

*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Antioquia*



*Sala Segunda de Oralidad*

*Magistrada Ponente: Beatriz Elena Jaramillo Muñoz*

Medellín, Veintinueve (29) de enero de dos mil trece (2013)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO - CONSULTA -
ACCIONANTE:	GUILLERMO AGUDELO HEREDIA
ACCIONADO:	AGENTE LIQUIDADOR DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES- FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A Y ADMINISTRADORA DE PENSIONES-COLPENSIONES
RADICADO:	05001-33-31-001-2012-00227-02
INSTANCIA:	SEGUNDA
AUTO INTERLOCUTORIO:	Nº 008
DECISIÓN:	revoca 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. No se acreditó la remisión del expediente a COLPENSIONES, no 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 once (11) de enero de 2013, proferida por el Juzgado Primero (01) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de tres (3) Salarios mínimos legales mensuales vigentes al Representante Legal de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES por incumplir el fallo de tutela proferido desde el día veinte (20) de abril de dos mil doce (2012), confirmado por sentencia del 30 de mayo de 2012.

## ANTECEDENTES

El señor **GUILLERMO DE JESÚS AGUDELO HEREDIA** actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales para la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, la igualdad y el mínimo vital, con el fin que se le cancelaran las incapacidades que van desde el 7 de Diciembre de 2011 hasta el 19 de diciembre de 2011, del 23 de enero de 2012 hasta el 18 de febrero de 2012 y las del 20 de marzo de 2012 que se dio por 30 días y las que se causaran con posterioridad hasta que se realizara el trámite pertinente para la Calificación de Invalidez.

La tutela fue concedida por el Juzgado Primero (01) Administrativo Oral de Medellín mediante fallo proferido el veinte (20) de abril de dos mil doce (2012), en el que se ordenó:

**“PRIMERO: TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL MÍNIMO VITAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL del señor GUILLERMO DE JESÚS AGUDELO HEREDIA** identificado con Cédula de Ciudadanía N° 3.656.233.

**SEGUNDO: ORDENAR al SEGURO SOCIAL PENSIONES,** que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente fallo, pague el subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando y las cuales se adeudan de 7 de diciembre de 2011 hasta el 19 de diciembre de 2011, del 23 de enero de 2012 hasta el 18 de febrero de 2012, del 19 de febrero de 2012 al 19 de marzo de 2012 y la del 20 de marzo de 2012 la cual se dio por 30 días, y pague aquellas que se generen con base a sus incapacidades y posteriores a las anteriores, esto es, hasta que se realice el trámite pertinente y quede en firme **la CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ,** con el fin de determinar la pertinencia de la pensión de invalidez por enfermedad común, ello al tenor del Decreto 2463 de 2001, artículo 23.”

El Instituto de Seguros Sociales impugnó la decisión proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, mediante sentencia del 30 de mayo de 2012, ordenó confirmar la sentencia impugnada.

El señor **GUILLERMO DE JESÚS AGUDELO HEREDIA** 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 el Juzgado Primero (01) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante auto del 13 de noviembre de 2012<sup>1</sup> ordenó iniciar el incidente de desacato interpuesto en contra del Representante Legal del Instituto de Seguros Sociales-ISS Pensiones; en consecuencia se dispuso oficiar a dicha entidad para que en el término de dos (2) días informara sobre el cumplimiento del fallo, requerimiento ante el cual, el Instituto de Seguros Sociales-En liquidación informó que se efectuó el pago de los períodos ordenados en el fallo de tutela y adicionalmente los que se causaron con posterioridad hasta el mes de agosto de 2012, pero que los pagos siguientes debían surtir ante COLPENSIONES, toda vez que el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012 (por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación) le quitó la competencia al Instituto de Seguros Sociales para el cumplimiento de la sentencia.

El Gobierno Nacional a través del artículo 38 del Decreto 2013 de 2012 previó un plan de entrega de archivos y expedientes pensionales, por lo que COLPENSIONES y el Instituto de Seguros Sociales en liquidación suscribieron un acuerdo que permitiera la entrega inmediata de expedientes pensionales que tuviera en trámite judicial, con el fin de cumplir de manera prioritaria el mandato constitucional contemplado en el artículo 48 de la Constitución Nacional. En consecuencia, indica el Instituto de Seguros Sociales-En Liquidación que es COLPENSIONES la entidad encargada de seguir resolviendo las pretensiones tuteladas por la sentencia al accionante.

---

<sup>1</sup> Folio 26

Sin embargo con el escrito anterior no se da cumplimiento a la sentencia de instancia, por lo que posteriormente y dado que aún no se había vinculado a COLPENSIONES y a la FIDUPREVISORA S.A (Como agente liquidador del ISS) al trámite incidental, mediante auto del 22 de noviembre de 2012 se efectuó un requerimiento previo, otorgando el término de dos días hábiles a las entidades demandadas para que informaran al Despacho sobre las acciones encaminadas al cumplimiento del fallo de tutela.

Ahora bien, en vista de que las entidades accionadas no dieron respuesta al requerimiento previo, mediante auto del 7 de Diciembre de 2012, se ordenó iniciar el incidente de desacato, para lo cual se concedió un término de 2 días hábiles para que se pronunciaran al respecto y en la contestación pidieran las pruebas que pretendieran hacer valer. Requerimiento al cual nuevamente se hizo caso omiso.

Posteriormente, mediante providencia del 11 de enero de 2013, el Juzgado Primero (01) Administrativo del Circuito de Medellín resolvió sancionar al Representante Legal de la ADMINISTRADORA COLONMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES con multa de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato se traduce en el incumplimiento de la sentencia emanada del Juzgado Primero (01) Administrativo del Circuito de Medellín, mediante el cual, se tutelaron al accionante los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social.

El Decreto 2591 de 1991 consagra en el Capítulo V, artículos 52 y 53, las sanciones que debe imponer el juez para hacer cumplir una providencia de tutela, previo el adelantamiento del incidente respectivo.

En relación con el desacato, la Corte Constitucional ha expresado:

*“El desacato consiste en incumplir cualquier orden proferida por el juez con base en las facultades que se le otorgan dentro del trámite de la acción de tutela y con ocasión de la misma (...) La facultad del juez de imponer la sanción por el incumplimiento de tal orden debe entenderse inmersa dentro del contexto de sus poderes disciplinarios, asimilables a los que le concede al juez civil el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil.*

*Sobre la naturaleza de dichos poderes, que se justifican por razones de interés público, expresó esta corporación, en el reciente fallo C-218 de 1996 lo siguiente: “El juez como máxima autoridad responsable del proceso, está en la obligación de garantizar el normal desarrollo del mismo, la realización de todos y cada uno de los derechos de quienes en él actúan y obviamente de la sociedad en general, pues su labor trasciende el interés particular. Para ello el legislador lo dota de una serie de instrumentos que posibilitan su labor, sin los cuales le sería difícil mantener el orden y la disciplina que son esenciales en espacios en los cuales se controvierten derechos y se dirimen situaciones en las que predominan conflictos de intereses.”<sup>2</sup>*

Toda vez que el objetivo buscado se concreta en garantizar el cumplimiento de las órdenes que surgen como mecanismo de protección a los derechos fundamentales, en el evento del desacato la tarea del juez constitucional es sancionar al incumplido con el fin de corregir su actitud omisiva o su acción desobediente; es decir, proveer a la inmediata efectividad de la orden; de lo contrario, las decisiones proferidas por los jueces pasarían a constituir letra muerta, quedando su cumplimiento y, por consiguiente, el amparo concedido en vía de tutela, al arbitrio de la autoridad o del particular destinatario del fallo.

El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 contiene las sanciones que corresponde imponer a quien incumple un fallo de tutela:

*“La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-243 de 1996.

*mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción."*

Bajo esta perspectiva, la consulta en el desacato está instituida tanto para verificar la efectividad en la protección de los derechos que se ampararon mediante la sentencia al tutelante, así como también para revisar que la sanción impuesta por el juez de primera instancia sea justa, equitativa y adecuada al propósito dispuesto y concordante con la norma que la consagra.

En el caso concreto, se debe destacar que el Juzgado garantizó los derechos fundamentales del señor **Guillermo de Jesús Agudelo Heredia** mediante providencia del 20 de abril de 2012, la cual fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Antioquia el día 30 de Mayo de 2012, en la cual se tutelaron los derechos al mínimo vital y a la seguridad social y se le ordenó al Instituto de Seguros Sociales que dentro de un término de cinco (5) días siguientes a la notificación del fallo procediera a pagar las incapacidades adeudadas al accionante.

Para el día 28 de septiembre de 2012 el Gobierno Nacional expide el Decreto 2013, por medio del cual se suprimió al Instituto de Seguros Sociales y se ordenó su liquidación, perdiendo esta entidad toda competencia para expedir actos administrativos y para cumplir con los fallos de tutela como lo dispone el artículo 3 inciso 4,

*"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."*

Pese a lo ordenado en la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Primero (01) Administrativo del Circuito de Medellín, el Instituto de Seguros Sociales no cumplió con lo ordenado, situación por la cual, el actor interpuso incidente de desacato, el cual finalizó con imponer una sanción al Representante Legal de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El objeto de la consulta como ya fue expuesto es verificar si la sanción se impuso de manera correcta y luego de observar el expediente, se tiene que en el mismo no aparece constancia de notificación al Instituto de Seguros Sociales de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín el 20 de abril de 2012, confirmada mediante sentencia del 30 de Mayo de 2012, con lo cual sería posible determinar el tiempo con el cual se contaba para dar cumplimiento a la providencia, sin embargo este despacho verificó la fecha de notificación en la página de la Rama Judicial (consulta de procesos), en la cual aparece como fecha de notificación del Seguro Social el día 24 de abril de 2012.

En consecuencia y teniendo en cuenta que dicha entidad contaba para dar respuesta a la accionante con un término de 5 días siguientes a la fecha de notificación del fallo, en principio se diría que para ese 24 de abril de 2012 la competencia para dar cumplimiento correspondía al Seguro Social, sin embargo, dado que en el fallo de tutela se ordenó pagar las incapacidades hasta tanto quedara en firme la Calificación de Invalidez, la entidad encargada de efectuar el pago a partir del mes de septiembre era COLPENSIONES, toda vez que el Instituto de Seguros Sociales perdió competencia en virtud del proceso de liquidación y solo estaba facultado para llevar a cabo actos propios del proceso de liquidación, por lo tanto, luego del 28 de septiembre de 2012, COLPENSIONES era la entidad competente para dar cumplimiento a los fallos de tutela

Ahora bien, para darle continuidad a la orden dada en el fallo de tutela, esto es, el pago de las incapacidades, el agente liquidador del Instituto de Seguros Sociales debía remitir el

expediente administrativo del señor Guillermo de Jesús Agudelo Heredia a COLPENSIONES, entidad encargada de seguir efectuando dichos pagos, sin embargo, en el trámite incidental no se acreditó la entrega de dicho expediente a la nueva Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, motivo este por el cual no existe razón para imponer una sanción a COLPENSIONES.

*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.*

En cumplimiento con el inciso final del artículo 3 del Decreto 2013 de 2012, se ordenará la remisión del expediente administrativo a COLPENSIONES, con el fin de que se dé cumplimiento al fallo de tutela proferido el día 20 de abril de 2012, confirmado por sentencia del 30 de mayo de 2012.

Artículo 3

(...)

*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.*

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

#### **RESUELVE**

1°. – **REVÓQUESE** la decisión consultada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

2°.- se ordena al Instituto de Seguros Sociales remita el expediente a la Administradora Colombiana de Pensiones

(Colpensiones) dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta Providencia.

3ª - Notifíquese en forma personal a las partes.

Envíese copia de esta providencia al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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