

*Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad*



*República de Colombia
Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez*

Medellín, diecisiete (17) de enero dos mil trece (2013)

ACCIÓN	TUTELA –DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 023 2012 00090 01
INSTANCIA	CONSULTA
DECISIÓN	REVOCA AUTO
ASUNTO	SANCIÓN IMPUESTA A QUIEN NO CORRESPONDE ASUMIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS ORDENES JUDICIALES.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el Despacho procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del **06 de diciembre de 2012**, mediante la cual, el Juez Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín, resolvió sancionar con **multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes** al Dr. JUAN JOSÉ LALINDE SUÁREZ, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales –En liquidación-, por incumplir el fallo de tutela proferido por ese Despacho el **diez (10) de agosto de 2012**.

ANTECEDENTES

El señor CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA, actuando a través de apoderado judicial propuso **incidente por desacato** a la orden dada por el **Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito de Medellín**, el día **diez (10) de agosto de 2012**., en la cual se amparó su derecho fundamental de petición

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

y se ordenó al Instituto de los Seguros Sociales, que en el término de 10 días, emita una respuesta de fondo y en forma clara a la petición elevada por el señor CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA, el día 22 de marzo de 2012, mediante la cual solicita el cumplimiento de la Sentencia proferida por el Juzgado Segundo (2º) Laboral del Circuito de Medellín.

CONSIDERACIONES

1.- La consulta en el desacato está instituida para verificar la efectividad de la protección de los derechos fundamentales que se hayan amparado mediante un fallo de tutela, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito de la norma que la consagra (decreto 2591 de 1991, Capítulo V, artículos 52 y 53).

2.- 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 un fallo emanado del Juzgado **Veintitrés Administrativo Oral del Circuito de Medellín**, mediante el cual se tuteló el derecho fundamental de Petición del señor CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA.

3.- Así entonces, entrando a revisar la sanción impuesta, observa el Despacho que esta se impuso a quien no correspondía, esto es, al Dr. JUAN JOSÉ LALINDE SUÁREZ, como agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales –En liquidación-, en su calidad de Presidente de la Fiduciaria:

3.1- Los Decretos 2011, 2012 y 2013 del año 2012, mediante los cuales ordenaron la supresión y liquidación del Instituto de los Seguros Sociales, y reglamentaron la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-.

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

En ellos se indicó, respecto de las solicitudes de reconocimiento pensional que se encontraban a cargo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y que a la fecha de entrada en vigencia de dichos decretos no hayan sido resueltas, que las mismas serían resueltas por COLPENSIONES, así:

- “DECRETO 2011 DE 2012

Artículo 1º. 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 2º. 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 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 3º. 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: 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 5º del mismo.

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. 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.

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

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. 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.” (Subrayas fuera del texto original)*

“DECRETO 2012 DE 2012

ARTICULO 1º. *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 2º. *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.*

ACCIÓN	TUTELA –DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

- 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.”

3.2- Por su parte el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012,¹ artículo 3º, dispone:

““Artículo 3º. 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 ycelebrar contratos necesarios para su liquidación.

Así mismo, conservará su capacidad para seguir adelantando los procesos de cobro coactivo por conceptos de aportes ala 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 lasacciones 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 acomunicar aCOLPENSIONES el contenido de la decisión y suministrará los soportes y documentos necesarios que aún se

¹Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones.

ACCIÓN	TUTELA –DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

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.” (Negrillas y subrayas nuestras)

Así entonces, es claro que la competente para dar cumplimiento al fallo de tutela es la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-, y no la FIDUPREVISORA S.A, puesto que dentro de las funciones asignadas al agente liquidador, no se encuentra la de asumir el cumplimiento de los fallos de tutela, ni mucho menos la obligación de realizar la entrega física de los expedientes que estuvieran a cargo del ISS, a la nueva entidad, así se desprende del artículo 7º del Decreto antes referido así:

“Artículo 7. Funciones del Liquidador. El liquidador actuará como representante legal del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y adelantará el proceso de liquidación de la entidad, dentro del marco de este decreto y las disposiciones del artículo 6º del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6º de la Ley 1105 de 2006 y demás normas aplicables. En particular, ejercerá las siguientes funciones:

- 1) Realizar el inventario físico detallado de los activos y pasivos de la entidad y el avalúo de los bienes, en los términos del Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la Ley 1105 de 2006 y el presente Decreto.*
- 2) Responder por la guarda y administración de los bienes y haberes que se encuentren en cabeza del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, adoptando las medidas necesarias para mantener los activos en adecuadas condiciones de seguridad física y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas requeridas para el efecto.*
- 3) Adoptar las medidas necesarias para asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos de la entidad y, en particular, de aquellos que puedan influir en la determinación de obligaciones a cargo de la misma.*
- 4) Informar a los organismos de veeduría y control del inicio del proceso de liquidación.*
- 5) Dar aviso a los Jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndoles que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de procesos contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador. Quedan exceptuados del presente numeral los procesos ejecutivos referentes a obligaciones pensionales del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los cuales continuarán siendo atendidos por COLPENSIONES.*
- 6) Dar aviso a los registradores de instrumentos públicos, autoridades de tránsito y transportes y Cámaras de Comercio, para que den cumplimiento a lo dispuesto en el literal d) del artículo 2º del Decreto Ley 254 del 2000, y para que dentro de los treinta (30) días siguientes a que se inicie la liquidación informen al liquidador*

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

sobre la existencia de folios en los que la institución en liquidación figure como titular de bienes o de cualquier clase de derechos.

7) Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y realización de una liquidación rápida y efectiva.

8) Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la entidad en liquidación y cuando sea del caso presentarlo al Ministerio de Salud y Protección Social, para su aprobación y trámite correspondiente.

9) Adelantar las gestiones necesarias para el cobro de los créditos a favor de la entidad.

10) Continuar con la contabilidad de la entidad.

11) Celebrar los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación y representar a la entidad en las sociedades, asociaciones y entidades en que sea socia o accionista.

12) Transigir, conciliar, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, en los procesos y reclamaciones que se presenten dentro de la liquidación, cuando sea del caso, y atendiendo las reglas sobre prelación de créditos establecidas en la ley.

13) Crear un Comité de Conciliación para el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, para el debido ejercicio de la defensa jurídica del Estado y la adopción de políticas de defensa judicial y prevención del daño antijurídico, en los términos previstos en la ley.

14) Promover, en los casos previstos por la ley, las acciones disciplinarias, contenciosas, civiles o penales necesarias contra los servidores públicos, personas o instituciones que hayan participado en el manejo de los bienes y haberes de la entidad en liquidación.

15) Elaborar, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente decreto el cronograma de actividades para adelantar el proceso liquidatorio.

16) Rendir informe mensual de su gestión al Ministerio de Salud y Protección Social, y los demás que se soliciten por parte de otras autoridades.

17) Presentar el informe final de las actividades realizadas en el ejercicio de su encargo al Ministerio de Salud y Protección Social.

18) Presentar los informes sobre el estado de los procesos judiciales y demás reclamaciones, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme a las normas vigentes.

19) Velar porque se dé cumplimiento al principio de publicidad dentro del proceso de liquidación.

20) Elaborar dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones un programa de supresión de cargos, determinando el personal que deba acompañar el proceso de liquidación.

21) Remitir a la Contraloría General de la República, copia del inventario con el fin de que se realice el control fiscal respectivo.

22) Las demás que le sean asignadas en el presente decreto o que sean propias de su cargo.

Parágrafo 1º, En el ejercicio de las funciones de que tratan los numerales 11) Y 12) del presente artículo, se requerirá previamente de apropiación y disponibilidad presupuestal.

Parágrafo 2º. El liquidador deberá presentar al Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la entrada

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

en vigencia del presente decreto, un informe sobre el estado en que recibe la entidad suprimida. especialmente sobre las condicionesde la contabilidad general, los documentos que conforman el archivo y la relación y estado de los bienes.

El liquidador enviará a la Contraloría General de la República copia del informe correspondiente, para los efectos relacionados con su responsabilidad como liquidador.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

4.- En efecto, a quien corresponde asumir el cumplimiento de los fallos de tutela, relacionados con la administración del Régimen de Prima Media con prestación definida, es a COLPENSIONES, y para ello el Instituto de Seguros Sociales, deberá hacer la entrega de los expedientes que tenga bajo su custodia, con el fin de que la entidad proceda a dar cumplimiento a la orden judicial impuesta, dictando los correspondientes actos administrativos o adelantando las gestiones pertinentes, sin perjuicio de que concurra el ISS –en liquidación-, si le es imputable, por mora en la entrega de los documentos, cualquier conducta contraria a la orden judicial. O, en general lesiva de derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, se reitera que la FIDUPREVISORA S.A., no puede asumir legalmente las obligaciones asignadas a COLPENSIONES, o al ISS, en liquidación. Como la consulta se circunscribe a la sanción impuesta por el Juzgado a la Fiduprevisora, no puede el Tribunal “ampliar” su competencia respecto de otros sujetos que no fueron sancionados.

5.- Así las cosas, por las razones expuestas, se revocará la sanción impuesta.

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

RESUELVE

1.-REVOCAR la decisión consultada.

ACCIÓN	TUTELA -DESACATO CONSULTA-
DEMANDANTE	CARLOS HERNANDO ORTEGA ZAPATA
DEMANDADO	COLPENSIONES Y OTROS
RADICADO	05001 33 33 0232012 00090 01

- 2.- NOTIFICAR por el medio más expedito a las partes.
3. - Envíese el expediente al Juzgado de origen.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Magistrado