



Rama Judicial del Poder Público  
Consejo Superior de la Judicatura  
Sala Administrativa  
Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá

**C I R C U L A R CSBTC16-33**

FECHA : viernes, 27 de mayo de 2016

PARA : **JUECES DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**

DE: **EMILIA MONTAÑEZ DE TORRES**  
Presidenta Sala Administrativa  
Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá

ASUNTO: *"Tutelas, Desacatos y Sanciones contra Colpensiones"*

De la manera más atenta para su conocimiento y fines pertinentes me permito remitir copia de la comunicación de fecha 23 de mayo de 2016 suscrita por la doctora ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA identificada con la cedula de ciudadanía No. 52.538.651 de Bogotá, mediante el cual manifiesta su imposibilidad de cumplir con las ordenes impuestas como GERENTE NACIONAL DE RECONOCIMIENTO DE COLPENSIONES toda vez que se separó del cargo desde el 5 de octubre de 2015 y por lo tanto solicita no admitir tutelas en su contra por no encontrarse legitimada por pasiva para dar cumplimiento o respuesta a los fallos.

Así mismo, solicita que dicha novedad sea tenida en cuenta para las acciones de tutelas, desacatos, sanciones y demás procesos que se encuentren en curso en contra de la citada Entidad y en su lugar, se vincule al doctor LUIS FERNANDO UCROS actual Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones.

Cordial saludo,

  
**EMILIA MONTAÑEZ DE TORRES**  
Presidenta Sala Administrativa

Anexo: Lo enunciado en cinco (5) folios

EMT/VFA/Mfcu

Bogotá, D.C., 23 de mayo de 2016

Señores

**DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**  
**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**  
Calle 12 No. 7 - 65  
Bogotá

REF: TUTELAS – DESACATOS- SANCIONES DE TODO EL  
PAÍS CONTRA ZULMA CONSTANZA GUAUQUE  
BECERRA EX GERENTE NACIONAL DE  
RECONOCIMIENTO COLOPENSIONES

Respetados Señores;

Actuando en nombre propio me dirijo a ustedes con el fin de poner en su conocimiento, y en consecuencia sean ustedes quienes socialicen a todos los despachos judiciales del País, el presente escrito para que sea tenido en cuenta, en las acciones de tutela que se llevan en curso y en las que próximamente se iniciaran contra la GERENCIA NACIONAL DE RECONCOIMIENTO DE COLPENSIONES.

#### I. HECHOS

1. Me posesioné como Gerente Nacional de Reconocimiento de Colpensiones en fecha 17 de diciembre de 2013 y **me separé del cargo en fecha 5 de octubre del 2015.**
2. Es necesario mencionar que previo a mi nombramiento como Gerente Nacional de Reconocimiento, se declaró el estado de cosas inconstitucional para Colpensiones con el auto 110 del 5 de junio de 2013 de la Corte Constitucional, debido a la falla estructural que adolecía el Régimen de Prima media en Colombia, y la imposibilidad de sus funcionarios por atender la totalidad de solicitudes entregadas por el Seguro Social en liquidación, en tal sentido la Sentencia T-774 de 2015 mediante la cual se cierra el estado de cosas inconstitucional de Colpensiones, Ref. Expediente T-3.287.521 de la sala de Revisión de la Corte Constitucional, expuso:

*“Numeral 303. Sin embargo, la práctica judicial de este Tribunal ha identificado*

---

situaciones en las que la orden de tutela no resulta suficiente para proteger el derecho en el caso concreto, pues la violación se inscribe en un conjunto de fallas estructurales o en un estado de cosas contrario a la Constitución, producto de acciones y omisiones de diferentes entidades que impiden la garantía efectiva de los derechos. Este escenario, además de acreditar una grave violación de derechos fundamentales, incentiva la interposición reiterada y masiva de acciones de tutela, las cuales por su desproporción pueden impactar negativamente la capacidad de respuesta del aparato judicial y ocasionar dificultades asociadas a la afectación del principio de igualdad y la pérdida de eficacia del amparo constitucional.

Numeral 304, Para atender esta situación la jurisprudencia constitucional estableció en la sentencia SU-559 de 1997 la figura del estado de cosas inconstitucional. Desde esa decisión, “cuando la Corte Constitucional ha declarado que la fuente de la violación a un derecho fundamental es un estado de cosas contrario a la constitución y no un hecho o un conjunto de acciones concretas y específicas, se han dado órdenes igualmente de carácter general, respetando las competencias propias que el orden legal vigente ha establecido en democracia”<sup>129</sup>. La sentencia SU-090 de 2000130 definió el estado de cosas inconstitucional de esta manera:

“[E]l estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”<sup>1</sup>.

“450. En total, la Corte profirió siete autos estructurales (A110/13, A202/13, A320/13, A090/14, A259/14, A314/14 y A181/15) mediante los cuales realizó una evaluación de la situación y dictó órdenes para corregir la lesión de los derechos fundamentales de los afectados. Así mismo, expidió otros cinco autos (A182/13, A233/13, A276/13 y A113/14) que concretaron las órdenes estructurales y llamaron la atención de las entidades en los eventos en que advirtió retrocesos en el proceso de superación del estado de cosas contrario a la Constitución. Finalmente, en dos providencias más (A028/14 y A088/14) convocó a sesiones técnicas para discutir aspectos particularmente problemáticos con los actores involucrados en el trámite”<sup>2</sup>.

“468. A lo largo del proceso la Corte concedió la suspensión parcial de sanciones por desacato en los Autos 110 y 320 de 2013 y 090, 259 y 314 de 2014. En esas mismas providencias negó la cesación de efectos sancionatorios en relación con las peticiones de los segmentos poblacionales más vulnerables, mientras que en los Autos 202 de 2013 y 181 de 2015 rechazó las solicitudes que buscaban la suspensión total de esas sanciones. Las decisiones de la Corte estuvieron precedidas del seguimiento al grado de cumplimiento de las órdenes de protección provisional y de las intervenciones de los órganos de control y los

---

<sup>1</sup> Sentencia T-774 de 2015, Ref. Expediente T-3.287.521 de la sala de Revisión de la Corte Constitucional Pag. 88.

<sup>2</sup> Sentencia T-774 de 2015, Ref. Expediente T-3.287.521 de la sala de Revisión de la Corte Constitucional Pag. 122.

---

ministerios del ramo.

469. Además de la suspensión transitoria y parcial de las sanciones por desacato a tutelas proferidas en contra del ISS y Colpensiones, el Tribunal Constitucional i) estableció pautas para el proceso de traslado de carpetas prestacionales del ISS a Colpensiones en los eventos en que fuera necesario para cumplir una orden de tutela; ii) perfiló un trámite especial para el desarchivo de expedientes judiciales que condenaron al ISS o Colpensiones al pago de una prestación, cuando este resultara pertinente para cumplir el fallo; iii) fijó algunas reglas para controlar por vía judicial la calidad de las resoluciones que respondían peticiones prestacionales en lo relativo al respeto por el componente sustantivo del derecho fundamental de petición y iv) le solicitó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura difundir ante los jueces de tutela de instancia las órdenes dictadas por la Corte y la exhortó para que adoptará medidas para superar diversos problemas técnicos o de coordinación reportados por los órganos de control y las entidades accionadas en sus informes periódicos, relacionados con trámites de tutela, ordinarios y contencioso administrativos cursados contra el administrador del régimen de prima media. A partir del 31 de diciembre de 2014 cesó definitivamente la suspensión de sanciones por desacato a tutelas por virtud del vencimiento del término dispuesto en el Auto 259 de 2014”<sup>3</sup>.

“485. Frente a las solicitudes que se radicaron directamente en Colpensiones, el IP4 de noviembre 05 de 2013 reportó por primera vez el número de solicitudes fuera de término. En el documento la entidad manifestó que con corte a 30 de octubre de ese año tenía 63.921 solicitudes con términos vencidos. A partir de esa fecha las solicitudes fuera de término para los trimestres seleccionados presentaron el siguiente comportamiento:

*Solicitudes con términos vencidos en los trimestres seleccionados radicadas directamente ante Colpensiones (no incluye peticiones ISS).*

486. La siguiente gráfica denota que las solicitudes prestacionales con términos vencidos radicadas directamente ante Colpensiones disminuyeron progresivamente. De un pico de 87.339 informadas en diciembre de 2013 la entidad avanzó a un valor de 44.131 en septiembre de 2015”<sup>4</sup>.

3. Del análisis de los datos expuestos la Corte Constitucional emitió Sentencia el dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015) mediante la cual declara:

“582. Entonces, para la Sala estos resultados denotan una creciente confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la entidad y demuestran que la presidencia de Colpensiones revirtió el contexto de inacción institucional que gestó la intervención de la Corte en el Auto 110 de 2013 a través de la figura del estado de cosas inconstitucional. Por esa razón, la Sala levantará dicha declaratoria de excepción y archivará el trámite incidental de desacato iniciado en el numeral quinto de la parte resolutive del Auto 259 de 2014 en contra de Mauricio Olivera González en su condición de presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones, pues las acciones desplegadas por la entidad y los resultados obtenidos a lo largo del proceso evidencian la ausencia de responsabilidad subjetiva en el incumplimiento parcial de las órdenes de calidad de los actos administrativos y cumplimiento

---

<sup>3</sup> Sentencia T-774 de 2015, Ref. Expediente T-3.287.521 de la sala de Revisión de la Corte Constitucional Pag. 131.

<sup>4</sup> Sentencia T-774 de 2015, Ref. Expediente T-3.287.521 de la sala de Revisión de la Corte Constitucional Pag. 136.

---

*de fallos judiciales dictadas en los Autos 110 y 320 de 2013, 259 de 2014 y 151 de 2015”.*<sup>5</sup>

*Y en consecuencia resuelve LEVANTAR los términos suspendidos en el proceso de la referencia y DECLARAR superado el estado de cosas inconstitucionales en la transición entre el Instituto de Seguros Sociales y la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, verificado a partir de la expedición del Auto 110 de 2013.*

4. De las providencias citadas se puede ver la diligencia, eficiencia y eficacia de mi gestión como Gerente de Reconocimiento, y los efectos que las sanciones impuestas por tutela tuvieron en el interregno comprendido entre el auto 110 de 2013 y la Sentencia T- 774 de 2015.
5. Ahora bien, mi separación del cargo como Gerente Nacional de Reconocimiento y el nombramiento del Sr. Luis Fernando Ucros Velazquez. se da en fecha 5 de octubre de 2015.
6. Es necesario tener en cuenta que el objeto perseguido por los Incidentes de desacato y en consecuencia por la sanciones es el cumplimiento de las acciones de tutela y el resarcimiento de los derechos fundamentales vulnerados, sin embargo, en las acciones de tutela, incidentes de desacato y sanciones que cursan actualmente en mi contra al haberme separado del cargo en fecha 5 de octubre de 2015, existe imposibilidad material y física de dar cumplimiento a la ordenes impuestas; frente a este punto la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha establecido:

*“..... (iv) el juez que conoce el desacato, en principio, no puede modificar el contenido sustancial de la orden proferida o redefinir los alcances de la protección concedida, salvo que la orden proferida sea de imposible cumplimiento o que se demuestre su absoluta ineficacia para proteger el derecho fundamental amparado, (v) por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente de desacato o la consulta, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden original, siempre y cuando se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada; ....”*

*“.... (vii) el objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos*

---

<sup>5</sup> Sentencia T-774 de 2015, Ref. Expediente T-3.287.521 de la sala de Revisión de la Corte Constitucional Pag. 164

<sup>6</sup> La Sentencia C-367/14, del 11 de junio de 2014. Expediente D-9933, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

---

fundamentales reclamados por los tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas; (viii) el ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato: "(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)". De existir el incumplimiento "debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada".

"La administración de justicia y, de manera especial, el juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos. 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. En algunos casos excepcionales, la conducta de incumplir no obedece a la voluntad de la persona llamada a cumplir con la providencia judicial, sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica. No se trata de una imposibilidad formal o enunciada, sino de una imposibilidad real y probada, de manera eficiente, clara y definitiva, de tal suerte que, en estos eventos, para la satisfacción material del derecho involucrado "es procedente acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o que mitiguen los daños causados a la persona afectada", valga decir, se puede prever formas alternas de cumplimiento del fallo. (negrilla y subrayado fuera de texto)

7. En consecuencia, el nombramiento de LUIS FERNANDO UCROS VELAZQUEZ como nuevo Gerente de Reconocimiento desde el 5 de octubre de 2016, es de público conocimiento y puede ser ratificado por Colpensiones.
8. En consecuencia, al tener las acciones de tutela, incidentes y sanciones característica de imposible cumplimiento, en este sentido la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional<sup>7</sup> ha fijado:

*" De acuerdo con la sentencia T-188/02 el objeto del incidente de desacato es "sancionar con arresto y multa, a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para hacer efectivo la protección de derechos fundamentales, a favor de quien o quienes han solicitado su amparo". En otras palabras, el objeto del incidente no es la imposición de la sanción en si misma, sino proteger*

---

<sup>7</sup> Sentencia T-1113/05 Referencia: expediente T-1130243, Acción de tutela interpuesta por la señora Edna Margarita Acosta Vega contra el Juzgado Cuarenta Civil Municipal de Bogotá. Magistrado Ponente Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

---

derecho fundamental vulnerado o amenazado. Así, la sanción es concebida como una de las formas a través de las cuales el juez puede lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela cuando la persona obligada ha decidido no acatarla.

9. Respecto a los límites, deberes y facultades del juez de tutela que conoce del incidente de desacato y en virtud de lo que hasta ahora ha sido señalado, debe reiterarse que el ámbito de acción del juez está definido por la parte resolutive del fallo correspondiente. Por lo tanto, es su deber verificar: (1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)[12].

Adicionalmente, el juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden impartida a través de la sentencia de tutela y, de existir el incumplimiento, debe identificar si fue integral o parcial. Una vez verificado el incumplimiento debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada. Finalmente, si existe responsabilidad deberá imponer la sanción adecuada – proporcionada y razonable – a los hechos.

Al momento de evaluar si existió o no el desacato, el juez debe tener en cuenta circunstancias excepcionales de fuerza mayor, caso fortuito o imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para cumplir, las cuales deben estar siempre avaladas por la buena fe de la persona obligada. En este sentido, conviene recordar que la Corte ya ha señalado que no se puede imponer una sanción por desacato: (i) cuando la orden impartida por el juez de tutela no ha sido precisa -porque no se determinó quien debe cumplirla o su contenido es difuso-; (ii) cuando el obligado de buena fe quiere cumplir la orden pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo[13]. (subrayado fuera de texto).

9. Con lo anteriormente expuesto quiero poner en conocimiento a los despachos judiciales del país que el GERENTE NACIONAL DE RECONOCIMIENTO DE COLPENSIONES desde el 5 de octubre de 2015 es el Sr. LUIS FERNANDO UCROS VELAZQUEZ, a quien deberán ir dirigidas las acciones de tutela y en consecuencia su cumplimiento.

## VI. PETICION


- 1) Corolario de lo expuesto, solicito a los señores jueces del país las circunstancias de imposibilidad manifiesta que desde hace más de 8 meses tengo para cumplir con las órdenes impuestas debido a la separación del cargo como GERENTE NACIONAL DE RECONOCIMIENTO, que ostenta el Sr. LUIS FERNANDO UCROS VELÁZQUEZ desde el 5 de octubre de 2015 y, en consecuencia, solicito

---

no admitir tutelas en mi contra por no encontrarme legitimada por pasiva para dar cumplimiento o respuesta a los fallos.

- 2) Aunado a lo anterior, para las tutelas, desacatos y sanciones que se encuentran en curso les solicito tener en cuenta mi imposibilidad material de dar cumplimiento desde el 5 de octubre de 2015, y en consecuencia vincular al Dr. Luis Fernando Ucros por ser llamado a dar cumplimiento a las ordenes impuestas dada su capacidad de proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado.

Cordialmente,

  
ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA  
C.C N. 52.538.651 de Bogotá  
TP 126.964. del C.S de la J.

C.C. Dra JANNETTE NARANJO  
Presidenta Sala Administrativa  
Consejo Superior de la Judicatura