

No. de Radicado, 2020\_4430618

Bogotá D.C., 27 de abril de 2020

**URGENTE TUTELA**

Señor (a)

**JUEZ SESENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO DE BOGOTA SECCION TERCERA**

Email: [jadmin64bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin64bta@notificacionesrj.gov.co)

Bogotá, D.C.,

**Radicado: 11001334306420200006600**

**Afiliado: CARMEN ALCIRA RODRIGUEZ RUBIO C.C. 20753726**

**Accionado: Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES**

**MALKY KATRINA FERRO AHCAR**, en mi calidad de Directora (A) de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, debidamente facultada conforme lo dispuesto en el inciso 1, del Memorando GTH-1012 del 13 de abril de 2020, en atención al asunto de la referencia, me permito solicitar la nulidad a partir del auto que da apertura al incidente de desacato en contra del Dr. Juan Miguel Villa Lora en su calidad de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, con fundamento en los siguientes argumentos:

El pasado 19 de marzo de 2020, su despacho profirió el fallo de tutela que ordenó:

*“(…) SEGUNDO: ORDENAR A JUAN MANUEL VILLA LORA PRESIDENTE DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, o quien haga sus veces, a través de la dependencia correspondiente, que en el término de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS contado a partir de la notificación de lo presente decisión remita respuesta OPORTUNA, COMPLETA, CONGRUENTE Y DE FONDO respecto de la solicitud elevada por la accionante en escrito correspondiente al radicado No 2020\_1653186 de fecha 6 de febrero de 2020 La entidad acreditara al Despacho el cumplimiento de la presente decisión. (…)”*

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente se debe tener en cuenta lo siguiente:

**ELEMENTO SUBJETIVO DE RESPONSABILIDAD EN EL TRÁMITE INCIDENTAL**

El incidente de desacato tiene como propósito que el juez logre el cumplimiento del fallo de tutela; para este fin goza de poderes disciplinarios los cuales lo facultan para sancionar con arresto y multa a quien desobedezca las ordenes impuestas, una vez demostrada la responsabilidad subjetiva en cabeza del funcionario directamente responsable.

No. de Radicado, 2020\_4430618

Es así como, el Decreto 2591 de 1991 regula en sus artículos 27 y 52 el trámite de cumplimiento e incidente de desacato, señalando específicamente, que debe adelantarse en contra de aquel que es competente para cumplir, pues mal se haría en caso de sancionar o coaccionar a quien no tiene la competencia, ya sea para resolver una petición, emitir un acto administrativo o pagar determinada prestación, lo que conlleva de manera inminente a una vulneración a los derechos de este por no tener la posibilidad de acatar lo ordenado por el juez.

Dicho lo anterior, 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.**

Por este motivo, parafraseando a la Corte Constitucional puede señalarse que, al operador judicial le corresponde: a. "*determinar a quien se dirigió la orden*", así mismo debe establecer si efectivamente **al individuo le está asignada legal o reglamentariamente esta responsabilidad**; b. "*el término en que debía ejecutarla*", demostrando que era un término adecuado para hacerlo desde la racionalidad y técnica de la entidad, pues la insuficiencia de medios es algo no achacable al servidor público; c. "*si la orden fue cumplida, o si hubo un incumplimiento total o parcial*", y; d. indagar las razones de la omisión, aspecto que denota aún más el **carácter subjetivo de la responsabilidad**<sup>1</sup>."

A través de la Sentencia C-367/14 la Corte Constitucional indicó **respecto al cumplimiento de decisiones judiciales:**

*El incumplir una providencia judicial puede comprometer la responsabilidad de la persona a **quien le es imputable esta conducta** y puede tener consecuencias en diversos ámbitos. Y puede comprometerla, porque si bien el incumplimiento obedece a una situación objetiva, dada por los hechos y sólo por los hechos, la conducta de incumplir obedece a una situación subjetiva, en la cual es relevante **la culpabilidad de su autor.***

Este último presupuesto resulta de gran relevancia, pues el ordenamiento jurídico está reconociendo en cabeza del juez una potestad de carácter sancionatorio, que por regla general no puede admitir la consagración genérica de responsabilidad objetiva, sino que requiere que se demuestre el elemento subjetivo del comportamiento a efectos de establecer que se incumplió un deber cuando se tenía la posibilidad jurídica y material de obrar de otra forma o como ya se dijo se demuestre un obrar desidioso, negligente, renuente o caprichoso.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 226 del 2 de mayo de 2016.

No. de Radicado, 2020\_4430618

Es así, como tratándose de un trámite exclusivamente personal, y aunque no se debe desconocer que el incidente de desacato debe gestionarse de manera expedita, es deber del juez constitucional establecer si contra quien se diere inicio al incidente, es o no la persona que material y jurídicamente está obligada a cumplir, pues de lo contrario se vulnerarían derechos fundamentales, como el debido proceso y violación del derecho de defensa.

Nuevamente se recuerda que al encontrarse frente a una manifestación del “*ius puniendi*”<sup>2</sup> del Estado, resulta trascendental que la persona que recibe el castigo tenga en su cabeza el deber o la obligación cuya omisión se reprocha, pues debe recordarse que la responsabilidad es personal y por lo tanto el operador jurídico debe individualizarla.

Por esto, respecto de la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela la Corte Constitucional ha indicado:

*“Así mismo, 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<sup>3</sup>”*

Por lo tanto, exige la norma y la misma Corte Constitucional, la prueba de negligencia o dolo de la persona que según sus competencias es encargada de acatar la providencia. Al respecto la Corte Constitucional mediante Auto 081 de 2001, tratándose de acciones de tutelas indicó:

*“Acorde con los principios básicos del derecho procesal, especialmente con el denominado “legitimidad en la causa por pasiva”, **las obligaciones jurídicas son exigibles respecto de quien se encuentra expresamente llamado por la ley o el contrato a responder por ellas.**” Subrayado fuera del texto*

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional en reciente decisión, a través de la Sentencia SU 034 de 2018 precisa la importancia del estudio de la responsabilidad del accionando en un

<sup>2</sup> La Corte Constitucional Colombiana ha señalado que el poder de sanción del Estado se enmarca dentro del concepto de *ius puniendi*, el cual se fundamenta en las garantías que se derivan del debido proceso y que por ende tiene varias manifestaciones: penal, administrativa sancionatoria, disciplinaria, contravencional y la pérdida de investidura. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 948 de 2002. Aun cuando el poder de castigo del juez no aparezca de forma explícita puede enmarcarse en la construcción señalada por las siguientes razones: 1. Se impone un castigo, consistente en la aminoración de un derecho; 2. La finalidad no es preventiva o restablecedora de la legalidad sino que se traduce en la necesidad de generar una aflicción; 3. Esta aflicción se causa como respuesta a un comportamiento reprochado o no querido por el ordenamiento jurídico, y; 4. Se trata de una consecuencia jurídica negativa.

<sup>3</sup> Corte Constitucional sentencia T- 1113 de 2005 M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

desacato para señalar que **la misma debe ser subjetiva** y el acatamiento estricto del debido proceso, como se indica a continuación:

*“En este contexto cobra vertebral importancia un juicio adecuado en torno a la **responsabilidad subjetiva en cabeza** del destinatario de la orden de tutela, pues no basta con constatar el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso para dar por supuesta una actitud indolente por parte del mismo<sup>49</sup>. Es por esto que se ha sostenido que “al ser el desacato un mecanismo de coerción que surge en virtud de las facultades disciplinaria de los jueces a partir de las cuales pueden imponer sanciones consistentes en multas o arresto, éstas tienen que seguir los principios del derecho sancionador”<sup>50</sup>.*

*En la misma línea, es constante y reiterada la jurisprudencia constitucional en el sentido de que, por inscribirse en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio, la vía incidental del desacato exige una plena observancia del debido proceso, por lo que el juez instructor debe respetar las garantías de los involucrados y concentrarse en determinar en estricto derecho lo relativo al cumplimiento, toda vez que “[s]i el incidente de desacato finaliza con decisión condenatoria, puede haber vía de hecho **si no aparece la prueba del incumplimiento, o no hay responsabilidad subjetiva**”, al paso que “[s]i el auto que decide el desacato absuelve al inculpado, se puede incurrir en vía de hecho si la absolución es groseramente ilegal.”<sup>53</sup>*

*“....*

*“Entre los factores objetivos, pueden tomarse en cuenta variables como (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento.*

*Por otro lado, entre los factores subjetivos el juez debe verificar circunstancias como (i) **la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) del obligado**, (ii) si existió allanamiento a las órdenes, y (iii) si el obligado demostró acciones positivas orientadas al cumplimiento. Vale anotar que los factores señalados son enunciativos, pues, en el ejercicio de la función de verificación del cumplimiento, el juez puede apreciar otras circunstancias que le permitan evaluar la conducta del obligado en relación con las medidas protectoras dispuestas en el fallo de tutela.”*  
*Subraya y negrilla fuera del texto original*

Así pues, la Corte Constitucional reitera su posición sobre la necesidad de demostrar la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela, siendo imperioso probar la responsabilidad y negligencia de la persona competente para acatar la orden impuesta, lo cual implica que no pueda adjudicarse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.

## NULIDAD PROCESAL POR NO NOTIFICAR AL FUNCIONARIO COMPETENTE

Dentro del trámite incidental el Juez debe cumplir las ritualidades procesales mínimas que garanticen la efectiva notificación personal y no limitarse a radicar los oficios y requerimientos ante la entidad sin individualizar al incidentado. Al respecto la Corte Constitucional mediante Sentencia T-123 del veintidós (22) de febrero de dos mil diez (2010) dispuso frente al trámite del incidente de desacato:

**“La imposición de la sanción debe estar precedida de un trámite incidental, que garantice la eficacia del derecho al debido proceso de la autoridad contra quien se ejerce. Por ende, el juez que conozca del desacato deberá adelantar un procedimiento en el que se (i) comunique al incumplido sobre la iniciación del incidente de desacato, con el fin de darle la oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente sus argumentos de defensa (...)”** Subrayado fuera del texto

Finalmente ha señalado la Corte Constitucional que la indebida notificación es una causal de nulidad así:

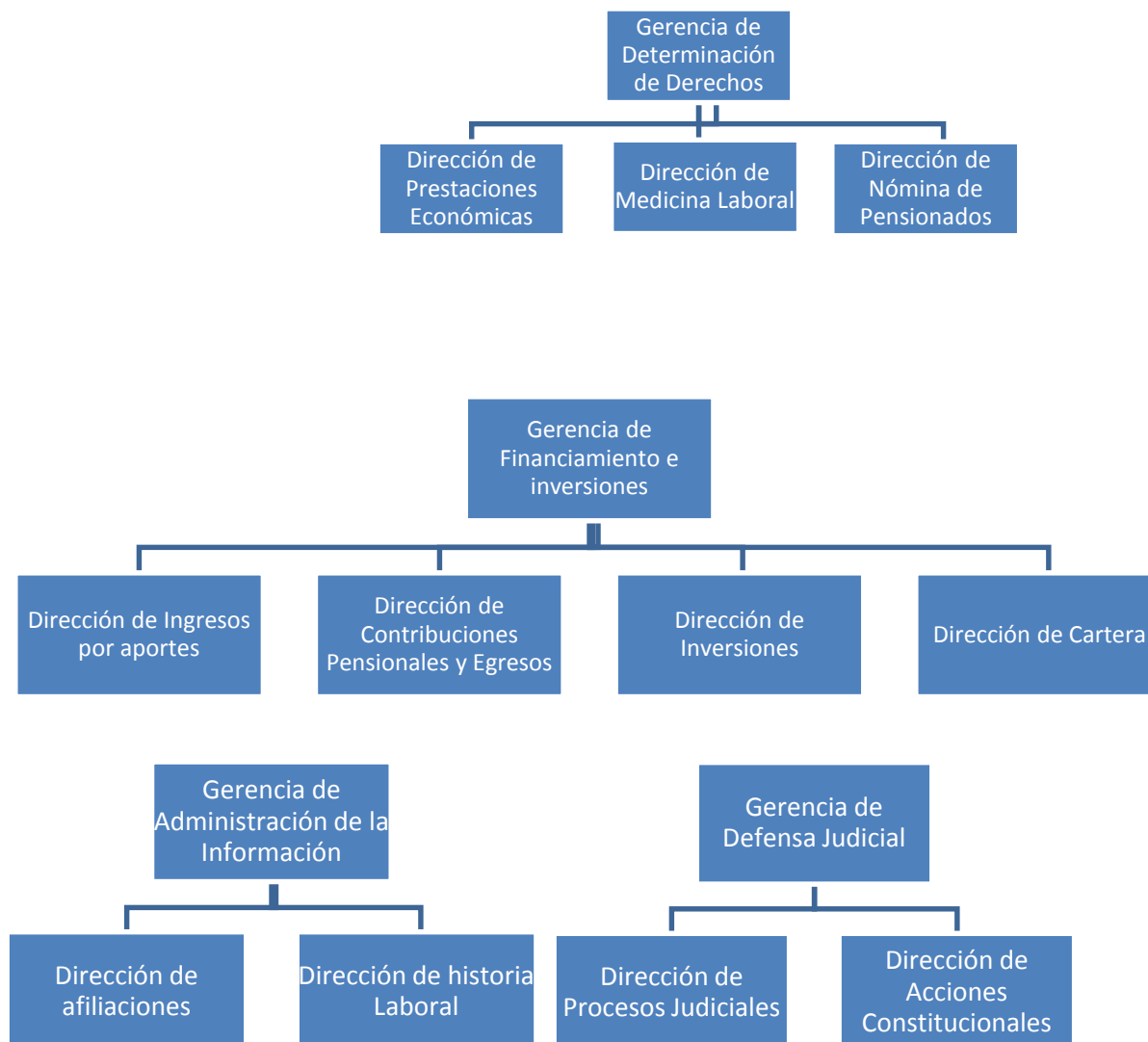
**“De hecho, a partir de tales parámetros en los Autos 073 y 315 de 2006 las Salas Tercera y Novena de Revisión concluyeron: “Cuando, durante el proceso de tutela, en la primera y segunda instancia, la causa pasiva ha sido integrada incorrectamente o una parte con un interés legítimo no ha sido notificada, la Corte Constitucional ha encontrado que se configura una causal de nulidad del proceso de tutela y ha considerado que el procedimiento adecuado consiste en devolver el expediente al juez de instancia con la finalidad que subsane el vicio y se integre correctamente el contradictorio.”**

Así las cosas, se advierte que el funcionario vinculado conforme al acuerdo 131 de 2018 tiene funciones diferentes, por lo cual se deduce que no es su responsabilidad (emitir actos administrativos, incluir en nómina, pagar incapacidades, emitir dictámenes, etc) ya que estas funciones se encuentran asignadas a otras dependencias.

Es por esta razón que el Acuerdo 131 del 26 de abril de 2018 en el cual se asignaron obligaciones y competencias conforme al cargo, ha de considerarse indispensable para determinar quién es el competente según se lo ordenado en el fallo de tutela.

Así pues, la entidad quedo organizada de la siguiente manera por Gerencias:

No. de Radicado, 2020\_4430618



Luego, acorde con lo señalado, conforme a la orden proferida por su despacho, debe determinarse a quien se endilga la responsabilidad de acatar su decisión desde las funciones señaladas en el Acuerdo 131 de 2018, toda vez que, de no realizarse la individualización de tal manera, 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 la estructura organizacional.

En este punto se reitera, 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



No. de Radicado, 2020\_4430618

actitud se ha omitido el cumplimiento de la orden dada en la sentencia, y por lo mismo, se debe tener certeza acerca de quién es el jurídicamente recae la obligación de cumplir la orden judicial.

Así, debe considerarse entonces, que conforme a las funciones asignadas en el decreto 309 de 2017 y el acuerdo 131 de 2018, no es posible endilgar responsabilidad subjetiva en cabeza del presidente de Colpensiones.

Por el contrario, es deber del estrado judicial, determinar fehacientemente el funcionario encargado de cumplir el fallo de tutela, tal como ha sido señalado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional así:

*"En igual sentido, la orden contemplada en el numeral tercero de la Sentencia SU - 446 de 2011 que el peticionario manifestó que se incumplió, no se dirige al Fiscal General sino a la Fiscalía General de la Nación<sup>4</sup>, pues la misma no puede aplicarse de manera inmediata sino que requiere de una serie de procedimientos que deben ser adelantados para verificar si se presentan las tres (3) situaciones de reten social, por lo cual su incumplimiento no puede imputarse al director de esa entidad en virtud del principio de culpabilidad, aplicable en los trámites de desacato<sup>5</sup>, el cual exige la individualización de la responsabilidad en el encargado de cumplir la orden:*

*"El desacato consiste en una conducta que, mirada objetivamente por el juez, implica que el fallo de tutela no ha sido cumplido. Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad de quien ha dado lugar a ese incumplimiento debe ser deducida en concreto, en cabeza de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial, lo que significa que éstas deben gozar de la oportunidad de defenderse dentro del incidente y estar rodeadas de todas las garantías procesales".<sup>6</sup> (negritas y subrayado fuera de texto)*

Por su parte, el Consejo de Estado al respecto ha señalado que:

*"La necesidad de la identificación e individualización del funcionario, deviene de la ya referenciada naturaleza sancionatoria del incidente de desacato y de la garantía al debido proceso en el mismo, lo cual no cede ante la informalidad y celeridad que*

<sup>4</sup> Sentencia de la Corte Constitucional SU - 446 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: "TERCERO.-ORDÉNASE a la Fiscalía General de la Nación VINCULAR en forma provisional, en el evento de existir vacantes en un cargo igual o equivalente al que ocupaban, a todos aquellos servidores que fueron retirados de la entidad con fundamento en el concurso convocado en el año 2007, siempre y cuando demuestren al momento de su desvinculación y al momento del posible nombramiento, una de estas tres condiciones: i) ser madres o padres cabeza de familia; ii) ser personas próximas a pensionarse, entendiéndose a quienes para el 24 de noviembre de 2008 -fecha en que se expidió el Acuerdo 007 de 2008- les faltaren tres años o menos para cumplir los requisitos para obtener la respectiva pensión; y iii) estar en situación de discapacidad, como una medida de acción afirmativa, por ser todos ellos sujetos de especial protección.

<sup>5</sup> Sentencias de la Corte Constitucional T-171 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto y C-367 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>6</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-766 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

No. de Radicado, 2020\_4430618

*caracterizan el trámite de tutela, toda vez que, a pesar de esto último, dicho derecho fundamental debe orientar la función del juez constitucional. Lo anterior cobra relevancia si se observa que, por ejemplo, de conformidad con el Decreto Ley 2591 de 1991, una de las sanciones posibles por no atender una decisión de un juez constitucional, es el arresto del funcionario público conminado a ello.”<sup>7</sup>*

Así las cosas, ha de precisarse que teniendo en cuenta que la orden del fallo de tutela está orientada a dar respuesta de fondo a la solicitud de cumplimiento de sentencia judicial, el área competente es la Dirección de Procesos Judiciales.

### NULIDAD CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional mediante sentencia C – 217 de 1996 al evaluar las causales de nulidad establecidas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil el cual fue derogado por la Ley 1564 de 2012, hoy Código General del Proceso artículo 133, señaló respecto al debido proceso y la nulidad constitucional:

*(...) En aquella oportunidad la Corporación resolvió declarar exequible la expresión acusada, con la advertencia de que el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil reguló únicamente las causales de nulidad de índole legal, aclarando que además de las hipótesis contenidas en la norma mencionada, es viable y puede invocarse la prevista en el artículo 29 de la Carta Política*

*(...) De todo ello se deduce que una cosa es la efectividad de la garantía constitucional, que no depende de la ley en cuanto no proviene de ésta, y otra muy distinta, la verificación acerca del contenido del debido proceso en relación con cada caso, que siempre tendrá por factor de comparación lo dispuesto en la ley correspondiente. Eso implica que, si bien el derecho constitucional al debido proceso no precisa de un estatuto legal que lo haga reclamable de manera inmediata y plena, siempre habrá de verse, para deducir si tal derecho ha sido respetado o es objeto de violación, cuáles son las reglas procesales aplicables en el evento específico, es decir, las generales y abstractas, vigentes con anterioridad e integrantes de la ley prevista para cada proceso*”(subrayado y negrilla fuera de texto)

Implica lo anterior que además de configurarse una nulidad procesal, las autoridades judiciales se encuentran en la obligación de garantizar el cumplimiento de la norma constitucional en relación con el debido proceso. Y es claro en el asunto sub examine el Despacho desconoció la individualización y notificación a la persona responsable de acatar la orden tutelar.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado- Sección Quinta. C.P. ROCIO ARAUJO OÑATE. Radicación número: 05001-23-33-000-2017-00294-01(AC)A



No. de Radicado, 2020\_4430618

## PETICIÓN

Conforme a lo anteriormente expuesto y en atención a la situación fáctica, se solicita:

**PRIMERO:** Sírvase decretar la nulidad de todas las actuaciones surtidas dentro del trámite incidental, a partir del cual se vinculó al Dr. Juan Miguel Villa Lora en su calidad de Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, teniendo en cuenta que se configuró una vulneración al debido proceso del incidentado, como quiera que el referido servidor no es el responsable del acatamiento del fallo de tutela, acorde con las funciones asignadas a su cargo.

**SEGUNDO:** Conforme a lo anterior, se notifique el trámite incidental en caso de considerarse necesario, en contra del responsable del cumplimiento de la orden de tutela, conforme las funciones designadas en el Acuerdo 131 del 26 de abril de 2018 y los antecedentes juris.

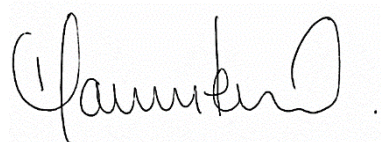
## NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en el correo electrónico [notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co).

Finalmente en cuanto a las dependencias encargadas de cumplir el fallo de tutela y las facultades legales de la suscrita, puede consultarse el Acuerdo 131 del 26 de abril de 2018, en el

link: [https://www.colpensiones.gov.co/Publicaciones/nuestra\\_entidad\\_colpensiones/Normativas/normativa\\_interna\\_colpensiones/normativa\\_interna\\_colpensiones\\_acuerdos](https://www.colpensiones.gov.co/Publicaciones/nuestra_entidad_colpensiones/Normativas/normativa_interna_colpensiones/normativa_interna_colpensiones_acuerdos) en caso de que el Juez lo estime conveniente.

Cordialmente,



**MALKY KATRINA FERRO AHCAR**

Directora (A) de Acciones Constitucionales  
Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones.

Proyectó: Jessica C.