



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**Consejero Ponente: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 76001-23-33-000-2020-01336-02  
**Demandante:** CARLOS ALBERTO PIEDRAHITA DIAZ  
**Demandado:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -  
COLPENSIONES

**AUTO – CONSULTA INCIDENTE DE DESACATO**

Decide la Sala la consulta del auto del 17 de marzo de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que le impuso sanción por desacato a la señora Piedad Cecilia Cardona Pérez, Directora Regional Occidente de COLPENSIONES, consistente en multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Hechos**

El señor Carlos Alberto Piedrahita Díaz interpuso acción de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y el Juzgado 15 Administrativo Oral de Cali, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y al mínimo vital.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en fallo de 1º de diciembre de 2020, resolvió:

*“PRIMERO.- TUTELAR los derechos fundamentales a la seguridad social y mínimo vital del señor CARLOS ALBERTO PIEDRAHÍTA DÍAZ, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. En consecuencia,*

*SEGUNDO.- ORDÉNASE a COLPENSIONES INCLUIR EN NÓMINA al señor CARLOS ALBERTO PIEDRAHÍTA DÍAZ para el pago sucesivo de las mesadas que se llegaren a causar a su favor, por virtud del derecho pensional reconocido en la sentencia del 12 de febrero de 2020, expedida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del proceso No. 2016-00073-01 en cumplimiento de un fallo de tutela del Consejo de Estado. La presente medida no incluye el pago de las sumas que correspondan a retroactivos o intereses causados por virtud de las mesadas causadas antes de la citada inclusión.*

*El término con que cuenta COLPENSIONES para el cumplimiento de esta orden será de tres (3) días contados a partir de las notificaciones respectivas.*

*TERCERO.- DECLÁRASE una carencia actual de objeto por HECHO SUPERADO frente a la conducta del JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI. En consecuencia, no se emite orden alguna a cargo de este despacho judicial.*

1

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)



**CUARTO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.(...)."**

## 2. Incidente y trámite

Mediante escrito radicado de manera electrónica, el señor Carlos Alberto Piedrahita Díaz promovió incidente de desacato en el que manifestó que Colpensiones no había dado cumplimiento a la orden trascrita, toda vez que, a la fecha en que presentó el incidente, no había sido incluido en nómina de pensionados para el pago sucesivo de las mesadas que se llegaren a causar a su favor, en virtud del derecho pensional reconocido en la sentencia del 12 de febrero de 2020.

El **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, en auto del 5 de febrero de 2021, requirió a la entidad demandada, previo a dar apertura al trámite incidental, para que rindiera informe sobre el cumplimiento del fallo de tutela proferido el 1º de diciembre de 2020.

Esa providencia fue notificada a los correos electrónicos: [notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co), y [pccardonap@colpensiones.gov.co](mailto:pccardonap@colpensiones.gov.co)

La entidad no atendió el requerimiento y, por tal razón, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en providencia del 2 de marzo de 2021, ordenó la apertura del trámite incidental y requirió a la señora Piedad Cardona, Directora Regional Occidente de COLPENSIONES, para que, en el término de dos (2) días siguientes a la notificación de la providencia, informara qué gestiones había realizado para el cumplimiento del fallo de tutela del 1º de diciembre de 2020.

Dicha providencia fue notificada de forma electrónica el 4 de marzo de 2021 al correo de la señora Piedad Cardona [pccardonap@colpensiones.gov.co](mailto:pccardonap@colpensiones.gov.co), y [notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co).

La señora Cardona Pérez presentó escrito en el que solicitó se decrete la nulidad de lo actuado al considerar que existió indebida notificación, lo anterior, porque fue notificada de forma personal y determinada cuando no pertenece a la dependencia encargada de dar cumplimiento a la orden de tutela y, por ende, a quien se debía notificar para que se diera la inclusión en nómina del actor, era a la Dirección de Procesos Judiciales.

Sostuvo que, de no realizarse la individualización de tal manera, se estaría sancionando a una persona que no era responsable del cumplimiento y no a aquella que en realidad tenía la obligación de acatarla conforme con la estructura organizacional de Colpensiones.

## 3. Auto consultado

En auto de 17 de marzo de 2021, el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** impuso sanción por desacato a la señora Piedad Cecilia Cardona Pérez, Directora Regional Occidente de COLPENSIONES.

Consideró que la orden relativa a la inclusión del actor en la nómina de pensionados no ha sido cumplida, dado que se ordenó que dicha acción debía materializarse en el término máximo de 3 días contados a partir de la notificación de la orden de amparo.



Además, señaló que, pese a los requerimientos hechos, la entidad demandada guardó absoluto silencio respecto del cumplimiento de la orden de tutela, pues si bien solicitó la nulidad de lo actuado no se pronunció respecto sobre lo requerido.

### PARA RESOLVER SE CONSIDERA

El artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que, una vez se profiera el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable de la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales debe cumplirlo sin demora y que si no lo hace dentro de las 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 esa forma también se atenga a las consecuencias disciplinarias.

La citada disposición establece igualmente que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia y que, en todo caso, establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que quede restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Por su parte, el artículo 52 *ibídem* señala que quien incumpla una orden de tutela incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, sanciones que impondrá el juez que dictó la decisión mediante trámite incidental y que deben ser consultadas ante el superior funcional de aquél, quien decidirá si las revoca o no.

Recuerda la Sala que el incumplimiento del fallo y el desacato hacen relación a la responsabilidad jurídica. Sin embargo, el primero se refiere a la constatación de un hecho objetivo, el simple incumplimiento, mientras que el segundo, implica comprobar una responsabilidad subjetiva, lo que diferencia la facultad de hacer cumplir el fallo de tutela, del poder sancionatorio que recae sobre el allanado a cumplirlo.

Entonces, en el incidente de desacato se deben analizar dos aspectos:

- 1) El incumplimiento del fallo de tutela, en el que basta con verificar que la orden impartida no se materializó y que el derecho o derechos amparados se siguen vulnerando. En este punto es relevante tomar las medidas necesarias para salvaguardar los derechos del actor.
- 2) La responsabilidad subjetiva de quien debió cumplir la orden, donde se acude al régimen sancionatorio para determinar el grado de culpabilidad del empleado y las circunstancias de justificación, agravación o atenuación de su conducta.

El desacato implica el ejercicio de la potestad sancionatoria en cabeza del juez de tutela, razón por la cual se hace imperioso el respeto al debido proceso y al derecho de defensa de la autoridad o del particular, en los casos establecidos en la ley, por cuya culpa se haya omitido el cumplimiento de una sentencia.

El señor Carlos Alberto Piedrahita Díaz promovió incidente de desacato contra el Colpensiones por el incumplimiento de la orden del fallo del 1º de diciembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.



En el caso *sub examine*, se tiene que la providencia objeto de desacato concedió el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Piedrahita Díaz y, en consecuencia, ordenó a Colpensiones que incluyera al actor en la nómina de pensionados para el pago sucesivo de las mesadas que se llegaran a causar a su favor.

Para el Tribunal, Colpensiones, en el trámite del incidente de desacato, no probó el cumplimiento de esa orden, pese a que fue requerido para que informara, puntualmente, sobre las gestiones tendientes a acatar la orden de tutela. No informó nada respecto del trámite de cumplimiento.

Por lo anterior, se estudiará, concretamente, si la empleada sancionada fue renuente al cumplimiento de la orden que se le impuso.

La Sala precisa que en el trámite del incidente Colpensiones solicitó la nulidad de todo lo actuado al considerar que se vinculó a la señora Piedad Cecilia Cardona Pérez en calidad de directora regional Occidente de Colpensiones cuando en realidad el área competente para dar cumplimiento a la orden es la Dirección de Procesos Judiciales, sin embargo, no relató nada frente al cumplimiento de la orden y, por esa razón, fue sancionada.

Sería del caso referirse a la presunta nulidad, sin embargo, la Sala encuentra que, en el expediente, obra memorial suscrito por la directora de acciones constitucionales de Colpensiones en el que respondió el requerimiento y manifestó que la Subdirección de Determinación de Derechos el 30 de marzo de 2021, emitió acto administrativo en el que se ordenó *“INCLUIR EN NOMINA al señor CARLOS ALBERTO PIEDRAHITA DIAZ para el pago sucesivo de las mesadas que se llegaren a causar a su favor, por virtud del derecho pensional reconocido en la sentencia del 12 de febrero de 2020”*.

Con fundamento en lo anterior, indicó que se dio estricto cumplimiento a la orden de tutela.

Como prueba de lo anterior, allegó copia de la Resolución Núm. SUB82111 del 30 de marzo de 2021 en la que aparece la constancia de la orden de pago de la pensión reconocida al señor Carlos Alberto Piedrahita Díaz.

La Sala encuentra que, conforme con la información aportada, la orden de tutela ya fue cumplida, consistente en la inclusión en nómina de pensionados al señor Piedrahita Díaz.

Bajo ese contexto, debe tenerse en cuenta que el objetivo esencial del incidente de desacato es el cumplimiento de la orden impartida en el fallo de tutela para efectivizar la protección del derecho tutelado y no solo un mecanismo sancionatorio, como lo ha previsto la Corte Constitucional en la sentencia C-367 de 2014, así:

*“A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. **Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.** En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia.” (Destaca la Sala)*





De igual forma, el Tribunal constitucional en la sentencia T-421 de 2003, señaló:

*“(…) la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la sanción como una de las formas de búsqueda del cumplimiento de la sentencia. Al ser así, el accionante que inicia el incidente de desacato se ve afectado con los resultados del incidente puesto que éste es un medio para que se cumpla el fallo que lo favoreció.*

*Segundo, la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el accionado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia. En efecto, en caso de que se inicie el incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desacatado lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia.*

***En caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando.***

*Tercero, y último, el incidente de desacato es un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.). No sólo se protege éste cuando se permite que se acuda a la tutela, se reconozca la vulneración de los derechos fundamentales en el fallo, y se establezca la respectiva orden para su protección. Se necesita ir más allá y poner en marcha todas las medidas procesales para que la materialización de la protección sea un hecho.” (Se destaca)*

Como consecuencia de lo anterior, considera la Sala que no hay lugar a imponer la sanción a la señora Piedad Cecilia Cardona Pérez, Directora Regional Occidente de COLPENSIONES, dado que quedó demostrado que se cumplió la orden impartida en el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

En ese entendido, la Sala revocará la providencia objeto de consulta y, en su lugar, declarará que se cumplió la orden.

En mérito de lo expuesto la Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

### RESUELVE

1. **Revocar** el auto del 17 de marzo de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En su lugar, **DECLARAR** el cumplimiento de la orden de tutela del 1º de diciembre de 2020.
2. **Declarar** que no hay lugar a imponer la sanción referida, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
3. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en sesión de la fecha.

Notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.



Cúmplase.

*(Con firma electrónica)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección

*(Con firma electrónica)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Con firma electrónica)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*(Con firma electrónica)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**