Y COLPENSIONES.
<b>RADICADO</b>	05001 33 31 027 2012 00181 01
<b>DECISIÓN</b>	REVOCA SANCIÓN
<b>AUTO N°</b>	043

Pasa esta Sala a resolver el Grado Jurisdiccional de Consulta del auto del 5 de febrero de 2013, por medio del cual el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Medellín, sancionó al doctor Felix Hernando Gómez y Silvia Helena Ramírez Saavedra como representantes legales del Seguro Social, con cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dentro del trámite incidental por el desacato de la orden dada en el fallo de tutela proferido el diecisiete (17) de septiembre de 2012, en virtud de la acción promovida por la señora Olga Lucía Madrid Acevedo en nombre propio y en representación de sus hijas Luisa Fernanda y Carolina Fernanda Galeano Madrid..

### 1. ANTECEDENTES

Mediante sentencia del 17 de septiembre de dos mil doce (2.012), el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Medellín amparó el derecho fundamental de petición de la señora Olga Lucía Madrid Acevedo y de sus hijas Luisa Fernanda y Carolina Fernanda Galeano Madrid por parte el Seguro Social – pensiones. En consecuencia, ordenó al Seguro Social – Pensiones, por intermedio de su representante legal, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, si aun no lo hubiere hecho, proceda a resolver la solicitud presentada por la señora Olga Lucia Madrid Acevedo en representación de sus hijas Luisa Fernanda y Carolina Fernanda Galeano Madrid, relativa al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en

razón del fallecimiento del padre de sus hijas, el señor Duvan Uriel Galeano Cadavid, dentro del plazo otorgado deberá notificar la decisión a la interesada.

El día 9 de octubre de 2012, la señora Olga Lucía Madrid Acevedo, por intermedio de apoderado, presentó incidente de desacato, señalando que a la fecha no se ha dado cumplimiento al fallo de tutela proferido por el 17 de septiembre de 2012, por el Juzgado Veintisiete Administrativo.

El día 10 de octubre de 2012, el Juzgado de primera instancia realizó un requerimiento previo al Instituto de Seguro Social Pensiones en liquidación, al representante legal de Colpensiones y al liquidador del Instituto de Seguros Sociales, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas se sirvan informar al Despacho si es cierto o no que ha incumplido la orden dada en el fallo del 17 de septiembre de 2012. (folio 11).

Así las cosas, el *a quo* el día 26 de octubre de 2012, dispuso la apertura del trámite incidental por desacato (fl. 17), dándole traslado por el término de 3 días a la entidad vinculada Colpensiones y al Seguro Social en liquidación, para que haga efectivo lo mandado en acción de tutela.

El día 7 de noviembre de 2012, Colpensiones envió memorial a la oficina de apoyo judicial de los Juzgados Administrativos, por medio del cual indicó que el Decreto 2013 de 2012, estableció en cabeza del Instituto de Seguros Sociales en liquidación, la obligación de entregar a los expedientes administrativos e información completa a Colpensiones para que pueda cumplir con el fallo de tutela. Afirma que dicha entidad aún no ha recibido no ha recibido el expediente administrativo de la señora Olga Lucía Madrid Acevedo, que contiene toda la información suficiente, completa, veraz e idónea, para resolver de fondo la solicitud ante el ISS, generando una situación actual de imposibilidad material para responder de fondo lo solicitado. (folios 24 a 28).

El 22 de noviembre de 2012, el Seguro Social en liquidación, aportó escrito dirigido al Juzgado de primera instancia por medio del cual manifestó que el expediente del asegurado Duvan Uriel Galeano Cadavid, fue enviado a centro de acopio de escaneo de sistemas y computadores SYC, para ingresarlo al aplicativo del expediente virtual EVA, con el fin de migrar la

información a la nueva Administradora del Régimen de Prima Media con prestación definida – COLPENSIONES, quien decidirá y notificará la prestación económica solicitada. El ISS en liquidación, solicitó que se le otorgue a Colpensiones un término de 20 días mientras se termina de migrar el expediente, para que proceda al cumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela. (folios 40 y 41.)

El 22 de noviembre de 2012, el ISS en liquidación informó al Despacho que mediante oficio O.D.A No. 12-00329 del 7 de noviembre de 2012, esa dependencia puso en conocimiento del apoderado judicial del accionante el trámite surtido por la misma, del cual aportó copia. (folios 42 y 43.).

El Juzgado de primera instancia, realizó el último requerimiento a las entidades demandadas el día 26 de noviembre de 2012, en donde se les otro el término de 5 días para que informaran al Despacho el estado actual de la petición instaurada por la señora Olga Lucía Madrid Acevedo. (folio 68.)

El 24 de enero de 2013, el Instituto de Seguro Social en liquidación, indicó por medio de memorial que, se encuentran en proceso de envío del expediente administrativo a Colpensiones, para que dicha entidad emita respuesta de fondo al accionante, razón por la cual, solicitó al Despacho que se le conceda un término prudencial con el fin de concluir el proceso efectivo de migración de dicho expediente. (folio 89).

## **2. DECISIÓN SANCIONATORIA**

De acuerdo al trámite anteriormente señalado, el 5 de febrero de 2012, el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Medellín, se pronunció sancionando al Dr. Felix Hernando Gómez Ramírez y Silvia Helena Ramírez Saavedra representantes del Seguro Social en liquidación, con multa de 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el desacato a la orden dada en el fallo de tutela del 17 de septiembre de 2012, en virtud de la acción promovida por la señora Olga Lucía Madrid Acevedo.

Resaltó el *a quo* en sus consideraciones, que no se encuentra justificada la conducta de los representantes legales del Seguro Social en liquidación, toda vez que, para el momento de la emisión de fallo que se imputa incumplido, así como para el momento en que el Gobierno Nacional dispuso la

liquidación de la entidad (28 de septiembre de 2012), ya se encontraba fenecido el término concedido para acatar la orden, por tal razón, al no cumplir pronta y oportunamente la decisión contenida en la sentencia de tutela, ni acreditar la remisión de la documentación relacionada con la petición elevada por la señora Olga Lucia Madrid Acevedo a Colpensiones, queda demostrado el incumplimiento a la orden judicial dictada en vía de tutela.

Posterior al auto sancionatorio el ISS en liquidación, aportó memorial al expediente, por medio del cual indicó que con respecto a la petición de sobreviviente, se presentaron tres solicitudes por parte de la madre señora Sormelina Acevedo Chaverra, compañera permanente señora Adriana Patricia Vélez Ramírez, y por parte de la cónyuge Olga Lucia Madrid Acevedo, accionante dentro de la tutela de la referencia, manifiesta que a la fecha el expediente del fallecido Galeano se encuentra ingresado al aplicativo del expediente virtual administrativo – EVA, siendo enviado desde el 8 de enero de 2013, y que conforme a los datos arrojados por el aplicativo EVA ya se encuentra migrado y entregado a Colpensiones, quien es la encargada de decidir y notificar la prestación económica solicitada. Acompañado del mencionado memorial se aportó pantallazo denominado “Visor EVA”, en donde se puede apreciar que expediente administrativo del señor Duban Uriel Galeano Cadavid fue entregado a Colpensiones desde el 8 de enero de 2013. (folio 109).

Teniendo en cuenta lo anterior, pasa este Despacho a resolver el grado jurisdiccional de consulta previas las siguientes

### **3. CONSIDERACIONES**

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, o en su defecto el tiempo que se haya estimado prudente, 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)”.*

El objeto del desacato en la acción de tutela está definido desde el punto de vista objetivo y subjetivo, objetivamente el juez estudia la conducta que implica que una orden de tutela no ha sido cumplida, y desde el punto de vista subjetivo, se debe mirar que, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, es decir, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que éstas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeadas de todas las garantías procesales.

*“Es el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. Y, si se trata del superior inmediato del funcionario que ha debido cumplir la orden, tratándose de la tutela, adicionalmente ha debido existir una orden del juez requiriéndolo para que hiciera cumplir por el inferior el fallo de tutela, dándosele un término de cuarenta y ocho horas porque así expresamente lo indica el artículo 27 del decreto 2591 de 1991”<sup>1</sup>*

La finalidad del desacato no es la sanción en sí misma, sino una forma de lograr que los derechos fundamentales que han sido tutelados sean garantizados efectivamente.

---

<sup>1</sup> Sentencia T-763 de 1998.

*“3.3. Así las cosas, en caso de incumplimiento de una sentencia de tutela, el afectado tiene la posibilidad de lograr su cumplimiento mediante un incidente de desacato, dentro del cual el juez debe establecer objetivamente que el fallo o la sentencia de tutela no se ha cumplido, o se ha cumplido de manera meramente parcial, o se ha tergiversado, en consecuencia, debe proceder a imponer la sanción que corresponda, **con el fin, como se ha dicho, de restaurar el orden constitucional quebrantado (...)**”<sup>2</sup>.*

Ahora bien, con la expedición y publicación de los Decretos 2011, 2012 y 2013 del año 2012 -los cuales fueron publicados en el Diario Oficial el día 28 de septiembre-, se ordenó la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales, así mismo se reglamentó la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente creada por la Ley 1151 de 2007, siendo que, en el caso del cumplimiento de fallos de tutela relacionados con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, COLPENSIONES entró a sustituir al ISS, como pasa a verse en los siguientes artículos:

#### **DECRETO 2011 DE 2012**

**Artículo 1°. Inicio de Operaciones.** *A partir de la fecha de publicación del presente Decreto, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES inicia operaciones como administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.*

**Artículo 2°. Continuidad en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida de los afiliados y pensionados en COLPENSIONES.** *Los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales -ISS, mantendrán su condición en la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES, así como los derechos y obligaciones que tienen en el mismo régimen, sin que ello implique una selección o traslado de régimen del Sistema General de Pensiones.*

*Los afiliados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM, mantendrán su condición, derechos y obligaciones que tienen, en el mismo régimen administrado por Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES, sin que ello implique una selección o traslado de régimen de Sistema General de Pensiones.*

*Para estos efectos, el traslado de la información de cada uno de los afiliados y pensionados del Instituto de Seguros Sociales -ISS y afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM, se hará observando la debida reserva y*

---

<sup>2</sup> Sentencia T-188 de 2002.

confidencialidad, y no requerirá de autorización alguna del afiliado o pensionado, teniendo en cuenta que su transferencia opera como consecuencia de lo establecido en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

**Artículo 3°. Operaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES.** La Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deberá:

1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que habiendo sido presentadas ante el Instituto de Seguros Sociales ISS, o la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del presente Decreto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 5° del mismo.

2. Pagar la nómina de pensionados que tenía a cargo el Instituto de Seguros Sociales -ISS como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

3. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Instituto de Seguros Sociales -ISS- y de los afiliados de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM.

4. Administrar los Fondos de Reservas de Prestaciones de Vejez, Invalidez y Muerte que administraba el Instituto de Seguros Sociales -ISS de que trata la Ley 100 de 1993.

5. Efectuar el recaudo de los aportes al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en las cuentas y con los mecanismos que la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES establezca para tal efecto.

**Parágrafo Primero Transitorio.** El pago de la nómina de pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que administraba el Instituto de Seguros Sociales -ISS correspondiente al mes de octubre de 2012 se realizará de conformidad con el registro y trámite de novedades que haya efectuado el Instituto de Seguros Sociales -ISS.

**Parágrafo Segundo Transitorio.** Los actos administrativos expedidos por el Instituto de Seguros Sociales -ISS como administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que no hubieren sido notificados a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, serán notificados por el Instituto de Seguros Sociales. Dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se surta la notificación, el Instituto de Seguros Sociales remitirá los expedientes respectivos a la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES.

## **DECRETO 2012 DE 2012**

**ARTICULO 1°.** Suprímense del objeto del Instituto de Seguros Sociales -ISS la dirección, administración, control, vigilancia y prestación de servicios en materia de la Administración de Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

**ARTICULO 2°.** Suprímense de la estructura del Instituto de Seguros Sociales -ISS las siguientes funciones:

1.-Ejecutar los planes y programas en materia de salud, riesgos profesionales y pensiones fijados por la ley, el Gobierno Nacional y su Consejo Directivo.

2.-Efectuar la inscripción de sus afiliados, la facturación y el recaudo de los aportes correspondientes a salud, riesgos profesionales y pensiones, fiscalizar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en esta materia.

3.-Garantizar a sus afiliados y beneficiarios la prestación de los servicios médico-asistenciales integrales que por ley le corresponde, mediante acciones de prevención, curación y rehabilitación, de acuerdo con las normas del Ministerio de Salud y Protección Social, y en coordinación con las entidades y organismos sujetos a las normas del Sistema Nacional de Salud.

4.-Garantizar a sus afiliados y beneficiarios el pago de las prestaciones económicas en materia de salud, riesgos profesionales y pensiones, de acuerdo con las normas legales vigentes.

5.-Evaluar, clasificar y certificar los grados de incapacidad permanente y de invalidez, para reconocimiento de las prestaciones económicas correspondientes a sus afiliados.

6.-Elaborar y expedir, en coordinación con los Ministerios de Trabajo y Salud y Protección Social, los reglamentos sobre higiene y seguridad industrial y prevención de accidentes y enfermedades profesionales.

7.-Emitir los reglamentos generales sobre condiciones y términos en materia de salud, riesgos profesionales y pensiones.

#### **DECRETO 2013 DE 2012**

**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.

Así mismo, conservará su capacidad para seguir adelantando los procesos de cobro coactivo por conceptos de aportes a la seguridad social que se encuentran en curso a la entrada en vigencia del presente decreto. Los recursos que se recauden por este concepto serán trasladados de manera inmediata a las entidades titulares de cada uno de los aportes cobrados, salvo aquellos que correspondan al Instituto de Seguros Sociales en Liquidación. Una vez culmine la liquidación dicha función será trasladada a quien determine el Gobierno Nacional.

En todo caso, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, presentará a COLPENSIONES un informe detallado de las acciones y del estado de cada uno de los procesos de cobro coactivo, así como de los recaudos que dentro de los mismos se hayan obtenido.

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.

Una vez notificadas las órdenes de tutela el Instituto de Seguros Sociales en liquidación procederá de inmediato a comunicar a COLPENSIONES el contenido de la decisión y suministrará los soportes y documentos necesarios que aún se encuentren en su poder para que COLPENSIONES proceda a su cumplimiento. De lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales en liquidación informará al Juez competente. (-Subrayas del Despacho-)

Analizado el asunto materia de consulta, advierte este Despacho que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato, se traduce en el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 17 de septiembre de dos mil doce (2012), mediante el cual se tutelaron los derechos fundamentales de la señora Olga Lucía Madrid Acevedo, ordenándole que en el término de cuarenta y ocho (48) horas proceda a resolver la solicitud presentada por la accionante, relativa al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en razón al fallecimiento del señor Duvan Uriel Galeano Cadavid.

Conforme a las normas precitadas, a partir del 28 de septiembre de 2012 la competencia para emitir respuestas a solicitudes, actos administrativos, reconocimientos pensionales, entre otras funciones que tengan que ver con el citado régimen pensional, recae en la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, y no sobre el Instituto de Seguros Sociales -ISS.

Con base en la prueba sumaria allegada por el Instituto del Seguro Social – en liquidación-, con la cual pretendió demostrar su cumplimiento respecto a la orden consistente en la entrega del expediente administrativo de la accionante a Colpensiones, y dadas las condiciones vigentes, respecto a la supresión y liquidación del Instituto del Seguro Social y la entrada en funcionamiento de la nueva Administradora Colombiana de Pensiones, mediante los Decretos No. 2011, 2012 y 2013 del 28 de septiembre de 2012; no fue controvertida de manera específica por parte de Colpensiones, como

entidad competente para el cumplimiento del fallo, se puede concluir que el ISS en liquidación, dio cumplimiento a lo señalado en el inciso 5º del artículo 3º del Decreto 2013 de 2012, toda vez que, ya hizo entrega del expediente administrativo del señor Duvan Uriel Galeano Cadavid a Colpensiones desde el 8 de enero de 2013 (folio 109), para que dicha entidad cumpla con lo ordenado en el fallo de tutela.

De acuerdo con lo expuesto, estima el Despacho que es Colpensiones, la entidad competente de dar cumplimiento del fallo de tutela proferido el 17 de septiembre de 2012, teniendo en cuenta que fue debidamente vinculada al proceso de la referencia y que posee el expediente administrativo de la accionante desde el 8 de enero de 2013.

Sin más consideraciones, se impone revocar la providencia objeto de consulta, por encontrarse acreditado que la parte demandada acató la orden que diera el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Medellín, consistente en enviar el expediente administrativo de la accionante a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

De acuerdo con el artículo 125 de la ley 1437 de 2011, la presente decisión será adoptada por el Magistrado Ponente.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD**

### **RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR** el auto del 5 de febrero de 2013, proferido por el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a los doctores Felix Hernando Gómez Ramírez y Silvia Helena Ramírez Saavedra, representantes legales del Seguro Social en liquidación, por el incumplimiento del fallo de tutela del 17 de septiembre de 2012.

**SEGUNDO.** Como consecuencia, de lo anterior **DECLÁRESE** que no hay lugar a imponer sanción alguna a los representantes legales de Instituto de Seguro Social, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**TERCERO.** En firme la decisiones, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE**

**Álvaro Cruz Riaño**  
**Magistrado**

4