



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

Mag. Ponente: JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Ibagué, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente:	No. 00122-2021 (Interno No. 00255/2021)
Acción:	INCIDENTE DE DESACATO TUTELA (CONSULTA)
Demandante:	HANER ALFREDO VALDES ACOSTA agente oficioso de LUZ AIDEE ACOSTA DE VALDES
Demandado:	NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL- DIRECCION DE SANIDAD

En virtud de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1.991, procede la Sala a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia del 07 de septiembre del corriente año, proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante la cual resolvió sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente al Brigadier General NELSON RAMÍREZ SUAREZ, en su calidad de Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía – CASUR, por el incumplimiento del fallo de tutela proferido el día 28 de junio de la presente anualidad por la misma Agencia Jurisdiccional.

#### ANTECEDENTES

El señor HANER ALFREDO VALDES ACOSTA, actuando en calidad de agente oficioso de la señora LUZ AIDEE ACOSTA DE VALDES, formuló acción de tutela en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección de Sanidad, impetrando la protección de sus derechos fundamentales a la salud, vida y seguridad social que consideró amenazados y/o vulnerados por la entidad accionada.

La sentencia de tutela, amparando los derechos fundamentales deprecados por el accionante, fue proferida por el Juzgado de conocimiento el día 28 de junio del 2021, mediante la cual dispuso:

***“(…) TERCERO: ORDENAR a la Caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional- CASUR, dentro de los 6 días siguientes a la notificación de esta sentencia, resolver la solicitud de forma clara y concisa y de acuerdo a la normativa vigente, sobre el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro de la señora Luz Aidée Acosta de Valdés identificada con la C.C. No 28.795.123, en su calidad de cónyuge sobreviviente. (...)***

- **Tramite**

Mediante escrito enviado a través de correo electrónico, el señor HANER ALFREDO VALDES ACOSTA, actuando en calidad de agente oficioso de la señora LUZ AIDEE ACOSTA DE VALDES, promovió incidente de desacato en contra de la Caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional- CASUR, manifestando que dicha entidad omitió el cumplimiento cabal de lo dispuesto en la sentencia de tutela proferida el 28 de junio próximo pasado por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de esta ciudad, toda vez que, pese a que ya allegó toda la documentación requerida por la entidad, la misma no ha dado una respuesta de fondo respecto a la solicitud de la sustitución pensional de retiro de la señora LUZ AIDEE ACOSTA DE VALDES, en su calidad de conyugue sobreviviente.

Por lo anterior, mediante auto del 27 de agosto próximo pasado, el Juzgado Once Administrativo de Ibagué dio apertura al incidente de desacato en contra del Brigadier General NELSON RAMÍREZ SUÁREZ, en su calidad de Director General de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA- CASUR, concediéndoles un término de dos (2) días, contados a partir de la notificación de la providencia de apertura del incidente, para que manifestara lo que a bien tuviera en su defensa y solicitara las pruebas que pretendían hacer valer.

El día 7 de septiembre de la presente anualidad, el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué profirió decisión de fondo, resolviendo sancionar con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente al Brigadier General NELSON RAMÍREZ SUÁREZ, en su calidad de Director General de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA- CASUR, por el incumplimiento de lo dispuesto en el fallo de tutela proferida el 28 de junio próximo pasado por ese mismo Despacho Judicial.

Para llegar a la anterior decisión, consideró el *a-quo* que la entidad incidentada tiene en su poder desde el día 27 de agosto hogaño, el registro civil de matrimonio requerido a la actora, situación que le permite resolver la solicitud del reconocimiento o no de la sustitución de la asignación de retiro de la accionante, máxime, cuando se cumplieron los seis días otorgados en el numeral tercero del fallo de tutela del 28 de junio de la presente anualidad.

### **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 una 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 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*

---

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

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

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

*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 es 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 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*

---

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

*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 la 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:

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 presunto incumplimiento de un fallo emanado por el Juzgado Once Administrativo

---

<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.

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

de Ibagué, mediante el cual se tutelaron los derechos fundamentales deprecados por la parte actora, y se ordenó a la Caja de sueldos de Retiro de la Policía Nacional- CASUR, resolver la solicitud sobre el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro de la señora Luz Aidée Acosta de Valdés, en su calidad de cónyuge sobreviviente.

En el caso que nos ocupa, el pasado 27 de agosto del año en curso, el Juzgado de conocimiento profirió el auto por medio del cual se aperturó el incidente de desacato en contra del Brigadier General NELSON RAMÍREZ SUÁREZ, en su calidad de Director General de la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA- CASUR y se le solicitó rendir informe respecto del cumplimiento de fallo de tutela, oportunidad en la cual manifestó que, la entidad le brindó respuesta a la solicitud de la accionante vía correo electrónico, indicando la necesidad de aportar el registro civil de matrimonio, como requisito legal para continuar con el trámite del reconocimiento de la prestación, sin que se obtuviera respuesta, por lo tanto, mediante oficio No. 669493 del 06-07-2021 nuevamente se elevó el requerimiento del documento, oficio enviado al correo electrónico consignado en la solicitud de la mencionada peticionaria, no obstante, es con los anexos de la solicitud de apertura del presente trámite incidental que la accionante allega el registro civil de matrimonio, lo que demuestra la negligencia y falta de colaboración de la accionante.

No obstante lo anterior, consideró el *a-quo* que la entidad accionada no dio cabal cumplimiento de la sentencia de tutela referida, toda vez que, el registro civil de matrimonio se allegó a la entidad desde el día 27 de agosto del hogaño, y a la fecha en que se resolvió el incidente de desacato, ya se habían sobrepasado los 6 días que el Juzgado había dispuesto para que la entidad accionada resolviera de fondo la solicitud sobre el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro de la señora Luz Aidée Acosta de Valdés, en su calidad de cónyuge sobreviviente, razón por la cual, procedió a la aplicación de la sanción contemplada en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

En primera medida, precisa esta Sala que el fallo de tutela debe cumplirse en el término allí concedido y también que el incidente de desacato debe interponerse cuando se haya vencido este término. En el presente caso, el incidente fue interpuesto el 26 de agosto próximo pasado, después de cumplidos los seis días otorgados en la sentencia para su cumplimiento; sin embargo, se advierte que la entidad incidentada mediante oficio No. 669493 del 06 de julio de la discurriente anualidad, requirió a la señora Luz Aidée Acosta para que aportara el registro civil de matrimonio, requisito legal para continuar con el trámite del reconocimiento de la prestación. Cabe destacar, que la entidad incidentada alega que hasta el 27 de agosto tuvo conocimiento del mismo, ya que fue con los anexos de la solicitud de apertura del incidente que la señora Luz Aidée Acosta aportó el registro civil de matrimonio requerido hace más de un mes por la entidad.

Al respecto se advierte que contrario lo manifestado por la entidad accionada, la señora Luz Aidée Acosta, el 13 de agosto del hogaño, envió al correo electrónico [carlos.castillo519@casur.gov.co](mailto:carlos.castillo519@casur.gov.co) el registro civil de matrimonio, así lo demuestra el pantallazo del “acuse de enviado”, que reza en el escrito de solicitud de apertura del incidente de desacato.

Ahora, si bien es cierto la accionante envió vía e-mail la documentación que le fue requerida, también lo es que, la entidad en su página web <https://www.casur.gov.co/sustituciones>, señala que, con el fin de verificar la

autenticidad de las pruebas aportadas en el proceso de sustituciones, y evitar demoras en el proceso de reconocimiento, los documentos deben aportarse de manera física y auténtica, por lo tanto, deben ser radicados personalmente o enviados por correo postal a las instalaciones de CASUR. Adicionalmente, se indica que los documentos que se envíen a los correos atencionalciudadano@casur.gov.co y sustituciones@casur.gov.co NO se radicarán porque es preciso verificar su autenticidad.

No obstante, el oficio No. 669493 del 06 de julio de 2021, por medio del cual se requirió a la accionante el registro civil de matrimonio, no especificó que el mismo debía radicarse de manera física en las instalaciones de CASUR, y ante tal desconocimiento la accionante envió el documento a un correo electrónico, que por cierto, tampoco se mencionó en el citado oficio, sin embargo, esto no puede traducirse en negligencia y falta de colaboración de la accionante, como lo asevera la entidad incidentada.

En conclusión, se tiene que a la fecha en que se solicitó la apertura del presente trámite incidental, CASUR no contaba con la documentación pertinente para resolver la solicitud de la señora LUZ AIDEE ACOSTA, pues a la fecha no se había radicado en físico el registro civil de matrimonio de la señora Acosta de Valdés, requisito legal para continuar con el trámite del reconocimiento de la prestación.

Ahora bien, mientras se surtía el grado de consulta, la entidad incidentada a través de correo electrónico del 13 de septiembre próximo pasado, informó al Despacho que mediante Resolución 6372 de la misma fecha, se reconoció la prestación a la señora LUZ AIDEE ACOSTA DE VALDES. No obstante, se observa que el mentado acto administrativo no ha sido notificado en debida forma a la accionante, razón por la que debe conminarse a la entidad incidentada- CASUR- para que, dentro de las próximas 48 horas, ponga en conocimiento de la parte actora, la Resolución que reconoce la sustitución pensional a su favor.

Po lo anteriormente expuesto, y sin más consideraciones, se impone REVOCAR la providencia objeto de impugnación, por encontrarse acreditado que la parte demandada acato la orden que impartiera el Juzgado Once Administrativo de Ibagué, en el proveído del 28 de junio próximo pasado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, Sala de decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión materia de consulta proferida el 7 de septiembre de 2021, por el Juzgado Once Administrativo de Ibagué.

**SEGUNDO: CONMINAR** a la entidad incidentada- CASUR- para que, dentro de las próximas 48 horas, ponga en conocimiento de la parte actora, la Resolución 6372 del 13 de septiembre de 2021, que reconoce la sustitución pensional a la señora LUZ AIDEE ACOSTA.

**TERCERO:** 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.

**Nota:** se suscribe esta providencia a través de firma digital en cumplimiento a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de 2020 y otros, con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 – Coronavirus- en Colombia. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

  
ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA

  
BELISARIO BELTRAN BASTIDAS

  
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO