



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD  
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, Dieciocho (18) de Octubre de dos mil trece (2013)

**REFERENCIA:** ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO –  
CONSULTA  
**DEMANDANTE:** AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
**DEMANDADO:** INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN  
LIQUIDACIÓN Y ADMINISTRADORA  
COLOMBIANA DE PENSIONES -  
COLPENSIONES-  
**RADICADO:** 05 001 33 33 020 2013 00234 01  
**INSTANCIA:** SEGUNDA  
**PROVIDENCIA:** AUTO INTERLOCUTORIO No. 245

**ASUNTO:** RESUELVE CONSULTA

**TEMA:** REVOCA SANCION

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, procede la Sala Segunda de Oralidad a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2.013), proferida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales, al Gerente Nacional de Defensa Judicial de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES-, señora MARIA CRISTINA CÓRDOBA DÍAZ por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013).

**ANTECEDENTES**

1. La señora AMPARO GÓMEZ GÓMEZ, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales en liquidación y Colpensiones impetrando la protección de su derecho fundamental de petición, que considera amenazado y/o vulnerado por la omisión de la entidad al no resolver de fondo la petición presentada el doce

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE:	AMPARO GÓMEZ GÓMEZ
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-
RADICADO:	05001333302020130023401
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA

(12) de septiembre de dos mil doce (2012), relacionada con la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

2. . La Tutela, amparando el derecho fundamental de petición, fue concedida por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante fallo proferido el día diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013), y en consecuencia se ordenó al Instituto de Seguros Sociales – en liquidación que en el término de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación del fallo, remitiera si aún no lo había hecho, a Colpensiones el expediente administrativo de la actora, para que esta última una vez recibido dicho expediente procediera dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a resolver de fondo la petición de la accionante radicada el doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012).
3. Mediante escrito allegado a la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín, el día dieciséis (16) de Mayo de dos mil trece (2013), visible a folio 1 del expediente, la señora AMPARO GÓMEZ GÓMEZ, a través de su apoderado judicial, solicitó que se disponga el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de tutela o se impongan las sanciones legales correspondientes.
4. Por auto del veinte (20) de mayo de dos mil trece (2013), el Juzgado de conocimiento, previo a dar inicio al incidente de desacato, ordenó requerir al Instituto de Seguros Sociales -ISS- y a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, para que manifestaran las razones por las cuales no se había dado cumplimiento al fallo de tutela.
5. El veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013) Colpensiones atendiendo al oficio remitido por el despacho, manifiesta que la petición de la actora fue radicada directamente en las oficinas del ISS hoy En Liquidación el doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013) y dicha entidad no contaba con el expediente administrativo necesario para resolver de fondo dicha solicitud, encontrándose supeditada la entidad a las condiciones de tiempo, modo y lugar empleadas por el ISS en liquidación para entregar el expediente respecto, por lo que solicitó desestimar las pretensiones de la actora en relación con COLPENSIONES, además de vincular y ordenar al ISS en liquidación la entrega inmediata del expediente de la accionante, y se concediera un (1) mes para resolver de fondo su solicitud. *–folios 15 a 21–*
6. Por su parte el Instituto de Seguros Sociales- ISS en Liquidación dio respuesta al requerimiento el treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013) con la cual señaló que el expediente administrativo de la actora fue remitido el veintiséis (26) de abril de dos mil trece (2013) con el sticker 64849 a COLPENSIONES para que se diera respuesta a su solicitud. *–folios 22 a 25–*.

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE:	AMPARO GÓMEZ GÓMEZ
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-
RADICADO:	05001333302020130023401
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA

7. Mediante auto del veintiuno (21) de junio de dos mil trece (2013) el despacho de origen puso en conocimiento la respuesta del Instituto de Seguros Sociales- ISS en Liquidación y ordenó requerir al Representante legal de Colpensiones para que en el término de dos (2) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, se conminara a cumplir el fallo de tutela.
8. Por medio del auto de diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), el Juzgado de Instancia ordenó abrir el incidente de desacato de la referencia en contra de la Gerente Nacional de Defensa Judicial de COLPENSIONES, Doctora María Cristina Córdoba Díaz, concediéndole un término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la providencia para que se pronunciara al respecto y pidiera las pruebas que pretende hacer valor o aporte las que se encontraran en su poder, providencia notificada a la accionada el 24 de julio de dos mil trece (2013), según lo obrante a folio 31 del expediente.
9. Mediante providencia del nueve (9) de agosto de dos mil trece (2013) se dispuso abrir a pruebas el incidente de desacato, para lo cual se ofició a COLPENSIONES concediendo un término de tres (3) días para el cumplimiento de lo ordenado.
10. A través de comunicación escrita del trece (13) de agosto de dos mil trece (2013) el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación comunicó al Despacho de origen lo decidido por la Corte Constitucional mediante Auto 110 del cinco (5) de junio de dos mil trece (2013) y reiteró que el expediente de la actora había sido remitido el 26 de abril de 2013 a Colpensiones, posteriormente mediante memorial del seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013) la entidad reiteró lo anteriormente anotado.-folios 34 a 36-

### **DECISIÓN SANCIONATORIA**

Mediante auto del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral del Circuito de Medellín profirió decisión de fondo, resolviendo sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la señora, María Cristina Córdoba Díaz, en la calidad de Gerente Nacional de Defensa Judicial de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013).

Para llegar a la anterior decisión, consideró la *A quo* que COLPENSIONES no acreditó el cumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela pese a que se encontraba demostrado que el expediente administrativo de la afiliada fue

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA
DEMANDANTE:	AMPARO GÓMEZ GÓMEZ
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-
RADICADO:	05001333302020130023401
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE CONSULTA

remitido por el ISS en Liquidación y que de conformidad con el Auto 110 de la Corte Constitucional era procedente continuar con el trámite incidental imponiendo sanción a la entidad accionada por no haber restablecido los derechos fundamentales tutelados de la accionante.

Posterior a ello, COLPENSIONES allegó memorial del tres (3) de octubre de dos mil trece (2013), mediante el cual señaló que mediante la Resolución GNR233365 del trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013) la cual aportó y con la que se reconoció la indemnización sustitutiva de pensión de vejez a la accionante, la entidad se pronunció de fondo sobre su solicitud, configurándose un hecho superado, por lo que solicitó se declare el cumplimiento del fallo de tutela y se ordene el cierre el trámite incidental, con su archivo definitivo. –folios 43 a 48-.

### 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*”, prevé en su artículo 27 que una vez que se profiera el fallo que concede la protección a los derechos constitucionales fundamentales la autoridad responsable de su amenaza o vulneración debe cumplirlo sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho (48) 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 tal forma también se abra proceso contra el superior. De igual forma, establece dicha disposición 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 fundamental.

Por su parte, el artículo 52 *ejusdem* establece el trámite a impartir en caso de incumplimiento a las órdenes proferidas en una sentencia de tutela mediante la cual se conceda la protección a los derechos constitucionales fundamentales y las sanciones aplicables; advierte el precepto:

**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 el efecto devolutivo.~~*

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

En diferentes fallos de Tutela, la H. Corte Constitucional al referirse a la facultad del Juez para sancionar por desacato, consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, ha precisado que el objeto principal del trámite incidental no es la aplicación de la sanción, sino persuadir al responsable del cumplimiento de las órdenes proferidas para la protección de los derechos constitucionales fundamentales. Señaló el órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional:

*“El objeto del incidente de desacato, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo, la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia<sup>1</sup>.*

*Así entonces, la jurisprudencia constitucional<sup>2</sup> ha precisado que la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor.*

*El incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), en la medida en que permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional<sup>3</sup>.*

*Por su parte, esta Corporación ha establecido que la consulta es un grado de jurisdicción que procede sin necesidad de solicitud por ninguna de las partes comprometidas en el proceso y, en ese sentido, es un mecanismo automático que lleva al juez de nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada por el inferior, generalmente con base en motivos de interés público o con el objeto de proteger a la parte más débil en la relación jurídica de que se trata. En el caso de la consulta del incidente de desacato, la situación de debilidad radica en cabeza de la persona a quien se le impone la sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela. Al tener como finalidad establecer la legalidad del auto consultado, su estudio se debe limitar a esta providencia. Por tanto, en el caso de la consulta del incidente no se extiende al estudio de la legalidad de la providencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida<sup>4, 5</sup>.*

<sup>1</sup> Sentencia T-421 de 2003.

<sup>2</sup> Sentencia T-421 de 2003.

<sup>3</sup> Sentencia T-171 de 2009.

<sup>4</sup> Sentencia T-421 de 2003.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

En este orden de ideas, el incidente de desacato creado para las acciones de tutela es establecido por el legislador para garantizar la tutela judicial efectiva, es decir que los ciudadanos no sólo tengan el derecho al acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, sino que sus decisiones trasciendan de lo meramente formal a lo material, a través de los mecanismos que se crean para el cabal cumplimiento de las órdenes judiciales.

Ahora bien, el Decreto 2591 de 1991 establece que una vez adelantado el trámite incidental, si la entidad responsable de la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales no da cumplimiento a las órdenes judiciales, el Juez deberá imponer la sanción correspondiente. No obstante, ha advertido la Jurisprudencia Constitucional que dicha sanción no se deriva de una responsabilidad objetiva, es decir comprobada la omisión automáticamente procede la sanción, sino que debe encontrarse probada la llamada responsabilidad subjetiva, esto es debe acreditarse la negligencia en el desconocimiento de lo resuelto por el Juez de Tutela. Veamos:

*“10.4. Puesto que se trata de un procedimiento disciplinario, el incidente de desacato está cobijado por las garantías que el derecho sancionador prodiga al disciplinado, entre ellas la necesidad que se demuestra la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Por ende, para declarar el desacato de la autoridad responsable no basta con que se compruebe la omisión, sino que esta debe ser atribuible al sancionado. Sobre el particular, la jurisprudencia ha insistido en que “... el juez de tutela al tramitar el respectivo incidente tiene el deber constitucional de indagar por la presencia de elementos que van dirigidos a demostrar la responsabilidad subjetiva de quien incurre en desacato, por tanto dentro del proceso debe aparecer probada la negligencia de la persona que desconoció el referido fallo, lo cual conlleva a que no pueda presumirse la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. De acuerdo con ello, el juzgador tiene la obligación de determinar a partir de la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva del accionado cuál debe ser la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.(...) En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo.”*

*La exigencia de responsabilidad subjetiva para la declaratoria del desacato significa, del mismo modo, que el juez de tutela deberá abstenerse de imponer la sanción cuando se demuestre que la obligación derivada de la orden de tutela no ha sido determinada o que a la autoridad responsable no se le ha dado la oportunidad de cumplirla, a pesar de actuar de buena fe.*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-652 del treinta (30) de agosto de dos mil diez(2010). Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

*11. Es con base en estas consideraciones que la jurisprudencia constitucional ha fijado las diferencias existentes entre el incidente de desacato y el cumplimiento de la sentencia de tutela. Para la Corte, estos dos procedimientos se diferencian en que (i) el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; (ii) la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva; (iii) la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 ejusdem. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia; y (iv) el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”.<sup>6</sup>*

Es importante advertir que, una vez impuesta la sanción por incumplimiento a la sentencia de tutela que acceda a la protección de derechos fundamentales, se activa el Grado Jurisdiccional de la Consulta, sin necesidad de solicitud de parte, que lleva la Juez del nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada. La finalidad de este mecanismo de revisión está prevista para proteger los derechos del incidentado, al encontrarse en un estado de indefensión, debido a la falta de recursos procedentes frente al auto que define la sanción.

Así mismo, el grado jurisdiccional de consulta en materia de desacato de acciones de tutela tiene como fin verificar el respeto al derecho fundamental del debido proceso que tiene cada parte en la contienda judicial, si se tiene en cuenta que la decisión que finalmente se revisa se toma en ejercicio de uno de los poderes disciplinarios que tiene un Juez. Así lo ha advertido la Corte Constitucional al considerar:

*De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en señalar que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental<sup>7</sup>, y que de allí se desprende una serie de criterios de ineludible acatamiento, entre los cuales pueden mencionarse:*

*. El juez, sin desconocer que el incidente de desacato debe tramitarse, al igual que la tutela, de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y el derecho de defensa.*

*. La iniciación del incidente debe comunicarse al incumplido, a quien debe darse una oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente argumentos en su defensa.*

*Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible*

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-123 del veintidós (22) de febrero de dos mil diez(2010). Magistrado Ponente Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-572 del 29 de octubre de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T-766 de 1998, ya citada.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

*cumplimiento<sup>8</sup>, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, remitir el expediente en consulta ante el superior.<sup>9</sup>*

## ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE ESTUDIO

Los siguientes aspectos que se tratarán en esta providencia, conducen a la Sala a revocar la sanción impuesta en el auto objeto del grado jurisdiccional de consulta.

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 Veinte (20) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, el día diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013), mediante el cual se tuteló el derecho fundamental de petición de la señora, Amparo Gómez Gómezy en consecuencia se ordenó al Instituto de Seguros Sociales – en liquidación que en el término de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, remitiera, si aún no lo había hecho, a Colpensiones el expediente administrativo de la actora, para que esta última proceda a resolver de fondo la petición presentada por la accionante el doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012), para lo cual le fue otorgado un término de quince (15) días.

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 1º. Inicio de Operaciones. A partir de la fecha de publicación del presente Decreto, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES*

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-635 del 15 de julio de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-086 de 2003, ya citada.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del diez (10) de diciembre de (2008). Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.



REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

*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:

- 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 5º 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.*

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

**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.*

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

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

### **DECRETO 2013 DE 2012**

*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 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-

Pese a la vasta reglamentación al respecto tendiente a fijar los parámetros generales de la transición del ISS en liquidación a Colpensiones se hizo necesario ante la proliferación de solicitudes de prestaciones económicas no resueltas de miles de usuarios del Instituto de Seguros Sociales y para lograr la optimización del servicio público que busca garantizar la efectividad de los

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

derechos fundamentales vulnerados continuamente por ambas Administradoras de pensiones, que la Corte Constitucional en su papel de protectora de los derechos fundamentales adoptara una serie de medidas provisionales con la finalidad de aliviar el caos administrativo de Colpensiones y darle seguridad a los usuarios para que sus solicitudes sean resueltas de una manera pronta con la mayor celeridad posible según el marco de referencia establecido en el Auto 110 del 2013<sup>10</sup> del cual se extraerán las siguientes líneas de obligatorio cumplimiento:

*(...) A partir de los informes presentados por el Defensor del Pueblo y la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, la Sala estima que los asuntos con incidencia iusfundamental que demandan una atención urgente por parte de la Corte en el proceso de transición del ISS a Colpensiones, son los siguientes: el masivo incumplimiento de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico para dar respuesta a las peticiones pensionales, el sistemático desconocimiento de las órdenes de tutela que dispusieron el amparo del derecho de petición o el reconocimiento de una pensión, y la ausencia de un sistema de priorización frente a las personas con menor capacidad de asunción de cargas públicas y mayor necesidad de protección prestacional (Supra 4.5. y 5.5). Estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y por tanto la decisión a tomar se dirigirá a su solución conjunta (...)*

*(...) En ese sentido la orientación general de la decisión a proferir estará dirigida a disponer que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para responder los derechos de petición radicados ante el ISS. Dentro de ese mismo término límite deberá cumplir todas las sentencias dictadas en contra del ISS, pendientes de acatamiento, y las que se tomen luego de esta decisión, en las que se ordene responder una petición o el reconocimiento de una pensión negada en su momento por la entidad ahora en liquidación. Así, mientras no se cumpla dicho plazo, aunque se entenderá vulnerado el derecho de petición, se postergará el cumplimiento de la sentencia hasta el 31 de diciembre de 2013. Lo expuesto, sin embargo, únicamente en relación con las solicitudes radicadas en su momento ante el ISS y los fallos que sean producto de acciones u omisiones de la misma entidad, y con las salvedades que se realizarán más adelante (Infra 24 y 42).*

*Lo anterior por cuanto está acreditado que (i) actualmente Colpensiones no cuenta con posibilidades reales de respetar los plazos establecidos para la resolución de las solicitudes prestacionales y obedecer los fallos judiciales proferidos en contra del ISS; (ii) se ha generado una circunstancia de masiva infracción de los derechos constitucionales de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de los usuarios de la entidad y, (iii) el bloqueo institucional que padece Colpensiones impide la respuesta equitativa de las peticiones y la atención urgente de las personas en estado de profunda vulnerabilidad, las cuales se ven superadas en oportunidad, por personas con carencias más soportables. Asimismo, porque el presidente de Colpensiones (iv) presentó un plan de acción en el que asumió el compromiso de responder, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, todos los derechos de petición radicados ante el ISS, y materializar las órdenes de tutela*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión. Auto 110 de 2013.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

*dictadas contra el ISS en liquidación y Colpensiones, por acciones y omisiones de la primera entidad y; (v) aseguró, de una parte, que la problemática de la entidad únicamente radica en las solicitudes y tutelas pendientes de resolución y acatamiento por el ISS y, de otra, que Colpensiones actualmente se encuentra respetando en términos reales los plazos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la respuesta a las peticiones radicadas ante esa entidad, y los plazos de obediencia a los fallos judiciales proferidos en su contra.*

*Entonces, la referida determinación se circunscribirá a las acciones y omisiones que en su momento fueron responsabilidad del ISS, pero cuya actual observancia recae en Colpensiones. Por tanto, se excluirá de la restricción a los derechos fundamentales de petición, seguridad social y acceso a la administración de justicia de que trata el fundamento jurídico 20, las peticiones radicadas directamente ante Colpensiones y las órdenes de tutela que concedan el amparo como consecuencia de acciones u omisiones cometidas por dicha entidad, de modo que los plazos de respuesta a las peticiones y el término de obediencia a los fallos judiciales será el ordinario, siendo posible la tutela del derecho fundamental de petición y la imposición de sanciones por desacato en el evento en que se superen los términos dispuesto en la jurisprudencia para resolver las solicitudes pensionales (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), o se incumplan los fallos de tutela. Esta última hipótesis sin perjuicio de la necesidad de analizar la satisfacción de los criterios objetivos y subjetivos para la imposición de la medida (...)*

*(...)La Corporación enfatiza que protegerá los derechos constitucionales de todas las personas agobiadas por la realidad institucional del ISS en liquidación y Colpensiones, empero, precisa que en virtud de la situación de excepción que plantean los casos de desbordamiento de la capacidad de respuesta del administrador del régimen de prima media, la garantía constitucional considerará una menor o mayor restricción de sus derechos fundamentales (Supra 15 y 17), de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada quien. Todo, con el objeto de superar en el menor tiempo posible la condición de masiva vulneración de sus derechos constitucionales, en un ámbito de equidad. Así, excluirá de las limitaciones dispuestas en el fundamento jurídico 20 de esta providencia a las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, y tomará medidas de perentorio cumplimiento frente a Colpensiones para amparar los derechos de las personas situadas en los grupos de prioridad uno, dos y tres. Pasa la Sala a identificar los distintos grados de prioridad, y posteriormente a modular y concretar los mecanismos de protección (...)*

*(...)En conclusión, 1) sin perjuicio de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, para los precisos efectos de esta providencia se entenderán por sujetos de especial protección constitucional: (i) los menores de edad; (ii) las personas de la tercera edad (que tengan o superen los 60 años de edad) y; (iii) las personas en condición de invalidez que hubieren perdido un 50% o más de su capacidad laboral y las que acrediten el padecimiento de una enfermedad de alto costo o catastrófica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 del Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud. Asimismo, (iv) independientemente de su edad o estado de salud, los potenciales beneficiarios de una pensión que aún sin hacer parte de los colectivos “(i), (ii) y (iii)” indicados en este párrafo, ellos o el afiliado del que derivan la prestación hubiere cotizado sobre una base salarial entre un (1) SMLM y tres (3) SMLM, vigentes en el respectivo año de cotización, o tuviere reconocida una pensión que no excediera dicho monto (...)*

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

*(...) En ese orden de ideas la Sala dispondrá que los jueces de la República al momento de resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición de solicitudes radicadas en su momento ante el ISS o contra resoluciones en que el ISS resolvió sobre el reconocimiento de una pensión o, sobre los incidentes de desacato por tutelas concedidas por acciones u omisiones de la misma entidad, se seguirán las siguientes reglas: 1) en los casos en que se cumplan las reglas de procedibilidad formal y material de la acción de tutela (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), el juez concederá la tutela del derecho de petición o el reconocimiento de la pensión, según el caso, pero dispondrá que Colpensiones tiene hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir el fallo de acuerdo al orden de prioridad de que trata esta providencia, salvo en el caso de las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno, evento en el cual deberá acatarse la sentencia dentro del término dispuesto en el párrafo 42 de esta providencia y; 2) Colpensiones tendrá hasta el 31 de diciembre de 2013 para cumplir las sentencias que ordenaron la contestación de una petición o el reconocimiento de una pensión, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de comunicación de este auto se entenderán suspendidas hasta dicha data.*

*Quedan excluidas de la anterior restricción las personas ubicadas en el grupo con prioridad uno referido en el fundamento jurídico 37 de esta providencia. En ese sentido, cuando la acción de tutela sea presentada por ellos el juez seguirá las reglas jurisprudenciales corrientes sobre derecho de petición (SU-975/03 f.j. 3.2.2.), procedibilidad de la acción de tutela, e imposición de sanciones por desacato. Igualmente, en los eventos en que el juez ya hubiere fallado, incluso sin vincular a la liquidadora del ISS en liquidación, deberá en todo caso, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, ordenar que la entidad envíe el expediente a Colpensiones dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la providencia, sin que por ello se genere nulidad pues las dos entidades se encuentran vinculadas por los efectos inter comunis del presente auto de medidas cautelares. Asimismo, ordenará a Colpensiones que resuelva la petición o reconozca la pensión, según el caso, dentro de los cinco días siguientes al recibo del expediente. La Sala precisa que (i) con el objeto de permitir la realización de ajustes por parte del ISS y Colpensiones en el cumplimiento de esta medida, la posibilidad de sanción por desacato solo será procedente a partir del 30 de agosto de 2013, por lo que las sanciones por desacato dictadas a la fecha de comunicación de este auto se entenderán suspendidas hasta dicho momento y; (ii) evaluará en los próximos meses el avance en la atención del grupo con prioridad uno, y de ser el caso aplicará el levantamiento de la restricción referida en el párrafo anterior a las personas que hacen parte del grupo con prioridad dos y, ulteriormente a los del grupo con prioridad tres.*

-Subrayas del Despacho-

Descendiendo al caso en concreto y teniendo claro los escenarios descritos por la Corte Constitucional, observa el Despacho que la orden impartida en el fallo de tutela proferido el diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013), se limitaba a dar respuesta a la petición elevada por la accionante, el día doce (12) de Septiembre de dos mil doce (2012), tendiente a obtener respuesta frente a la solicitud de indemnización sustitutiva de pensión de vejez presentada en las dependencias del ISS, tal y como se anotó en la sentencia de tutela (folio 6).

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

Conforme a las consideraciones precitadas, es claro en primer lugar indicar que la sanción impuesta por desacato de tutela por el *A quo* se suspenderá hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2013 con el fin de permitir la realización de ajustes por parte del ISS y Colpensiones, según lo establecido por la Corte Constitucional en el auto aludido líneas atrás. No puede desconocerse entonces que en el caso que nos ocupa, no hay certeza que la actora. AMPARO GOMEZ GOMEZ, sea sujeto de especial protección constitucional y que se encuentre en uno de los supuestos que la Corte Constitucional tipifica como grupo de prioridad uno, lo que conllevaría a que se pueda otorgar un plazo máximo hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil trece (2013), para atender las solicitudes atrasadas de los beneficiarios del Régimen de Prima Media con Prestación Definida según lo expuesto en el citado auto.

Ahora, si bien se allega por COLPENSIONES en comunicación escrita del tres (3) de octubre de dos mil trece (2013) copia de la Resolución GNR 233365 del trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante la cual se reconoce y ordena el pago de una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez a la señora AMPARO GOMEZ GOMEZ, no puede hablarse de la configuración de un hecho superado, dado que la entidad accionada no allega prueba alguna mediante la cual se evidencie que efectivamente comunicó dicha resolución a la accionante, por lo que no se encuentran consumados todos los elementos del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, puesto que el mismo presupone no solo dar una respuesta de fondo, clara y oportuna, sino que además la misma sea puesta en conocimiento del peticionario.

En este orden de ideas, en pro de garantizar el derecho al debido proceso de la entidad accionada conforme a lo señalado en la jurisprudencia Constitucional, la sanción impuesta dentro del trámite de un incidente de desacato el día veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013) en contra de Colpensiones por trámites inicialmente radicados en el ISS se revocará conforme a lo establecido por la Corte Constitucional.

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- REVOCAR** el autoproferido elveintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), por el Juzgado Veinte (20) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, por medio del cual resolvió sancionar con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes ala Doctora María

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA – DESACATO – CONSULTA  
DEMANDANTE: AMPARO GÓMEZ GÓMEZ  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES-  
RADICADO: 05001333302020130023401  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE CONSULTA

Cristina Córdoba Díaz, en la calidad de Gerente Nacional de Defensa Judicial de la Administradora de Pensiones - COLPENSIONES por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2.013); por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** en forma personal a las partes.

**TERCERO.-** En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA  
MAGISTRADO**