



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
Mag. Ponente: JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

|             |                                                     |
|-------------|-----------------------------------------------------|
| Expediente: | No. 00073-2021 Interno (02020-2021)                 |
| Acción:     | INCIDENTE DE DESACATO TUTELA (CONSULTA)             |
| Demandante: | JHON ALFREDO MORA AREVALO                           |
| Demandado:  | LA NACION-MINSITERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL |

#### **I. ASUNTO A DECIDIR**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, procede la Sala en grado jurisdiccional de consulta, a revisar la providencia calendada el día 02 del mes y año en curso, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante la cual resolvió sancionar con multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Brigadier General CARLOS ALBERTO RINCÓN ARANGO, en su condición de Director de Sanidad, y al Coronel HÉCTOR ALFONSO CANDELARIO GUANEME, Director de Prestaciones Sociales de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el 29 de abril próximo pasado, por la misma Agencia Jurisdiccional.

#### **ANTECEDENTES**

El señor JHON ALFREDO MORA AREVALO, actuando en nombre propio, formuló acción de tutela en contra de LA NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL, impetrando la protección de su derecho fundamental de petición, que consideró amenazado y/o vulnerado por la entidad accionada.

La sentencia de tutela, amparando el derecho fundamental deprecado por el accionante, fue concedida por el Juzgado de conocimiento mediante providencia del 29 de abril de la presente anualidad, ordenándole a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación procediera a dar contestación de fondo y de manera clara,

precisa y congruente a la petición del señor JHON ALFREDO MORA, enviada por correo el 17 de septiembre de 2020, notificando la respuesta al interesado.

- **Tramite**

Mediante escrito allegado el día 15 de julio del año en curso, el señor Jhon Alfredo Mora promovió incidente de desacato en contra de la Dirección General de Sanidad Militar del Ejército Nacional de Colombia, manifestando que dicha entidad omitió el cumplimiento cabal de lo dispuesto en la sentencia de tutela proferida el día 29 de abril de los corrientes por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de esta ciudad, toda vez que la accionada no ha emitido pronunciamiento alguno respecto a la petición elevada el 17 de septiembre de 2020, en el que se solicitó copia de la Historia Clínica, expediente prestacional y práctica de Junta Médico Laboral al SLP (R.) JOHN ALFREDO MORA AREVALO, por los diagnósticos de leishmaniasis, problemas de columna y auditivos.

Por lo anterior, mediante auto del 22 de julio del año en curso, el Juzgado Doce Administrativo de Ibagué dio apertura al incidente de desacato promovido por John Alfredo Mora Arévalo, a través de apoderado, en contra del Brigadier General CARLOS ALBERTO RINCÓN ARANGO, Director de Sanidad del Ejército Nacional, el Coronel HÉCTOR ALFONSO CANDELARIO GUANEME, Director de Prestaciones Sociales del Ejército Nacional, BEATRIZ EMILIA MUÑOZ CALDERON, Secretaria General del Ministerio de Defensa - Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, concediéndoles un término de dos (2) días, contados a partir de la notificación de la providencia de apertura del incidente, para que manifestaran lo que a bien tuvieran en su defensa y solicitara las pruebas que pretendía hacer valer.

El día 02 de agosto del año que avanza, el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Ibagué profirió decisión de fondo, resolviendo sancionar con multa de dos (02) salarios mínimos legales mensuales al Brigadier General CARLOS ALBERTO RINCÓN ARANGO, Director de Sanidad, y al Coronel HÉCTOR ALFONSO CANDELARIO GUANEME, Director de Prestaciones Sociales de la Nación – Ministerio De Defensa – Ejército Nacional, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 29 de abril próximo pasado por la misma Agencia Jurisdiccional.

Para llegar a la anterior decisión, consideró el *a-quo* que la incidentadas no brindaron explicación alguna del cumplimiento de la sentencia de tutela referida, ni se vislumbraba justificación que las eximiera de responsabilidad, razón por la cual procedía la aplicación de la sanción contemplada en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El Decreto Ley 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, prevé en su artículo 27 que una vez que se profiera el fallo que concede la protección a los derechos constitucionales fundamentales la autoridad responsable de su amenaza o vulneración debe cumplirlo

sin demora, y que si no lo hace dentro de las cuarenta y ocho (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 tal forma también se abra proceso contra el superior. De igual forma, establece dicha disposición que el Juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia y que, en todo caso, aquél establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá competencia hasta que quede restablecido el derecho fundamental.

Por su parte, el artículo 52 establece el trámite a impartir en caso de incumplimiento a las órdenes proferidas en una sentencia de tutela mediante la cual se conceda la protección a los derechos constitucionales fundamentales y las sanciones aplicables; advierte el precepto:

*“ARTICULO 52. DESACATO. 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 múltiples decisiones de tutela, la H. Corte Constitucional al referirse a la facultad del Juez para sancionar por desacato, consagrada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, ha precisado que el objeto principal del trámite incidental no es la aplicación de la sanción, sino persuadir al responsable del cumplimiento de las órdenes proferidas para la protección de los derechos constitucionales fundamentales. Señaló el órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional:

*“El objeto del incidente de desacato, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, se centra en conseguir que el obligado obedezca la orden impuesta en la providencia originada a partir de la resolución de un recurso de amparo constitucional. Por tal motivo, la finalidad del mencionado incidente no es la imposición de una sanción en sí misma sino una de las formas de buscar el cumplimiento de la respectiva sentencia.”<sup>1</sup>*

*Así entonces, la jurisprudencia constitucional<sup>2</sup> ha precisado que la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, quiera evitar la sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la*

---

<sup>1</sup> Sentencia T-421 de 2003.

<sup>2</sup> Sentencia T-421 de 2003.

*multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor.*

*El incidente de desacato debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), en la medida en que permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional<sup>3</sup>.*

*Por su parte, esta Corporación ha establecido que 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 de 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 la relación jurídica de que se trata. En el caso de la consulta del incidente de desacato, la situación de debilidad radica en cabeza del a persona a quien se le impone la sanción de multa o privación de la libertad por el incumplimiento de la orden de tutela. Al tener como finalidad establecer la legalidad del auto consultado, su estudio se debe limitar a esta providencia. Por tanto, en el caso de la consulta del incidente no se extiende al estudio de la legalidad de la providencia de tutela en la cual se dio la orden que se alega como incumplida.”<sup>4</sup>*

En este orden de ideas, el incidente de desacato, creado para las acciones de tutela fue establecido por el legislador para garantizar la tutela judicial efectiva, es decir, que los ciudadanos no sólo tengan el derecho al acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, sino que sus decisiones trasciendan de lo meramente formal a lo material, a través de los mecanismos que se crean para el cabal cumplimiento de las órdenes judiciales.

Ahora bien, el Decreto 2591 de 1991 establece que una vez adelantado el trámite incidental, si la entidad responsable de la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales no da cumplimiento a las órdenes judiciales, el Juez deberá imponer la sanción correspondiente. No obstante, ha advertido la Jurisprudencia Constitucional que dicha sanción no se deriva de una responsabilidad objetiva, es decir, comprobada la omisión automáticamente procede la sanción, sino que debe encontrarse probada la llamada responsabilidad subjetiva, esto es, debe acreditarse la negligencia en el desconocimiento de lo resuelto por el Juez de Tutela. Veamos:

*“Puesto que se trata de un procedimiento disciplinario, el incidente de desacato está cobijado por las garantías que el derecho sancionador prodiga al disciplinado, entre ellas la necesidad que se demuestra la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Por ende, para declarar el desacato de la autoridad responsable no basta con que se compruebe la omisión, sino que esta debe ser atribuible al sancionado. Sobre*

---

<sup>3</sup> Sentencia T-171 de 2009.

<sup>4</sup> Sentencia T-421 de 2003.

*el particular, la jurisprudencia ha insistido en que "... 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.(...) En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo."*

*La exigencia de responsabilidad subjetiva para la declaratoria del desacato significa, del mismo modo, que el juez de tutela deberá abstenerse de imponer la sanción cuando se demuestre que la obligación derivada de la orden de tutela no ha sido determinada o que a la autoridad responsable no se le ha dado la oportunidad de cumplirla, a pesar de actuar de buena fe.*

*Es con base en estas consideraciones que la jurisprudencia constitucional ha fijado las diferencias existentes entre el incidente de desacato y el cumplimiento de la sentencia de tutela. Para la Corte, estos dos procedimientos se diferencian en que (i) el cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; (ii) la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva; (iii) la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 ejusdem. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia; y (iv) el desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público".<sup>5</sup>*

Es importante advertir que, una vez impuesta la sanción por incumplimiento a la sentencia de tutela que acceda a la protección de derechos fundamentales, se activa el grado jurisdiccional de la consulta, sin necesidad de solicitud de parte, que lleva al Juez del nivel superior a establecer la legalidad de la decisión adoptada. La finalidad de este mecanismo de revisión está prevista para proteger los derechos del incidentado, al encontrarse en un estado de indefensión, debido a la falta de recursos procedentes frente al auto que define la sanción.

Así mismo, el grado jurisdiccional de consulta en materia de desacato de acciones de tutela tiene como fin verificar el respeto al derecho fundamental del debido proceso que tiene cada parte en la contienda judicial, si se tiene en cuenta que la decisión que finalmente se revisa se toma en ejercicio de uno de los poderes disciplinarios que tiene un Juez. Así lo ha advertido la Corte Constitucional al considerar:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-123 del veintidós (22) de febrero de dos mil diez (2010). Magistrado Ponente Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en señalar que la observancia del debido proceso es perentoria durante el trámite incidental y que de allí se desprende una serie de criterios de ineludible acatamiento, entre los cuales pueden mencionarse:

*“El juez, sin desconocer que el incidente de desacato debe tramitarse, al igual que la tutela, de manera expedita, no puede descuidar la garantía del derecho al debido proceso y el derecho de defensa.*

*La iniciación del incidente debe comunicarse al incumplido, a quien debe darse una oportunidad para que informe la razón por la cual no ha dado cumplimiento a la orden y presente argumentos en su defensa.*

*Es preciso decir que el responsable podrá alegar dificultad grave para cumplir la orden, pero sólo en el evento en que ella sea absolutamente de imposible cumplimiento, lo cual debe demostrar por cualquier medio probatorio; así mismo, debe practicar las pruebas que se le soliciten y las que considere conducentes son indispensables para adoptar la decisión; notificar la decisión; y, en caso de que haya lugar a ello, remitir el expediente en consulta ante el superior.”<sup>6</sup>*

- **Del Caso Concreto**

Analizado el asunto materia de consulta, advierte la Sala que la situación fáctica que motivó la solicitud de adelantar la actuación de desacato se traduce en el incumplimiento de un fallo de tutela emanado por el Juzgado Doce Administrativo de Ibagué, mediante el cual se amparó el derecho fundamental de petición del accionante y se le ordenó a LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL dar contestación de fondo y de manera clara, precisa y congruente a la petición enviada por el señor Jhon Alfredo Mora a través de correo el 17 de septiembre de 2020, notificando la respuesta al interesado.

En el caso que nos ocupa, el día 22 de julio del año en curso, una vez proferido el auto por medio del cual se inició el incidente de desacato, y mediante el cual se les solicitara rendir informe respecto del cumplimiento de fallo de tutela, solo se pronunció el TRIBUNAL MÉDICO LABORAL DE REVISION MILITAR Y DE POLICIA, señalando que revisado el sistema de gestión documental y de archivo del Ministerio de Defensa, no se encontró solicitud alguna a nombre de JOHN ALFREDO MORA AREVALO, por lo tanto, el encargado de dar cumplimiento al fallo judicial objeto del presente requerimiento, es la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional.

En consecuencia, consideró el *a-quo* que la Dirección de Prestaciones Sociales y la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional no dieron cabal cumplimiento a la sentencia de tutela referenciada, ni se vislumbraba justificación que la eximiera de

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1234 del diez (10) de diciembre de (2008). Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

responsabilidad, razón por la cual procedió a la aplicación de la sanción contemplada en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Teniendo en cuenta que efectivamente a la Dirección de Prestaciones Sociales le correspondía emitir la copia del expediente prestacional o, emitir respuesta respecto de dicha solicitud, y a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, copia de la historia clínica y la práctica de la Junta Medica Laboral, o, de igual manera, emitir respuesta a dicha solicitud, y como quiera que el Brigadier General CARLOS ALBERTO RINCÓN ARANGO, Director de Sanidad, y al CORONEL HÉCTOR ALFONSO CANDELARIO GUANEME, Director de Prestaciones Sociales de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, contra quienes se dirigió la presente acción, no allegaron al expediente documento alguno del cual se pudiera inferir el cumplimiento de lo ordenado, toda vez que, no se ha dado respuesta a la petición radicada el 17 de septiembre de 2020, por el señor Jhon Alfredo Mora, encuentra esta Sala probado el desacato por parte de los incidentados, al desconocer lo ordenado en sentencia proferida por el Juzgado de conocimiento el 29 de abril de 2021.

No obstante, se modificará la sanción impuesta en providencia objeto de consulta, proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Ibagué, en el sentido de reducir la multa impuesta por el Juez *a-quo*, a un (1) salario mínimo mensual vigente a cargo del Brigadier General CARLOS ALBERTO RINCÓN ARANGO, Director de Sanidad, y al Coronel HÉCTOR ALFONSO CANDELARIO GUANEME, Director de Prestaciones Sociales de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por no cumplir la orden judicial impartida por el Juez de tutela, a través de la sentencia emitida el 29 de abril próximo pasado, interpuesta por el señor JHON ALFREDO MORA AREVALO.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de decisión,

## RESUELVE

**PRIMERO: MODIFÍQUESE** la decisión proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Ibagué, el 02 de agosto de 2021, en el sentido de reducir la sanción pecuniaria impuesta al BRIGADIER GENERAL CARLOS ALBERTO RINCÓN ARANGO (DIRECTOR DE SANIDAD) y al CORONEL HÉCTOR ALFONSO CANDELARIO GUANEME (DIRECTOR DE PRESTACIONES SOCIALES de LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL, a multa equivalente a un (1) salario mínimo mensual vigente a favor del Tesoro Nacional – Consejo Superior de la Judicatura- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, dentro de los tres días siguientes a la fecha de la ejecutoria de esta providencia. En lo demás se CONFIRMA la decisión materia de consulta.

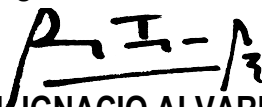
**SEGUNDO:** De la anterior decisión, notificar a las partes de conformidad con artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala extraordinaria de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

  
ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA

  
BELISARIO BELTRAN BASTIDAS

Salva voto

  
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión por medios electrónicos; no obstante, se suscribe por los Magistrados con firma digital ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional a través del Decreto 4567 de 2020, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad Covid 19- Coronavirus- en Colombia.