



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Ibagué, veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 73001-33-33-010-2021-00013-02  
Acción: TUTELA – CONSULTA DE INCIDENTE DE DESACATO  
Accionante: MARTHA MABEL LAISECA LIZCANO  
Accionado: FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR SA  
Asunto: **AUTO QUE RESUELVE EL GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA**

Decide la Sala el grado jurisdiccional de consulta respecto del auto calendado el 8 de marzo de 2022, proferido por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, por medio del cual se impuso a Wilson Peñaloza en calidad de Gerente Regional del Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR SA, sanción de multa equivalente a un (1) SMMLV, por desacato al fallo de tutela proferido el 8 de febrero de 2021.

### 1. ANTECEDENTES

Martha Mabel Laiseca Lizcano, instauró acción de tutela en contra del FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y el Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A., solicitando el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, la seguridad social y de petición.

El Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué, mediante sentencia del 8 de febrero de 2021, amparó los derechos fundamentales de la accionante, en los siguientes términos:

*“(...) PRIMERO. TUTELAR los derechos fundamentales a la seguridad social, debido proceso y de petición de la señora MARTHA MABEL LAISECA LIZCANO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: ORDENAR al FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.AAFP, para que en un término de diez 10 días al día siguiente de la notificación del presente fallo, realizar el trámite administrativo necesario para el recaudo de la información requerido para el estudio del reconocimiento de la pensión al cual la señora Martha Mabel Laiseca Lizcano considera tener derecho; de igual forma, deberá informar de manera clara y de fondo a la señora Laiseca Lizcano el tramite realizado, y resolver su solicitud.”*

Por considerar incumplidas las órdenes judiciales, la accionante presentó correo electrónico el 23 de marzo de 2021, alegando que el FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A, no había dado cumplimiento a la tutela del 8 de febrero de 2021, por esa razón, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, mediante providencia del 1º de junio de 2021 en aplicación del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, requirió a la accionada para que informara las gestiones para dar cumplimiento al mentado fallo de tutela y la dependencia específica y la persona encargada de dar cumplimiento a la orden de tutela antes transcrita.

El 4 de junio de 2021, la accionante solicitó declarar la nulidad de lo actuado por indebida notificación del fallo de tutela, con el fin de que la entidad pueda presentar los argumentos de defensa que correspondan.

El 25 de enero de 2022, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué, decretó la nulidad de todo lo actuado, a partir de la notificación del auto que requirió al Gerente regional del FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A. Dr. WALTER SALDAÑA VERGARA, con el objeto de que se rehaga la actuación, notificando en debida forma el fallo de tutela de fecha 8 de febrero de 2021; y que una vez surtido el trámite anterior, debía pasar al despacho para proceder a dar trámite a la solicitud de incidente de desacato.

El 1º de febrero de 2022, se notificó nuevamente a la entidad accionada la tutela emitida el 8 de febrero de 2021, por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué, por lo que el 7 de febrero de 2022, PORVENIR presentó impugnación contra la misma, y el 8 de febrero del mismo año, el Juzgado Décimo Administrativo de Ibagué, concedió la impugnación.

El 22 de febrero de 2022, aun cuando se surtía la impugnación en este Tribunal, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué, inició incidente de desacato en contra del Gerente regional del FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A. Dr. WILSON PEÑALOZA, o quien haga sus veces, lo cual fue notificado el 1 de marzo de 2022.

El 7 de marzo de 2022, esta Corporación emitió fallo de tutela de segunda instancia, en la que se modificó la decisión del a quo, así:

*“(...) PRIMERO: MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia emitida el 8 de febrero de 2021 proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, y en su lugar quedará así:*

*“SEGUNDO: ORDENAR al FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A, para que, en un término de veinte (20) días, al día siguiente de la notificación del presente fallo, realice el trámite administrativo necesario para el recaudo de la información solicitada para el estudio del reconocimiento de la pensión al cual la señora Martha Mabel Laiseca Lizcano considera tener derecho; de igual forma, deberá informar de manera clara y de fondo a la tutelante el trámite realizado, y resolver su solicitud.*

*SEGUNDO: ADICIONAR en dos numerales la sentencia dictada el 8 de febrero de 2021 proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, el cual corresponderá así:*

*“QUINTO: ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES, para que, en un término de diez (10) días realice la respectiva revisión de los tiempos efectuados por el INCORA se incluyan en la historia laboral de la accionante y sean trasladados a PORVENIR; de igual forma, deberá dar respuesta a PORVENIR de las reiteradas solicitudes que se le ha realizado.*

*“SEXTO: INSTAR a la Oficina de Bonos Pensionales del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, para que una vez cumplida la obligación legal de PORVENIR de agotar el trámite administrativo establecido para el reconocimiento de la garantía de pensión mínima ante su entidad facilite los trámites a que hubiere lugar (...)”*

El 8 de marzo de 2022, el Juzgado Décimo Administrativo de Ibagué, resolvió incidente de desacato y declaró que el Gerente regional del FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A. Dr. WILSON PEÑALOZA, incurrió en desacato respecto de la sentencia de tutela proferida el 8 de febrero de 2021, y le impuso multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, decisión que fue notificada el 16 de marzo de 2022.

El 10 de marzo de 2022, la Directora de Acciones Constitucionales de Porvenir, en primer lugar, informó que la notificación del fallo de segunda instancia de la tutela se surtió el 9 de marzo de 2022, por lo que aún están dentro del término para cumplir lo ordenado; y en segundo lugar, solicitó revocar y/o inaplicar la sanción de arresto y multa impuesta en contra del representante legal de Porvenir S.A., declarando que se cumplió con el fallo de tutela ya que existe carencia actual del Objeto por hecho superado; lo anterior porque efectuó los trámites administrativos que le competen al remitir correo electrónico con destino a la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, entidad que el 8 de febrero de 2022, contestó lo requerido; sin embargo, dicha respuesta se tornó confusa y no ofrece ninguna solución concreta, y el 4 de marzo de 2022, se envió oficio a la demandante dando respuesta a la solicitud.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1 PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponderá a la Sala determinar si, resulta procedente imponer la sanción objeto de consulta y, si en el caso concreto, se configuran los preceptos establecidos jurisprudencialmente para sancionar el incumplimiento a una orden judicial, esto es, la proporcionalidad de la sanción, los elementos subjetivo y objetivo, y si al incidentado se le respetaron los derechos de defensa y contradicción, o si por el contrario, deberá revocarse la decisión estudiada por haberse superado el hecho que dio origen al incidente de desacato e imposición de la sanción, o por alguna otra circunstancia.

### **2.2. ESTUDIO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Dispone el Decreto 2591 de 1991, en cuanto al cumplimiento del fallo de tutela, lo siguiente:

*“Art. 27. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.*

*Si no lo hiciere dentro de las 48 horas siguientes, el Juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras 48 horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El Juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.*

*Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”*

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 52 del Decreto precitado, en cuanto al desacato, consagra:

*“Art. 52. 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 relación con el desacato, el Consejo de Estado en providencia de 30 de septiembre de 2014, señaló<sup>1</sup>:

*“[...] El Inciso 2º del artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991 preceptúa que las sanciones impuestas por el juez de tutela mediante el trámite incidental de desacato, deben ser consultadas al superior jerárquico quien dispone de tres días para resolver si la sanción impuesta debe revocarse o, en su defecto, decida si debe ser confirmada.*

*Según lo establecido por la Corte Constitucional a través de sentencia C-055 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, 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 del 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 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.*

*En ese contexto, la intención principal del sub lite no consiste en retrotraer las actuaciones surtidas en el trámite de instancia, sino que la finalidad del procedimiento incidental de desacato y el grado jurisdiccional de consulta que se surte en caso de sanción, se contrae a verificar el incumplimiento total o parcial de la orden de tutela y analizar si la sanción impuesta es la correcta. Ello comprende corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la ley y asegurar que la sanción es adecuada dadas las circunstancias específicas de cada caso, en aras de prohijar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia. En el evento en que el juez en consulta encuentre que no se ha incurrido en incumplimiento, es improcedente la sanción por desacato. [...]”*

En los términos del precepto legal en cita, la sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no. La consulta será en el efecto devolutivo.

Sobre el alcance de esta figura, la jurisprudencia tiene determinado de tiempo atrás que es preciso establecer no sólo si materialmente se presenta un incumplimiento de la orden judicial (factor objetivo), sino que además es preciso verificar si está acreditada la negligencia o renuencia de la autoridad (factor subjetivo), por lo que no es posible presumir la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento.

La Corte Constitucional explicó los conceptos así:

*“Tratándose del cumplimiento del fallo la responsabilidad es objetiva porque no solamente se predica de la autoridad responsable del agravio, sino de su superior, siempre y cuando se hubiere requerido al superior para que haga cumplir la orden dada.*

(...)

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, CP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 17-001-23-33-000-2012-00253-00.

*Es pues el desacato un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquél es una responsabilidad subjetiva. Es decir que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.”<sup>2</sup>*

Así las cosas, se debe tener en cuenta dos aspectos:

1. Que el incumplimiento del fallo no necesariamente implica la sanción por desacato, pues el incumplimiento consiste en una conducta que, desde el punto de vista objetivo, es diáfana en establecer que el fallo de tutela no ha sido cumplido, y desde el punto de vista subjetivo, el desacato se presenta cuando quien ha dado lugar a ese incumplimiento y a quien está dirigido el mandato judicial, no ha sido diligente en el cumplimiento.

2. Que en el incidente de desacato no se pueden resolver nuevas situaciones jurídicas que no fueron planteadas en primera instancia, pues ese trámite se limita a definir si se cumplió o no con lo ordenado en el fallo de tutela. De igual modo, quien está obligado a cumplir con el fallo no puede aducir nuevos hechos para sustraerse de su cumplimiento, pues el momento procesal para hacerlo era el trámite de la acción de tutela. En consecuencia, el marco de competencia del juez que tramita el desacato está definido con la orden judicial que se produjo para amparar los Derechos Fundamentales conculcados.

### **2.3 CASO CONCRETO**

Para el caso que ocupa la atención, se observa que, mediante sentencia del 8 de febrero de 2021, se ordenó a Porvenir que dentro del término de 10 días a la notificación del presente fallo, realizara el trámite administrativo necesario para el recaudo de la información requerido para el estudio del reconocimiento de la pensión al cual la señora Martha Mabel Laiseca Lizcano considera tener derecho; de igual forma, debía informar de manera clara y de fondo a la señora Laiseca Lizcano el trámite realizado, y resolver su solicitud.

Pues bien, la consulta se circunscribe a establecer si el incumplimiento de la orden está justificado o no y si éste debe traer como consecuencia lógica la imposición de una sanción. Por lo tanto, para determinar si la sanción por desacato es procedente en este caso, y si lo es en la forma impuesta por la Juez, es necesario realizar el análisis subjetivo del incumplimiento alegado, esto es, si se comprobó la negligencia del incidentado en el cumplimiento de la sentencia que puso fin a la acción de tutela y respecto de la cual, el juez de primera instancia encontró que se configuró el desacato.

Teniendo en cuenta que dentro del trámite incidental se emitió auto del 25 de enero de 2022, mediante el cual se declaró la nulidad de lo actuado por la indebida notificación del fallo de tutela del 8 de febrero de 2021, la notificación se realizó nuevamente el día 1º de febrero de 2022, fecha a partir del cual iniciaba el término de los 10 días que tenía PORVENIR para dar cumplimiento a la orden de tutela.

De acuerdo a ello, se evidencia que el periodo comprendido entre el 2 de febrero de 2022 al 15 de febrero de 2022, era en el que PORVENIR debía dar cumplimiento al fallo de tutela, pero el incidentado no lo hizo, y aunque dio respuesta el 10 de marzo de 2022 en la que alusión a que el 8 de febrero de 2022 envió oficio a Colpensiones para que suministrara la información que tuviera respecto a Martha Mabel Laiseca Lizcano, lo cierto es que con ello no se puede entender que realizó todas las gestiones tendientes a

---

<sup>2</sup> Sentencia T-763 de 1998. En el mismo sentido, sentencias T-179 y T-1155 de 2000.

recolectar la información necesaria para efectuar el estudio del reconocimiento de la pensión de la actora, más aun, cuando la misma entidad indicó que la respuesta de Colpensiones fue confusa.

Además, tampoco se encuentra acreditado que se haya dado cumplimiento a la segunda orden de tutela relacionada con informar a la actora el trámite adelantado por Porvenir, y aunque en la contestación del 10 de marzo de 2022, se indicó que para el día 4 de marzo de 2022 se envió un oficio a Martha Mabel Laiseca Lizcano, no existe certeza si realmente fue notificado en debida forma a la actora, pues, en el mencionado documento se consignó un correo electrónico [alvacase@gmail.com](mailto:alvacase@gmail.com), y en el escrito del incidente de desacato se había suministrado el correo [josuedavidosalazarroa@hotmail.com](mailto:josuedavidosalazarroa@hotmail.com).

Del mismo modo, la dirección que se transcribió en el oficio enviado por parte de Porvenir a Martha Mabel Laiseca Lizcano era la ED M. TREINTA AP 1012 CL 30 CR 5, y la dirección que también aparece en el escrito de incidente de desacato es Calle 30 No. 5-18, Edificio M-TREINTA Apto. 1012 de la ciudad de Ibagué; sin que se pueda corroborar que recibió la correspondencia a la que hace referencia la entidad; porque tampoco se aportó certificación de guía de envío por parte de la empresa de envíos, donde conste que fue debidamente entregado.

Sumado a ello, al evaluar los antecedentes expuestos por el *a quo* en la providencia consultada, es posible determinar que para ese momento ni siquiera se había dado respuesta por parte de PORVENIR, sin que se haya dado cumplimiento a la orden judicial, pues, existen diferentes pronunciamientos previos a la apertura del presente incidente de desacato y respuestas a estos de donde se logra extraer que aún no se ha dado cumplimiento total a la orden de tutela.

De acuerdo a ello, encontramos evidencia en el *sub examine* que permite concluir que el incidentado no ha cumplido con las órdenes contenidas en el fallo de tutela, en lo que tiene que ver con realizar el trámite administrativo NECESARIO para el recaudo de la información requerida para el estudio del reconocimiento de la pensión al cual la señora Martha Mabel Laiseca Lizcano considera tener derecho; y tampoco se ha acreditado que se haya notificado de manera efectiva a la actora del trámite realizado por la entidad Porvenir.

Para sancionar en el incidente de desacato, se hace necesario probar la existencia de una conducta negligente y renuente, tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo, situación que resulta evidenciada en el presente asunto, toda vez que pese a los numerosos requerimientos efectuados, no se ha dado cabal cumplimiento a las órdenes que fueron impuestas, comportamientos contrarios a derecho que deben ser sancionados a fin de procurar proteger los derechos fundamentales que han sido vulnerados, dar cumplimiento a la orden de tutela fallada y condenar la indiferencia con que viene actuando la mencionada autoridad frente a una orden judicial.

De lo anterior se avizora la configuración de los preceptos establecidos jurisprudencialmente a tenerse en cuenta antes de sancionar el incumplimiento a una orden contenida en una sentencia proferida dentro de una acción constitucional. Veámoslos:

- El factor objetivo, se configura ante el incumplimiento del funcionario responsable de acatar las órdenes contenidas en el fallo de tutela, especialmente ante la falta de gestión en el trámite administrativo NECESARIO para recaudar información requerida para el estudio del reconocimiento de la pensión de la tutelante y a su vez ante la falta de comunicación a Martha Mabel Laiseca Lizcano del trámite administrativo adelantado para resolver su petición.

De acuerdo a ello, y ante el reiterado incumplimiento, efectivamente se evidencia la configuración del elemento objetivo en este evento.

- Ahora bien, en cuanto al factor subjetivo, relacionado con la negligencia comprobada de la autoridad obligada a cumplir la orden judicial, se aduce que el incidentado no ha obrado con diligencia ante el deber que le asiste de cumplir las órdenes contenidas en el reiterado fallo, en la medida en que no se encuentran acreditadas las actuaciones positivas realizadas para su observancia, pese a que ha contado con el tiempo suficiente para ello, y en repetidas oportunidades, se ha insistido por parte del *a quo* en el cumplimiento de la orden judicial, sin encontrar en forma efectiva y eficaz una solución al cumplimiento completo de la orden judicial.
- Existe proporcionalidad entre la sanción que ha sido impuesta y la conducta renuente de la autoridad encargada de cumplir la orden judicial, en tanto, en forma previa se le requirió al incidentado pero éste no ha logrado demostrar el cumplimiento total de la orden de tutela, por lo que no existe justificación alguna para continuar con el renuente incumplimiento.
- Finalmente se observa que el incidentado tuvo la oportunidad de ejercer los derechos de defensa y contradicción, dado que una vez notificado en debida forma de la actuación adelantada en su contra, se garantizaron los derechos que le asisten a la autoridad que ha sido sancionada.

Así entonces, de acuerdo con las consideraciones expuestas, y como se precisó de manera previa, es claro que dentro del trámite incidental se puede advertir, la configuración del elemento objetivo, esto es, el incumplimiento de una orden impartida en el fallo; el elemento subjetivo, pues, el funcionario responsable de su cumplimiento ha contado con tiempo suficiente para cumplir las órdenes contenidas en la sentencia objeto de estudio, existe proporcionalidad entre la gravedad de la conducta omisiva y la sanción que ha sido impuesta, y, además, se garantizaron las oportunidades procesales para que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción.

En ese orden de ideas, resulta claro que el Juzgado de instancia individualizó y vinculó en debida forma al presente trámite incidental al responsable de dar cumplimiento a la orden de la acción de tutela y por ello se confirmará la decisión que ha sido consultada.

Finalmente, se requerirá nuevamente al Gerente regional del FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A. Dr. WILSON PEÑALOZA, para que DE MANERA INMEDIATA cumpla las órdenes contenidas en el fallo de tutela del 8 de febrero de 2021.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

### **RESUELVE:**

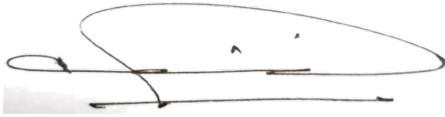
**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia consultada, dictada el 8 de marzo de 2022, por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué.

**SEGUNDO: REQUERIR** al Gerente regional del FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A. Dr. WILSON PEÑALOZA, para que DE MANERA INMEDIATA cumpla las órdenes contenidas en el fallo de tutela del 8 de febrero de 2021.

**TERCERO.** En firme esta providencia, DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

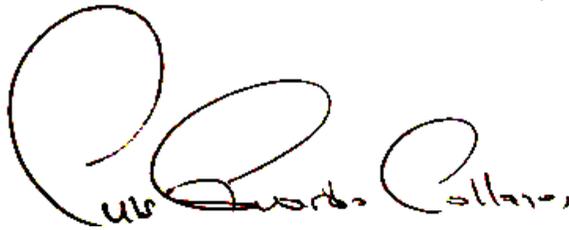
Los Magistrados<sup>3</sup>,



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**



**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**



**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

---

<sup>3</sup> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República, mediante las cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y los diferentes acuerdos proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.