

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



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

Bogotá, D.C., 9 de diciembre de 2020

Expediente No. : 11001334204720200022300
Accionante : SALUD TOTAL E.P.S – S.S.A.
Accionado : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –
COLPENSIONES
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 de primera instancia proferida el 11 de septiembre del año en curso, este Despacho ordenó:

SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES, que dentro de un término no mayor a 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia resuelva de fondo la solicitud elevada el 27 de agosto de 2020, bajo el radicado 2020_8407531 por representante legal de **SALUD TOTAL E.P.S – S.S.A**, **dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto**, i) informando el estado actual del trámite de reconocimiento pensional a favor de la señora **María Teresa Espinosa Rojas**, ii) estudiando la viabilidad del reconocimiento de la pensión de vejez a favor de la señora **María Teresa Espinosa Rojas** en calidad de empleada de **SALUD TOTAL E.P.S - S.S.A** y, iii) en caso de no poderse efectuar dicho reconocimiento hacer parte a la señora **Espinosa Rojas** sobre los requerimientos pertinentes encaminados a obtener el derecho prestacional. Lo anterior, dejando constancia del envío de la información suministrada a las partes.

Mediante auto de 13 de noviembre 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 acreditara la orden judicial.

Vencido el término anterior, la entidad accionada guardó silencio, en consecuencia y al evidenciarse incumplimiento frente a la orden judicial impartida mediante anterior, se dio apertura al incidente de desacato en providencia de 24 de noviembre de 2020, requiriéndose a COLPENSIONES para que en el término de 3 días informara y comprobara el cumplimiento de la orden judicial; de otro lado, se requirió al Ministerio de Trabajo como superior jerárquico para que ejerza la intervención correspondiente, tomando las medidas disciplinarias pertinentes.

Cumplido el traslado por secretaría, a través de memorial electrónico de 27 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 para COLPENSIONES debe materializarse el elemento subjetivo de responsabilidad en el trámite incidental, de tal forma el incidente 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, por ser una manifestación del “ius puniendi” del Estado, citando sentencias de la Corte Constitucional como la C-367 de 2014, auto 084 de 1 de abril de 2014, T-1113 de 2005, y SU 034 de 2018.

Se sustenta la nulidad procesal por ausencia de notificación del funcionario competente por falta de individualización del incidentado, haciendo alusión a la T-123 de 2010 emitida por la Corte Constitucional, resaltando la importancia de la constitución del litisconsorcio necesario e integración del contradictorio aplicable por remisión expresa del Decreto 306 de 1992, artículo 61 del C.G.P y numeral 8° del artículo 133 del C.G.P.

De otra parte, el Decreto 309 de 2017 y acuerdo 131 de 26 de abril 2018, establecen que 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.

Bajo la posición anterior, el acuerdo 131 de 26 de abril de 2018, asignó obligaciones y competencias determinadas a funcionarios específicos, de tal manera, 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 30 de noviembre del año en curso, el asesor asignado por la oficina Jurídica del Ministerio de Trabajo, presentó informe de cumplimiento, informando que a través de la Resolución 2836 de fecha 09 de agosto de 2017 la Ministra del Trabajo delegó a la Oficina Jurídica la facultad de efectuar requerimiento a los representantes legales de las entidades adscritas o

vinculadas al Ministerio del Trabajo, para el cumplimiento de los fallos de tutela, al tenor de lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, requiriéndose a COLPENSIONES a través de oficio del 30 de noviembre del año en curso, sin respuesta efectiva por la entidad.

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 previa apertura del 13 de noviembre y de apertura del 24 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 proferida el 14 de septiembre de 2020.

La directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones, solo hasta el 27 de noviembre de 2020 presentó el informe requerido, solicitando únicamente la declaración de nulidad dentro del trámite incidental, sin la respectiva acreditación de cumplimiento de la orden judicial.

Por lo anterior, no es de recibo que COLPENSIONES en esta etapa procesal 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.

De tal manera, 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**,

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

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

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 objeto de análisis en el presente asunto, lo cual deviene de la naturaliza 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 que 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.

De otro lado, se observa que COLPENSIONES, **sigue sin resolver de fondo la solicitud elevada el 27 de agosto de 2020, bajo el radicado 2020_8407531 por representante legal de SALUD TOTAL E.P.S – S.S.A, dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto, i) informando el estado actual del trámite de reconocimiento pensional a favor de la señora María Teresa Espinosa Rojas, ii) estudiando la viabilidad del reconocimiento de la pensión de vejez a favor de la señora María Teresa Espinosa Rojas en calidad de empleada de SALUD TOTAL E.P.S - S.S.A y, iii) en caso de no poderse efectuar dicho reconocimiento hacer parte a la señora Espinosa Rojas sobre los requerimientos pertinentes encaminados a obtener el derecho prestacional.**

Por lo anterior, y previo a imponer sanción se requerirá nuevamente al Dr. Juan Miguel Villa Lora para 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 de primera instancia emitida el 11 de septiembre de 2020.

A su vez, en el término del traslado se requerirá nuevamente a la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo para que en virtud de la Resolución No. 2836 de fecha 09 de agosto de 2017 y las facultades conferidas en el literal h) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 como superior de COLPENSIONES en calidad de entidad adscrita y vinculada que integra el sector de trabajo, **proceda a efectuar las acciones pertinentes para el efectivo cumplimiento de la orden mencionada al tenor de lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.**

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 proferida por esta sede judicial el 11 de septiembre de 2020, lo anterior, 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 del 11 de septiembre del año en curso.

CUARTO. REQUERIR a la Jefe de la Oficina Jurídica, Dra. AMANDA PARDO OLARTE del **MINISTERIO DE TRABAJO** o quien haga sus veces, para que en el término del traslado del presente auto, proceda a efectuar acciones encaminadas para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida el 14 de septiembre de 2020 según lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con las facultades otorgadas mediante la Resolución No. 2836 de 2017 y las dispuestas en el literal h) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 como superior de COLPENSIONES en calidad de entidad adscrita y vinculada que integra el sector de trabajo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez

Firmado Por:

LUZ NUBIA GUTIERREZ RUEDA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

Expediente No.: 11001334204720200022300
Accionante: Salud Total E.P.S – S.S.A
Accionado: Colpensiones
Asunto: Niega nulidad-requiere previa sanción

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:

a1fd193433bfd39f79c0557bbe1efa6c0d549bec111a1231b824eec6f80e6835

Documento generado en 09/12/2020 01:12:01 p.m.

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