



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrada Ponente: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
San José de Cúcuta, veinte (20) de febrero del dos mil trece (2013)

**Rad N°:** 54001-23-33-000-2012-0172-00  
**Acción:** Incidente de Desacato de tutela  
**Accionante:** Famisalud Comfanorte EPSS  
**Accionado:** Instituto Departamental de Salud – Ministerio de Salud y  
Protección Social

Entra el Despacho a decidir el incidente de desacato formulado por la Agente Especial de Liquidación de Famisalud Comfanorte EPSS, el 07 de diciembre del 2012, de acuerdo con lo siguiente,

## I. ANTECEDENTES

### 1. Del incidente

La Agente Especial de Liquidación de Famisalud Comfanorte EPSS mediante escrito incidental del 07 de diciembre del 2012, precisó que el accionado no ha cumplido la sentencia del 29 de noviembre del 2012, por cuanto a la fecha no ha recibido respuesta de fondo de parte del Ministerio de Salud y Protección Social, precisando además que, mediante comunicación del 20 de noviembre del 2012, suscrita por el Director de Prestación de Servicios y Atención Primaria del accionado, en la misma no se emite un pronunciamiento de fondo acerca a las solicitudes elevadas, por cuanto indica que remitirá el asunto para concepto de las oficinas jurídicas de esa entidad y de la Superintendencia Nacional de Salud, supeditando con ello, el trámite que deba adelantar la ESP en Liquidación a lo conceptuado por dichas dependencias<sup>1</sup>.

### 2. Del fallo de tutela

Esta Corporación, mediante sentencia del veintinueve (29) de noviembre del dos mil doce (2012), decidió lo siguiente:

***“PRIMERO: TUTÉLESE*** el derecho fundamental de petición de ***FAMISALUD COMFANORTE EPSS*** y en consecuencia, ***ORDÉNESE*** al Ministerio de Salud y de la Protección Social que dentro de las 48 horas siguientes al presente fallo, le dé respuesta a los oficios Nos. 35542 del 25 de julio del 2012, 46101 del 25 de septiembre del 2012, 46147 del 26 de septiembre del 2012 y 48039 del 8 de octubre del 2012, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

***SEGUNDO: ABSUÉLVASE*** de toda responsabilidad al Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

---

<sup>1</sup> Ver folios 1 y 2

**TERCERO: NIÉGUESE** la solicitud de que se le ordena al accionado que le dé cumplimiento y continuidad a lo contemplado en la resolución 1606 de 2012, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.  
(...)”

**3. Respuesta del accionado**

El Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social solicita que se denieguen las pretensiones del presente incidente, por cuanto han cumplido cabalmente la sentencia de tutela, indicando que mediante el oficio No. 2012-23102435591 se le dio respuesta a las peticiones Nos. 35542, 46101, 46147 y 48039<sup>2</sup>.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

**1. Problema Jurídico**

Le corresponde al Despacho determinar ¿Si el accionado cumplió lo ordenado por ésta Corporación mediante la sentencia del 29 de noviembre del 2012, en la que se tuteló el derecho fundamental de petición del accionado o por el contrario, incurrió en desacato?

**2. Hechos jurídicamente probados**

Mediante el oficio No. 201223102435591 del 20 de noviembre del 2012, el Director de Prestación de Servicios y Atención Primaria le dio respuesta a las peticiones con radicado Nos. 159340, 217129, 217123 y 201242302350092, en los siguientes términos<sup>3</sup>:

**A. Oficios con radicado 217129 y 159340, correspondiente a las peticiones 35542 y 46101**

| <i><b>Petición</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <i><b>Respuesta</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>“se sirva indicar si los mencionados recursos, los cuales ya habían sido asignados para el pago directo a los prestadores, mantendrán su destinación atendiendo lo señalado en la resolución antes mencionada o si por el contrario los mismos serán girados a la aseguradora para hacer parte de los activos del proceso liquidatorio del programa”</i> | <i>“Teniendo en cuenta que los recursos asignados en la Resolución 1606 de 2012, corresponden al Presupuesto de inversión del Ministerio de Salud y Protección Social de la vigencia 2012... lo cual claramente determina su destinación y procedimiento para giro, no es posible modificar la destinación de dichos recursos ni su procedimiento para giro, por lo que estos recursos no se pueden girar directamente al asegurador y solo se girarán a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en las condiciones definidas en la Resolución 1606 de 2012.”</i> |

<sup>2</sup> Ver folios 19 y 20 del incidente.  
<sup>3</sup> Ver folios 3 a 8 del incidente.

**B. Oficio No. 217123 correspondiente a la petición No. 46147**

| <i><b>Petición</b></i>                                                                                                                                                            | <i><b>Respuesta</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>“Me permito requerir el giro de los recursos asignados mediante las resoluciones números 1080 de 2012 y 1606 a favor de la liquidación del programa régimen subsidiado...”</i> | <i>“Primero que todo es necesario precisar que los recursos asignados al Departamento de Norte de Santander en el Anexo Técnico No. 1 de la Resolución 1606 de 2012, nada tiene que ver con el Decreto 1080 de 2012, el cual en su escrito, por error lo menciona como Resolución 1080 de 2012...se reitera lo manifestado anteriormente en cuanto a que no es posible modificar la destinación de los recursos de la Resolución 1606 de 2012 ni su procedimiento para giro, por lo que estos recursos no se pueden girar directamente al asegurador...si Famisalud EPS entidad en Liquidación considera que no es posible girar los recursos en las condiciones definidas en la Resolución 1606 de 2012, este Ministerio se abstendrá de realizar dichos giros, hasta tanto se cumpla con el procedimiento definido en la mencionada resolución.”</i> |

**C. Oficio 201242302350092 correspondiente a la petición No. 48039**

| <i><b>Petición</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <i><b>Respuesta</b></i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>“...En aras de aliviar la gravosa situación financiera de la red hospitalaria de Norte de Santander, en especial de la red hospitalaria pública; con todo respeto, me permito solicitar su valiosa intervención en el sentido de ordenar a quien corresponde, el giro de los recursos asignados mediante resolución 1606 de 2012 a las diferentes Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud conforme los documentos allegados en su oportunidad a ese Ministerio.”</i> | <i>“... Los recursos de la Resolución 1606 de 2012 corresponden al Presupuesto de inversión del Ministerio de Salud y Protección Social de la vigencia 2012. Unidad: 19014 Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social. Programa: 630 Transferencias. Subprograma: 306 Prestación de Servicios de Salud, apropiados en el Presupuesto General de la Nación, por lo que no les son aplicables los conceptos dados para el Decreto 1080 del 2012 relacionados con los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y los recursos parafiscales.”</i> |

**2. La decisión**

Para el Despacho no existe incumplimiento del fallo del 29 de noviembre del 2012, proferido por esta Corporación, por parte del accionado, de acuerdo con lo siguiente.

**(i) Del incidente del desacato**

Sobre el particular, el art. 52 del Decreto 2591 de 1991, prevé:

ARTICULO 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 efecto devolutivo).*

Al respecto, la Corte Constitucional recientemente determinó las características del incumplimiento de la orden judicial dada por medio de un fallo de tutela, en los siguientes términos<sup>4</sup>:

*“El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. De acuerdo con su formulación jurídica, el incidente de desacato ha sido entendido como un procedimiento: (i) que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio; (ii) cuyo trámite tiene carácter incidental.*

*(...)*

*La autoridad judicial que decide el desacato debe limitarse a verificar: “(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada). (Sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005). // Adicionalmente, el juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden impartida a través de la sentencia de tutela y, de existir el incumplimiento, debe identificar si fue integral o parcial. Una vez verificado el incumplimiento debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho (...).” Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden inicial, siempre que se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada, señalando los lineamientos que han de seguirse para tal efecto.”*

En ese orden de ideas, la misma jurisprudencia Constitucional ha precisado varias causales de procedibilidad para que se presente desacato a la orden judicial impartida y se ha dicho que: “... se entiende que el desacato procede cuando no ha sido cumplida la orden dictada en un fallo de tutela, cuando el cumplimiento ha sido insuficiente o incompleto, cuando no han sido obedecidas otras decisiones tomadas por el juez en el curso del proceso, cuando no se obedece la orden judicial dada al demandado, de no volver a incurrir en las conductas que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales, o cuando el demandado

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-512/11, Magistrado Ponente: JORGE IVAN PALACIO PALACIO. Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil once (2011).

no cumple dentro de los términos señalados por la providencia judicial<sup>5</sup>, (subrayas y negrilla fuera de texto), Jurisprudencia que es aplicable al caso por tratarse de una acción de tutela, y del incumplimiento a una orden judicial emitida por una autoridad competente.

## **(ii) Del caso concreto**

De la sentencia proferida el 29 de noviembre del 2012, se puede apreciar lo siguiente:

### **Derecho protegido: Petición**

**Destinatario de la orden:** Ministerio de Salud y de la Protección Social

**Orden:** Le dé respuesta a los oficios Nos. 35542 del 25 de julio del 2012, 46101 del 25 de septiembre del 2012, 46147 del 26 de septiembre del 2012 y 48039 del 8 de octubre del 2012.

De acuerdo con lo anterior, observa el Despacho que de los hechos jurídicamente probados que mediante el oficio No. 201223102435591 del 20 de noviembre del 2012, el Director de Prestación de Servicios y Atención Primaria le dio respuesta a las peticiones con radicado Nos. 159340, 217129, 217123 y 201242302350092, es decir, le dio respuesta a las peticiones elevadas por el actor antes de que se profiriera la orden de protección constitucional por esta Corporación, lo que nos podría hacer pensar que la orden emitida el 29 de noviembre del 2012, está satisfecha; no obstante, dicha apreciación requiere de un mayor análisis.

Mediante los oficios con radicado 217129 y 159340, correspondiente a las peticiones 35542 y 46101, el actor le solicitó al accionado que le indicara si los recursos que habían sido asignados para el pago directo a los prestadores, mantendrán su destinación atendiendo a lo señalado en la Resolución 1606 del 2012, o si por el contrario los mismos serán girados a la aseguradora para hacer parte de los activos del proceso liquidatorio del programa, y frente a lo cual le contestó que no es posible modificar la destinación de dichos recursos ni su procedimiento para giro, y que esos recursos no se pueden girar directamente al asegurador y solo se girarán a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en las condiciones definidas en la Resolución 1606 del 2012. De lo anterior, se aprecia que el núcleo principal de la petición consistía en que le informaran cual era el destino de los recursos asignados mediante la Resolución 1606, y frente a lo cual considera el Despacho que el accionado le contestó de fondo.

En relación con el oficio No. 217123 correspondiente a la petición No. 46147, se observa que el actor requirió al accionado el giro de los recursos asignados

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-459/03 y T-684/04.

mediante las resoluciones números 1080 de 2012 y 1606 a favor de la liquidación del programa régimen subsidiado, de lo cual le contestaron que los recursos asignados al Departamento de Norte de Santander en el Anexo Técnico No. 1 de la Resolución 1606 de 2012, nada tiene que ver con el Decreto 1080 de 2012 y que si Famisalud EPS entidad en Liquidación considera que no es posible girar los recursos en las condiciones definidas en la Resolución 1606 de 2012, se abstendrá de realizar dichos giros, hasta tanto se cumpla con el procedimiento definido en la mencionada resolución. El Despacho observa que si bien, le indicaron que el giro de los recursos que pretende, no se puede realizar de manera automática, sino previo el cumplimiento del procedimiento definido en la Resolución 1606 del 2012, no le especificaron si ya este se ha cumplido y/o en que etapa se encontraba el mismo.

Ahora bien, en relación con el oficio 201242302350092 correspondiente a la petición No. 48039, se observa que se le solicitó al accionado ordenar a quien corresponde, el giro de los recursos asignados mediante resolución 1606 de 2012 a las diferentes Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud conforme los documentos allegados en su oportunidad a ese Ministerio, y el accionado le indicó que la Resolución 1606 de 2012 corresponden al Presupuesto de inversión del Ministerio de Salud y Protección Social de la vigencia 2012 y explicó que es lo regulado por el Decreto 1080 del 2012. Igualmente, se observa que en el oficio No. 201223102435591 del 20 de noviembre del 2012, se le indicó al actor que con el fin de que se dé claridad, ante los conceptos aportados se procederá a adelantar los siguientes trámites:

*“Se solicitará concepto a la Dirección Jurídica de este Ministerio, con el fin de que se informe si los recursos de la Resolución 1606 de 2012 se pueden excluir de la masa de la liquidación, y si esto es posible se le solicitará se informe se informe cual debe ser el trámite y el acto administrativo que soporte dicha exclusión.*

*Se solicitará a la Superintendencia Nacional de Salud se aclare el concepto No. 1-2012-079101, para que informe si el mismo aplica a los recursos de la Resolución 1606 de 2012 y si esto es afirmativo se informe cual debe ser el trámite y el acto administrativo que soporte la exclusión de la masa de la liquidación.”*

En relación con lo anterior, se aprecia que el 28 de enero del 2013, mediante oficio No. 201323100085301 el Director de Prestación de Servicios y Atención Primaria, le envió a la actora el concepto emitido por la Dirección Jurídica con radicado No. 201311200012903 del 25 de enero del 2013, en el que se manifestó lo siguiente:

*“Hemos recibido su comunicación por la cual consulta si los recursos asignados a través de la Resolución 1606 de 2012, se pueden excluir de la masa de liquidación de la EPSS Famisalud – Comfanorte y si ello es viable, cuál ser el trámite y el acto administrativo que soporte dicha resolución.*

*(...)*

*Se hace necesario reiterar la conclusión de que teniendo en cuenta que los recursos que financian la seguridad social tienen una destinación específica, los mismos no pueden formar parte de la masa de liquidación de una EPSS.*

*En este evento y teniendo en cuenta que el artículo 12 del Decreto 050 de 2003, modificado por el artículo 10 del Decreto 3136 de 2011, dispuso que los recursos excedentes del subsidio familiar con corte a 31 de diciembre de 2010, serían girados por las Cajas de Compensación Familiar al Fosyga y deben ser utilizados en el pago de las obligaciones a cargo de los departamentos y distritos por servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado, prestados a los afiliados de las Entidades Promotoras de Salud de ese régimen, se tiene que los recursos a que hace alusión el Decreto 4877 de 2011 y las Resoluciones 1059 y 1606 de 2012 al ser de seguridad social y estar afectados por una destinación específica, no pueden formar parte de la masa de liquidación de Famisalud – Comfanorte EPS en liquidación.*

*En lo atinente a cuál debe ser el trámite y el acto administrativo que soporte la exclusión de la masa de liquidación, consideramos que para definir dicho aspecto debemos acudir a lo previsto para tal efecto en el artículo 9.1.3.2.4 del Decreto 2555 de 2010, según la cual la resolución que determine los bienes y sumas excluidas de la masa de liquidación debe notificarse por edicto; por tal razón, se concluirá que el trámite al cual debe acudirse para efectos de determinar por acto administrativo lo no incluido en la masa de liquidación, es el previsto para el efecto en el Decreto en comento.”*

Por otra parte, el director de Prestación de Servicios y Atención Primaria indicó mediante oficio del 19 de febrero del 2013<sup>6</sup>, **(i)** Que con radicado No. 201323100085301 del 28 de enero del 2013, se remitió a la EPSS Famisalud Comfanorte en Liquidación, el concepto de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, por lo que el actor procedió a expedir la Resolución No. 001 del 11 de febrero del 2013, por medio de la cual se excluyen de la masa de liquidación recursos asignados mediante la Resolución 1606 del 2012, **(ii)** El 14 de febrero del 2013, procedió a remitir la información a la Dirección de Administración de Fondos de Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, para el proceso de giro directo a los 14 acreedores autorizados por Famisalud por valor total de \$3.555.197.097, **(iii)** La Dirección de Administración de Fondos de Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social el 18 de febrero del 2013, remitió al Consorcio SAYP 2011, el cual es el administrador fiduciario de los recursos del FOSYGA de donde proceden los recursos asignados a FAMISALUD mediante la Resolución 1606 del 2012, la ordenación del gasto y autorización del giro OGAG No. 657 y la relación de los recursos con sus respectivas cuentas bancarias, correspondiente a los recursos de la Resolución 1606 del 2012, distribuidos por Famisalud – Comfanorte y en la actualidad, dichos recursos se encuentra en trámite de giro.

Dentro del expediente reposan las siguientes pruebas:

<sup>6</sup> Folios 96 a 98 del expediente.

- Mediante el oficio No. 201323100086301 del 28 de enero del 2013, el Director de Prestación de Servicios y Atención Primaria, le envió a la actora el concepto emitido por la Dirección Jurídica del accionado con radicado No. 201311200012903 del 25 de enero del 2013<sup>7</sup>.
- El 11 de febrero del 2013, la Agente Especial de Liquidación del Famisalud Comfanorte EPSS en Liquidación profirió la Resolución No. 001, mediante la cual excluyó de la masa de liquidación del programa régimen subsidiado, los recursos asignados mediante la Resolución 1606 del 2012, los cuales ascienden al valor de \$3.555.197.0970<sup>8</sup>.
- El 14 de febrero del 2013, el Director de Prestación de Servicios y Atención Primaria le remitió la información a la Dirección de Administración de Fondos de Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social, para el proceso de giro directo a los 14 acreedores autorizados por Famisalud por valor total de \$3.555.197.097<sup>9</sup>.
- La Dirección de Administración de Fondos de Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social el 18 de febrero del 2013, remitió al Consorcio SAYP 2011, la ordenación del gasto y autorización del giro y la relación de los recursos con sus respectivas cuentas bancarias, correspondiente a los recursos de la Resolución 1606 del 2012, distribuidos por Famisalud – Comfanorte<sup>10</sup>.

Analizando el caso concreto a la luz de los lineamientos dados por la Corte Constitucional, se encuentra que los derechos de petición elevados por el actor al Ministerio de Salud y Protección Social y que fueron materia de la protección en la sentencia del 29 de noviembre del 2012, proferida por esta Corporación, solo fueron resueltas por el accionado en forma total, estando en trámite el presente incidente, quedando de todos modos pendientes los giros a las distintas IPS acreedoras de la Famisalud Comfanorte EPSS en liquidación.

El Despacho hace un llamado para que los trámites relacionados con los pagos que deben realizarse a las distintas instituciones prestadoras de salud se hagan de manera ágil y pronta con el fin de que el servicio de salud no se paralice por falta de recursos, especialmente en el caso de entidades públicas que prestan dichos servicios y no tengan que esperar a que se tramiten tutelas e incidentes de desacato para tomar las medidas pertinentes.

---

<sup>7</sup> Folio 99 del expediente.

<sup>8</sup> Folios 125 a 127 del expediente.

<sup>9</sup> Folio 130 del expediente.

<sup>10</sup> Folio 100 del expediente.

Así las cosas, considera el Despacho que el incidente de desacato propuesto por la parte actora no prospera, teniendo en cuenta que lo pretendido en el mismo, como es el cumplimiento de la sentencia del 29 de noviembre proferida por esta Corporación ya es un hecho superado en el trámite del incidente por lo cual ya no hay lugar para imponerle al accionado las sanciones solicitadas por la actor.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLÁRESE** que el incidente propuesto por Famisalud Comfanorte EPSS no prospera, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Una vez en firme esta providencia, procédase al archivo de la presente actuación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ORIGINAL FIRMADO**

**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
**Magistrada**