

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C., 1 de diciembre de 2020

Expediente No. : 11001334204720200010000
Accionante : LINO HERNÁN COLORADO IBÁÑEZ
Accionado : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –
COLPENSIONES Y COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN Y
TRABAJO VENCEDOR “COOPVENCEDOR EN
REORGANIZACION
Asunto : Niega nulidad-requiere previa sanción

ASUNTO

El Despacho procede a decidir sobre la solicitud de nulidad propuesta por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y a resolver lo que corresponda frente al trámite incidental.

ANTECEDENTES

Mediante sentencia y sentencia complementaria proferidas el 11 y 18 de junio de 2020, respectivamente este Despacho ordenó:

PRIMERO: CONCÉDASE la acción de tutela instaurada en nombre propio por el señor **LINO HERNÁN COLORADO IBÁÑEZ**, identificado con C.C. No. 176.392 de Albán, en contra la Administradora Colombiana de Pensiones -**COLPENSIONES**- y la **COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO VENCEDOR –COOPVENCEDOR**, por la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la salud, a la vida y a la seguridad social de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR a la **Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES**-, que dentro de un **término no mayor a 48 horas** siguientes a la notificación de la presente providencia, i) requiera a la **COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO VENCEDOR -COOPVENCEDOR**, en calidad de empleador el envío de todos los documentos necesarios, sentencia judicial de primera y segunda instancia, certificaciones, constancias de salarios y formularios exigido por la AFP, con el fin de que se proceda de manera inmediata a iniciar los trámites de la liquidación actuarial correspondiente al periodo del **03 de julio de 1974 hasta el 04 de octubre de 1981**, ii) una vez efectuada la corrección en la historia laboral del señor Lino Hernán Colorado Ibáñez, proceda nuevamente a efectuar el estudio para el reconocimiento de una pensión de vejez incluyendo de forma completa los tiempos cotizados por el demandante sin obstaculizar su

derecho pensional objetando la renuencia, incumplimiento o mora en el pago por parte de COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO VENCEDOR -COOPVENCEDOR.

TERCERO: ORDENAR a la COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO VENCEDOR -COOPVENCEDOR para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a iniciar los trámites de la liquidación actuarial correspondiente al periodo del 03 de julio de 1974 hasta el 04 de octubre de 1981 ordenados dentro del proceso N°. 11001130501520160045700 ante COLPENSIONES y una vez efectuada la liquidación actuarial por parte de COLPENSIONES proceda a efectuar los pagos correspondientes por el tiempo en que el señor Lino Hernán Colorado Ibáñez no estuvo afiliado en el sistema general de pensiones.

Mediante auto de 27 de octubre de 2020, previa apertura de incidente de Desacato se concedió el término de 48 horas, con el fin de que la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES y al Gerente en calidad de Representante legal de la COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO VENCEDOR -COOPVENCEDOR, acreditaran la orden judicial.

Vencido el término anterior, mediante memorial de 27 de octubre del año en curso el representante legal y promotor de la Cooperativa de Producción y Trabajo Vencedor, COOPVENCEDOR EN REORGANIZACIÓN, informó que en atención a la orden judicial emitida por este Despacho se procedió a adelantar los trámites de la liquidación actuarial correspondiente al periodo del 03 de julio de 1974 hasta el 04 de octubre de 1981 ante COLPENSIONES quien entre otros documentos, solicitó copia de las sentencias proferidas dentro del proceso 11001130501520160045700 tramitado en primera instancia ante el Juzgado Quince Laboral del Circuito, no obstante, la documental no fue entregada por la secretaría de ese despacho en atención al cierre temporal de la Sede Judicial Nemqueteba del 16 al 31 de julio de 2020 en virtud del Acuerdo PCSJA20-11597 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura el 15 de la presente anualidad; de otro lado, COLPENSIONES guardó silencio.

Así las cosas, y al evidenciarse incumplimiento frente a la orden judicial impartida mediante auto del 13 de noviembre de 2020 se dio apertura al incidente de desacato, requiriéndose a Cooperativa de Producción y Trabajo Vencedor, COOPVENCEDOR EN REORGANIZACIÓN para que acreditara la radicación completa de los documentos solicitados ante COLPENSIONES, y a esta última para que efectuara el estudio de la documentación requerida y liquidación actuarial correspondiente; adicionalmente, se solicitó poner en conocimiento al Juzgado Quince (15) laboral del Circuito de Bogotá las presentes diligencias en relación a la gestión efectuada para la expedición de las piezas procesales solicitadas por la Cooperativa.

Cumplido el traslado por secretaría, a través de memorial electrónico de 18 de noviembre de 2020, la Directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones se pronunció solicitando la nulidad a partir del auto de apertura al incidente de Desacato contra el Dr. Juan Miguel Villa Lora en su calidad de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones como quiera que mediante oficios de 17

de junio de 2020 BZ 2020_5785443 y el 06 de agosto de 2020 BZ 2020_7557860, se requirió al empleador Cooperativa de Producción y Trabajo Vencedor, COOPVENCEDOR EN REORGANIZACIÓN, los documentos para el estudio de la liquidación de cálculo actuarial para los ciclos 1974/07/03 a 1981/10/04, ya que se evidencia omisión de afiliación por parte del empleador.

Indicó la administradora pensional que a pesar de los requerimientos anteriores, no se ha radicado la documentación necesaria para iniciar los trámites de la liquidación actuarial imposibilitando el cumplimiento de parte de Colpensiones ya que sin la documentación no es posible adelantar el trámite correspondiente.

Por lo anterior, para COLPENSIONES es claro que el incidente de desacato debe abrirse y seguirse para comprobar i) quien es el responsable de cumplir la orden ii) cuál fue el término otorgado para ejecutarla, iii) el alcance de la orden y iv), que exista una responsabilidad subjetiva en el incumplimiento, es decir, que no basta solo con que la orden no haya sido atendida, sino que, esté plenamente demostrada la desidia, negligencia, capricho o renuencia del responsable de acatar la orden, citando sentencias de la Corte Constitucional como la C-367 de 2014, auto 081 de 2001 y SU 034 de 2018.

También se fundamenta la nulidad en cuanto a la ausencia de individualización del incidentado ya que conforme con el Decreto 309 de 2017 y acuerdo 131 de 26 de abril 2018, el Presidente de COLPENSIONES tiene como funciones representar legalmente a la entidad, de tal manera para la defensora de la entidad incidentada este último no emite actos administrativos, no efectúa inclusiones en nómina, no paga incapacidades, entre otras, pues dichas funciones fueron encomendadas a otras dependencias, precisando que al momento de tramitar el incidente de desacato resulta imperioso tener en cuenta el carácter subjetivo de la responsabilidad predicable del funcionario por cuya actitud se ha omitido el cumplimiento de la orden dada en la sentencia y, por lo mismo, debe tenerse certeza sobre quién es que jurídicamente recae la obligación de cumplir la orden judicial, por lo que alega es absolutamente inviable endilgar una responsabilidad subjetiva en cabeza del presidente de la entidad.

Afirmó que no todas las peticiones o trámites elevados a la entidad deben ser atendidos o decididos por su presidente o representante legal, toda vez que, de considerarse así, se estaría sancionando a una persona que no es responsable del cumplimiento, y no a aquella que en realidad tiene la obligación de acatarla conforme a su estructura organizacional.

Frente a lo anterior, es necesario advertir que la funcionaria no hizo referencia alguna sobre la autoridad, al interior de la entidad, en quien recae la responsabilidad de cumplir la orden judicial emitida por este Despacho.

Posteriormente, mediante escrito allegado el 19 de noviembre de 2020, el Representante legal y Promotor de la Cooperativa de Producción y Trabajo Vencedor COOPVENCEDOR, aduce la imposibilidad de entregar las copias de las sentencias de primera y segunda instancia dentro del proceso

11001310501520160045700 requeridas por COLPENSIONES, en atención a que dicho expediente no había sido digitalizado por el Juzgado Quince (15) Laboral del Circuito de Bogotá.

Con posterioridad, el día 20 de noviembre de 2020 se allega a las presentes diligencias por parte de la secretaria del Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá, la remisión de las copias solicitadas dentro del expediente 11001310501520160045700 vía electrónica al correo del Representante Legal de COOPVENCEDOR yezid.calderon@vencedor.coop y gerencia.general@vencedor.coop con el respectivo acuse de recibido; por tal motivo, mediante memorial de 25 de noviembre de 2020, COOPVENCEDOR acredita la radicación de la documentación del periodo comprendido entre el 3 de julio de 1974 hasta el 4 de octubre de 1981 ante COLPENSIONES aportando radicado 2020_11989099 de 24 de noviembre de 2020, con el fin de que se adelante la liquidación actuarial.

CONSIDERACIONES

El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 establece que *“Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. [...] el juez se dirigirá al superior responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el procedimiento disciplinario contra aquél [...]”*.

La mencionada norma establece que en el evento en el cual la autoridad responsable del daño causado no cumpla dentro de las 48 horas siguientes la orden efectuada en el fallo, el juez se dirigirá ante el superior del responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir e inicie un procedimiento disciplinario en su contra.

Igualmente, determina que, si la autoridad se abstiene de cumplir después de transcurridas otras 48 horas, el juez ordenará abrir un proceso contra el superior y adoptará las medidas necesarias para lograr el cumplimiento del fallo.

Adicionalmente, señala que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia. Al respecto, el artículo 52 ibidem faculta al accionante para solicitar el cumplimiento del fallo mediante el incidente de desacato, en los siguientes términos:

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.

En ese orden de ideas, una vez el accionante ha presentado el incidente de desacato, el juez debe analizar si la orden impuesta en sede de tutela fue cumplida o, si por el contrario, no ha sido acatada. En caso de que establezca que existe un incumplimiento, deberá imponer la sanción a que haya lugar.

Sobre el particular, es importante tener presente que la imposición de una sanción es una manifestación de las facultades del juez para hacer cumplir el amparo ordenado y verificar el acatamiento de las decisiones de tutela.

Igualmente, es relevante resaltar que en el incidente, a diferencia del procedimiento de cumplimiento, debe acreditarse la responsabilidad de carácter subjetivo, esto es, la existencia de un nexo causal entre la desobediencia del fallo y la culpa o dolo del funcionario responsable.

Así las cosas, el juez de tutela debe determinar quién es la persona encargada de cumplir la orden de tutela y sobre ella será en quien recaiga la sanción. Además, el juez deberá establecer si el incumplimiento es imputable al funcionario o no, pues sólo en caso de serlo podrá imponerle una sanción en el trámite del incidente de desacato. Al respecto, la Corte ha sostenido:

(...)

en el trámite del desacato siempre será necesario demostrar la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Así las cosas, el solo incumplimiento del fallo no da lugar a la imposición de la sanción, ya que es necesario que se pruebe la negligencia o el dolo de la persona que debe cumplir la sentencia de tutela¹.

Por último, es necesario recordar que el objetivo del incidente de desacato es lograr el cumplimiento de la orden impuesta en la providencia de amparo y no propiamente la imposición de una sanción.

Del caso concreto

Este Despacho mediante autos de previo apertura del 27 de octubre y de apertura del 13 de noviembre de la presente anualidad requirió al Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES- Dr. Juan Miguel Villa Lora, para que en el término del traslado, acreditara el cumplimiento de la sentencia de tutela y sentencia complementaria proferidas el 11 y 18 de junio de 2020, respectivamente.

La directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones, solo hasta el 18 de noviembre de 2020 presentó el informe requerido, en el cual además de peticionar la declaratoria de nulidad dentro del trámite incidental, manifestó que mediante oficios del 17 de junio radicado No. 2020_5785443 y 6 de agosto de 2020 se solicitaron los documentos para estudio de la liquidación del cálculo

¹ Corte Constitucional T-512/11. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

actuarial del actor, sin respuesta por parte de la Cooperativa de Producción y Trabajo Vencedor COOPVENCEDOR.

En relación a lo expuesto por COLPENSIONES no es de recibo que en este momento procesal la entidad incidentada solicite nulidad de las actuaciones en las que se vincula al presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, en primer lugar, porque no precisó en ninguno de sus escritos cuál es la autoridad administrativa que tiene la competencia y/o responsabilidad para dar cumplimiento al fallo de tutela; y, en segundo lugar, como ya se mencionó, el Decreto 2591 de 1991 ordena igualmente **requerir al superior responsable**, que en este caso es el Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones- pues es él, quien debe conminar al inferior conforme las funciones establecidas para tal fin.

Igualmente, así como se relacionó en el escrito de la nulidad presentado, y de acuerdo al Decreto 309 de 2017, las funciones del Presidente de la entidad aquí accionada son las de **dirigir, coordinar, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos inherentes al desarrollo del objeto de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, directamente, a través de tercerización de procesos, mediante corresponsales o cualquier otro mecanismo que permita mayor eficiencia en la prestación del servicio**². Por lo tanto, es el presidente, como **superior jerárquico**, quien tiene el deber de vigilar y controlar el cumplimiento de funciones de sus colaboradores, pues al no hacerlo está incurriendo en falta por omisión en el ejercicio de sus funciones como lo contempla la Constitución Política de Colombia.

Bajo los anteriores planteamientos, no se accederá a la petición de nulidad de todas las actuaciones surtidas, donde se encuentre vinculado el presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-, señor Juan Miguel Villa Lora, pues, es él quien debe conminar al colaborador responsable de cumplir lo ordenado en el fallo de tutela, máxime cuando tuvo la oportunidad procesal de informar ante este Despacho quién es el funcionario encargado de dicho cumplimiento. En suma, téngase en cuenta que desde el auto admisorio de la acción de tutela se han efectuado los requerimientos a este funcionario sin que se haya advertido en el trámite de la misma que el presidente de la entidad no es quien debe actuar dentro del trámite constitucional, citando que no es el competente para ello.

No obstante, en aras de garantizar el debido proceso y la efectiva identificación e individualización del funcionario encargado del cumplimiento del fallo de tutela

² Ver Decreto 309 de 2017 artículo 10: “...**DESPACHO DEL PRESIDENTE**. Son funciones del Despacho del Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), las siguientes:

1. Dirigir, coordinar, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos inherentes al desarrollo del objeto de Colpensiones, directamente, a través de tercerización de procesos, mediante corresponsales o cualquier otro mecanismo que permita mayor eficiencia en la prestación del servicio.https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0309_2017.htm#Inicio

objeto de análisis en el presente asunto, lo cual deviene de la naturaleza sancionatoria del incidente de desacato y no cede ante la informalidad y celeridad que caracteriza el trámite de tutela, toda vez que, a pesar de esto último, dicho derecho fundamental (debido proceso) debe orientar la función del juez constitucional, máxime cuando una de las sanciones posibles conforme con el Decreto 2591 de 1991, por no atender una decisión de un juez constitucional, es el arresto del funcionario público conminado a ello, se hace indispensable que el incidente de desacato se dirija contra el funcionario público encargado de dar cumplimiento a la medida tutelar.

Por lo anterior, previo a continuar con el presente trámite del incidente de desacato y con el fin de establecer en contra de cuál funcionario(s) se dirigirá las facultades disciplinarias, se ordenará al presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, Dr. Juan Miguel Villa Lora, informe **dentro de las (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia**, quién es el funcionario responsable de dar cumplimiento a la orden emitida por este Despacho con el fin de lograr su cumplimiento efectivo y, por ende, la protección de los derechos fundamentales protegidos del señor Colorado Ibañez.

De otro lado, se observa que COLPENSIONES, **sigue sin efectuar el estudio de la documentación requerida y liquidación actuarial correspondiente**, aduciendo que la conducta de incumplir no obedece a la voluntad de la entidad sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica al no contar con la información necesaria para la liquidación de cálculo actuarial para los ciclos 1974/07/03 a 1981/10/04, debido a la omisión del empleador Cooperativa de Producción y Trabajo Vencedor COOPVENCEDOR.

En atención a lo expuesto, advierte el Despacho que la información requerida por la entidad fue incorporada por la Cooperativa de Producción y Trabajo Vencedor COOPVENCEDOR a través de radicado 2020_11989099 de 24 de noviembre del año en curso, sin que sea excusable el cumplimiento de la orden judicial, pues como bien se indicó en el fallo de tutela en primera instancia no se puede trasladar a los trabajadores las consecuencias negativas de la mora del empleador y de la falta de gestión de las administradoras; reiterándose, que en ejercicio de las facultades otorgadas a través del artículo 53 de la ley 100 de 1993, COLPENSIONES puede verificar la exactitud de las cotizaciones si lo estima; indagar por la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones no declaradas que resulten necesarias para la correcta y oportuna determinación de las obligaciones pensionales, ya que son las administradoras de pensiones las llamadas a asumir los efectos que puedan derivarse del retraso o de la falta de pago de los aportes a pensiones y no el trabajador.

Por lo anterior y previo a imponer sanción, se requerirá nuevamente al Dr. Juan Miguel Villa Lora, con el fin de garantizar su derecho de audiencia y de defensa para que en el término de **cuarenta y ocho (48) horas** siguientes a la notificación de este auto acredite el cumplimiento de la sentencia y sentencia complementaria proferidas el 11 y 18 de junio de 2020, respectivamente, teniendo en cuenta la radicación de las sentencias de primera y segunda dentro del proceso

11001310501520160045700 que acreditan el periodo comprendido entre el 3 de julio de 1974 hasta el 4 de octubre de 1981, recibidas por la administradora pensional el día 24 de noviembre de 2020 bajo el número 2020_11989099, **para efectos del cálculo actuarial que debe asumir la entidad empleadora, la corrección de historia laboral del accionante y el estudio de la pensión de vejez solicitada.**

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR LA SOLICITUD DE NULIDAD presentada por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: REQUERIR al Dr. Juan Miguel Villa Lora, en su condición de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, **INFORME** en el término de **cuarenta y ocho (48) siguientes** a la notificación de esta providencia, quién es el funcionario responsable de dar cumplimiento a la sentencia y sentencia complementaria proferidas el 11 y 18 de junio de 2020 por este Despacho, con el fin de lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela y, por ende, la protección de los derechos fundamentales amparados.

TERCERO: REQUERIR al Dr. Juan Miguel Villa Lora, en su condición de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, para que **ACREDITE** en el término de **cuarenta y ocho (48) siguientes** a la notificación de esta providencia **EL CUMPLIMIENTO** la sentencia tutela y sentencia complementaria proferidas el 11 y 18 de junio de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez

Firmado Por:

LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

8d4a5c3bddf9c44b8e518516b8b3f831189e9aa313c14c919b73fe1f98715b08

Documento generado en 01/12/2020 06:07:42 p.m.

Expediente No. : 11001334204720200010000
Accionante: Lino Hernán Colorado Ibañez
Accionado: Colpensiones y Cooperativa Coopvencedor
Asunto: Niega Nulidad-Requiere Previa Sanción

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>