

Sentencia T-632/06

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Diferencias

ACCION DE TUTELA-No es el mecanismo para buscar el cumplimiento de las sentencias de tutela

En principio, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr el cumplimiento de otros fallos de tutela. Lo anterior por cuanto, en primer lugar, la normativa vigente prevé un procedimiento específico para estos efectos –la solicitud de cumplimiento y no el incidente de desacato- y, en segundo lugar, ya que afirmar lo contrario podría dar lugar a una serie interminable de tutelas que sólo contribuirían a desvirtuar la naturaleza misma de la acción. Ciertamente, el juez encargado de verificar el cumplimiento de los fallos de tutela, cuenta con las mismas facultades que le son otorgadas durante el trámite de la acción, con el fin de que pueda adoptar todas las medidas necesarias para lograr el acatamiento de lo ordenado. Esta circunstancia permite a la Sala afirmar que la solicitud de cumplimiento de la sentencia de tutela ante el juez que conoció en primera instancia del asunto, es el mecanismo idóneo y más eficaz para lograr el cumplimiento de la decisión y, así, la protección efectiva del derecho fundamental lesionado o amenazado.

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA-Corresponde al juez de primera instancia

DERECHO DE PETICION-Solicitud reconocimiento pensión de invalidez se presentó en momentos históricos y contextos distintos

DERECHO DE PETICION-Respuesta de fondo, clara y precisa sobre reconocimiento pensión de invalidez por el ISS

Referencia: expediente T-1325721

Peticionario: Antonio Beltrán Corrales

Accionado: Seguro Social

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C, tres (3) de agosto de dos mil seis (2006).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el 24 de febrero de 2006, por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla.

I. ANTECEDENTES

El 8 de febrero de 2006, Antonio Beltrán Corrales, por intermedio de apoderado judicial, interpuso una acción de tutela contra el Seguro Social, por la presunta violación de sus derechos

fundamentales al debido proceso y a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, con fundamento en los siguientes hechos:

1.1 Hechos de la demanda

El demandante asegura que el 28 de enero de 2000, solicitó de manera formal a la institución demandada, el reconocimiento de su pensión de vejez, solicitud frente a la cual ésta guardó silencio.

Agrega que el 9 de febrero de 2001, presentó una nueva solicitud, esta vez para que le fuera reconocida pensión de invalidez, debido a había sufrido quebrantos de salud que le impedían seguir laborando.

Ante el silencio de la entidad, relata que el 10 de septiembre de 2003, interpuso una acción de tutela para la protección de su derecho de petición, la cual le fue concedida en primera instancia por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla, en sentencia del 26 de septiembre siguiente.

Señala que en cumplimiento del fallo referido, el Seguro Social le informó que revisaría nuevamente su solicitud y que, para el efecto, enviaría su expediente al Departamento de Medicina Laboral – nivel nacional. Expresa que el 15 de octubre siguiente, dicha dependencia aprobó su dictamen médico inicial y fijó el 28 de junio de 1995 como fecha de estructuración de su invalidez.

Manifiesta que sólo hasta el 29 de junio de 2005, la accionada le solicitó que se presentara en su Departamento de Medicina Laboral – Pensiones, para tratar su remisión a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Barranquilla. Asegura que después de varias citas, el 29 de noviembre de dicho año, el Seguro Social finalmente le practicó la evaluación, la cual arrojó un porcentaje de invalidez del 72.80%, pero nunca lo remitió a la Junta Regional de Invalidez.

Por último, aduce que teniendo en cuenta las actuaciones realizadas por el Seguro Social con posterioridad a la sentencia de septiembre de 2003, el 19 de enero de 2006, presentó una nueva solicitud ante la entidad demandada, para que le fuera reconocida la pensión de invalidez a la que afirma tener derecho, sin que a la fecha haya recibido respuesta.

1.2 Pretensiones

Con fundamento en el anterior relato, el actor solicita que se tutelen sus derechos invocados y se ordene al Seguro Social dar respuesta inmediata a su petición.

1.3 Respuesta de la entidad accionada

El Seguro Social guardó silencio.

1.4 Decisión judicial que se revisa

En sentencia del 24 de febrero de 2006, el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla negó la tutela solicitada por Antonio Beltrán Corrales, por estimar que, dado que en fallo del 26 de septiembre de 2003, el mismo despacho concedió la tutela al derecho de petición del accionante frente al mismo demandado, lo procedente era que aquél presentara un incidente de desacato para lograra el cumplimiento de la decisión. Lo anterior por cuanto -en su concepto- en la providencia referida ordenó no sólo dar respuesta al derecho de petición del demandante, sino

reconocerle y pagarle la pensión de invalidez reclamada.

En este orden de ideas, concluyó que el peticionario contaba con otro mecanismo judicial más idóneo y expedito que la acción de tutela –el incidente de desacato- para lograr la protección de sus derechos fundamentales presuntamente lesionados por el Seguro Social, razón por la cual sus pretensiones debían ser denegadas.

1.5 Pruebas relevantes

Copia del derecho de petición presentado por el actor, ante el Departamento de Atención al Pensionado del Seguro Social, el 19 de enero de 2006. En éste se relatan hechos adicionales a los señalados en la demanda presentada el 8 de febrero de 2006, entre los que se destacan los siguientes: (i) Mediante Resolución 000200 de 2001, el Seguro Social reconoció al actor una indemnización sustitutiva; (ii) el 4 de abril del mismo año, éste renunció a la referida indemnización, y (iii) el 15 de diciembre de 2005, la demandada lo remitió a Bogotá para que se emitiera un dictamen médico laboral. En adición, en este documento el actor manifestó que atravesaba junto con su núcleo familiar, por una precaria situación económica, por cuanto estaba imposibilitado para trabajar.

Copia del oficio VP-DP-SA No. 05666 del 24 de octubre de 2003, por medio del cual el Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Seguro Social – Seccional Atlántico informó a la apoderada del demandante, (i) que mediante la Resolución No. 003332 del 28 de febrero de 2001, se había negado la solicitud de pensión de invalidez del tutelante, por no llenar los requisitos exigidos por la normativa para el efecto; (ii) que no obstante lo anterior, la entidad había revisado de nuevo el caso de aquél y había enviado su expediente al Departamento de Medicina Laboral – Nivel Nacional; (iii) que dicha dependencia, en oficio SNML No. 0733 del 15 de octubre de 2003, había aprobado el dictamen médico inicial del accionante y había fijado como fecha de estructuración de la invalidez, el 28 de junio de 1995; (iv) que dado que se trataba de un hecho nuevo que podía variar el sentido de su decisión, consideraba necesario poner en conocimiento de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Barranquilla, el caso del demandante, para que determinara la fecha de estructuración de la invalidez, y (v) que, en consecuencia, la Gerencia de la Seccional Atlántico adelantaría las gestiones pertinentes para que esta evaluación se realizara a la mayor brevedad posible.

Copia del oficio GSA 66 del 29 de julio de 2005, mediante el cual el Seguro Social informó al demandante que debía presentarse al Departamento de Medicina Laboral Pensiones de la entidad, para tratar lo relacionado con la remisión de su caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Barranquilla.

Copia del documento EVALUACIÓN DE PACIENTE ENFERMEDAD COMÚN, emitido por la Vicepresidencia de Pensiones del Seguro Social, el 29 de noviembre de 2005. En este se indica que el señor Beltrán padece “Adenocarcinoma de próstata proveniente diferenciado, enfermedad cardiovascular (...)” y que su porcentaje de pérdida de capacidad laboral es del 72.80%.

Copia de la Resolución No. 000200 de 2001, mediante la cual el Seguro Social concedió al actor indemnización sustitutiva a la pensión de vejez.

Copia de la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2003, por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla, en el marco de la tutela interpuesta por el peticionario, contra el Seguro Social, por no dar respuesta oportuna a su petición de reconocimiento de pensión de invalidez.

En este fallo, el despacho en cuestión concedió el amparo al derecho de petición del actor y, en consecuencia, ordenó al Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Seguro Social de Barranquilla que, dentro del término de diez días hábiles siguientes al recibo de la comunicación de la decisión, resolviera al señor Beltrán su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, de no haberlo ya hecho. Cumplido lo anterior, le ordenó de inmediato remitir un informe al despacho, so pena de incurrir en desacato, en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1 Competencia

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

2.2 Presentación del caso y problema jurídico

El 9 de febrero de 2001, después de presentar varios quebrantos de salud - Adenocarcinoma de próstata proveniente diferenciado, enfermedad cardiovascular- el señor Antonio Beltrán Corrales presentó un derecho de petición ante el Seguro Social –Departamento de Atención al Pensionado de Barranquilla- para que le fuera concedida pensión de invalidez.

Ante el silencio de la entidad, el 10 de septiembre de 2003, interpuso una acción de tutela en contra de dicha entidad para la protección de su derecho de petición. La tutela fue fallada a su favor por el Juzgado Octavo Penal del Circuito, en sentencia del 26 de septiembre del mismo año, en la que además ordenó a la accionada dar respuesta a la solicitud del actor en un término máximo de 10 días.

En cumplimiento del fallo, el Seguro Social comunicó al demandante que remitiría su expediente al Departamento de Medicina Laboral del nivel nacional. El 15 de octubre siguiente, dicha dependencia aprobó su dictamen médico inicial y fijó como fecha de estructuración de su invalidez, el 28 de junio de 1995. Posteriormente, el 29 de junio de 2005, le solicitó presentarse en sus instalaciones para tratar el tema de la remisión de su caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Barranquilla. Después de varias citas, el 29 de noviembre del mismo año, finalmente el personal médico de la accionada le practicó un examen que arrojó una pérdida de capacidad laboral del 72.80%.

Debido a que luego de los exámenes y la fijación del grado de incapacidad, el Seguro Social no se pronunció sobre su solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez, el 19 de enero de 2006, el señor Beltrán presentó un nuevo derecho de petición para que se le informara el estado de su reclamación. Dado que la entidad nunca respondió, interpuso una nueva acción de tutela para la protección de su derecho de petición, esta vez frente a su solicitud del 6 de enero de 2006.

La tutela le fue negada en única instancia porque –a juicio del Juzgado Octavo Penal del Circuito-, el tutelante contaba con otro mecanismo de defensa de su derecho de petición, este es, el inicio de un incidente de desacato contra el Seguro Social por incumplir el fallo de tutela del 26 de septiembre de 2003.

De conformidad con los antecedentes antes expuestos, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

En primer lugar, si en la presente oportunidad, como sostiene el despacho que conoció en única instancia del presente asunto, el mecanismo judicial más idóneo para la protección del derecho fundamental invocado por el accionante es el incidente de desacato –con ocasión del incumplimiento del fallo del 26 de septiembre de 2003 que concedió la tutela a su derecho de petición - o la acción de tutela.

Para resolver esta cuestión, la Sala deberá verificar (i) si, como afirma el juez de instancia, la pretensión del actor en el presente caso es la misma de la demanda que originó la decisión del año 2003, y (ii) si, como asegura el mismo despacho, en la decisión en comento ordenó a la accionada no sólo dar respuesta al derecho de petición, sino también reconocer la pensión que reclama el demandante.

En segundo lugar, de llegar la Sala a la conclusión de que el mecanismo más idóneo para estos efectos no es el incidente de desacato sino la acción de tutela, deberá establecer si –como alega el tutelante- su derecho de petición fue vulnerado por el Seguro Social, al no haber dado respuesta a su solicitud de información sobre el estado del trámite de reconocimiento de pensión de invalidez de fecha 19 de enero de 2006.

Antes de entrar a analizar cada una de estas cuestiones, la Sala estima pertinente pronunciarse sobre el procedimiento que los jueces deben adelantar para dar cumplimiento a los fallos de tutela, sobre la diferencia entre el cumplimiento de un sentencia de tutela y el incidente de desacato, y sobre la procedencia de esta acción para lograr el cumplimiento de otras decisiones de tutela.

2.3 El cumplimiento de los fallos de tutela. Diferencia entre cumplimiento y desacato

El cumplimiento de los fallos de tutela es una condición necesaria para garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de quienes solicitan su defensa mediante esta acción, en los términos del artículo 86 de la Constitución. El incumplimiento de los mismos frustra la consecución de los fines materiales del Estado social de derecho, como son la realización efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas, el mantenimiento de la convivencia pacífica y del orden justo, e implica una violación del derecho de los demandantes a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.[1] Por estas razones, desde la sentencia T-537 de 1994[2], esta Corporación ha sostenido que el cumplimiento de las sentencias de tutela constituye un derecho subjetivo de imperativo acatamiento en el Estado social de derecho.

En atención a lo anterior, el Decreto 2591 de 1991 prevé una serie de herramientas dirigidas a alcanzar este fin, las cuales pasa la Sala a analizar:

Como ha señalado esta Corporación en diversas oportunidades[3], de acuerdo con los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, corresponde a los jueces que conocen en primera instancia de los procesos de tutela velar por el cumplimiento de los fallos que se profieran dentro de los mismos, así estos hayan sido dictados en segunda instancia o por la Corte Constitucional en sede de revisión.

En este orden de ideas, dicho funcionario mantiene la competencia hasta tanto se de cabal cumplimiento a la orden impartida y cese la vulneración de los derechos fundamentales del demandante, o desaparezcan las causas de amenaza de los mismos (artículo 27 *ibídem*).

El juez debe entonces analizar en cada caso si se ha dado cumplimiento a la orden impartida, en

los términos y dentro de los plazos previstos en la respectiva decisión. Si el funcionario encargado de cumplir lo ordenado no lo hace, el juez debe dirigirse a su superior y requerirlo para que haga cumplir al inferior la orden e inicie el proceso disciplinario respectivo. Si pasadas 48 horas el superior tampoco procede como le indica el juez, éste puede adoptar todas las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de la providencia (artículo 27 *ibídem*).

Entre dichas medidas se encuentran, por ejemplo, la facultad de decretar y practicar pruebas y de ajustar las órdenes dictadas para lograr la efectiva protección del derecho tutelado. Ciertamente, dado que el juez de primera instancia mantiene las facultades y obligaciones constitucionales que le son otorgadas en la etapa del juzgamiento, está facultado –incluso obligado– para ejercer su actividad probatoria a fin de establecer si se ha dado cumplimiento a la orden impartida y para asegurar la efectiva protección a los derechos fundamentales de los peticionarios.[4] Además, como se indicó en la sentencia T-086 de 2006[5], tiene la facultad de ajustar y complementar las órdenes emitidas, a fin de garantizar el goce efectivo del derecho involucrado.

Ahora bien, la obligación de velar por el cumplimiento de las decisiones de tutela no se identifica con el trámite del incidente de desacato. En efecto, el incidente de desacato –regulado en los artículos 27 y 52 *ibídem*– es un trámite de carácter coercitivo y sancionatorio previsto por la normativa para determinar la responsabilidad subjetiva del encargado de cumplir la orden y su superior jerárquico –en la hipótesis antes analizada–, y para castigar su incumplimiento por negligencia comprobada. Se trata de una de las herramientas de las que dispone el juez para lograr el cumplimiento, pero que no siempre lo garantiza.[7]

Es por ello que éste puede promoverse paralelamente a la presentación de la solicitud de cumplimiento, y su trámite no desplaza la obligación del juez de hacer cumplir el fallo. Es más, el incidente de desacato puede ser tramitado o no por el juez que verifica el cumplimiento, mientras que éste no puede abstenerse de hacer cumplir la decisión.[8] Además, el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el trámite del desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento.[9] Se trata de dos figuras distintas que si bien pueden concurrir, no son sustituibles.

Las diferencias entre estas figuras fueron resumidas en la sentencia T-458 de 2003[10], como sigue:

- 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 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.
- 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.”[11]

En resumen, el trámite que debe adelantarse para obtener el cumplimiento de un fallo de tutela consiste en poner en conocimiento de la situación al juez que conoció en primera instancia del asunto, para que éste, de conformidad con los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, adelante todas las gestiones necesarias para el efecto y, por sobre todo, ponga fin a la vulneración o amenaza del derecho fundamental del peticionario tutelado. Paralelamente, el tutelante puede

solicitar al mismo funcionario que adelante un incidente de desacato en contra del demandado renuente a cumplir, con la finalidad de que se sancione su negligencia, si a ella se debe el incumplimiento de la decisión. En este orden de ideas, la solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato son dos figuras con finalidades distintas, pues el primero busca que se cumpla el fallo de tutela, mientras el segundo sanciona la negligencia del accionado en el cumplimiento de lo ordenado. Ahora bien, el hecho de que el segundo pueda contribuir al cumplimiento de los fines del primero, no por ello lo sustituye.

2.4 La acción de tutela no es el mecanismo idóneo para buscar el cumplimiento de las sentencias de tutela

En concordancia con lo analizado anteriormente, la Sala encuentra que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr el cumplimiento de otros fallos de tutela. Lo anterior por cuanto, en primer lugar, la normativa vigente prevé un procedimiento específico para estos efectos –la solicitud de cumplimiento y no el incidente de desacato– y, en segundo lugar, ya que afirmar lo contrario podría dar lugar a una serie interminable de tutelas que sólo contribuirían a desvirtuar la naturaleza misma de la acción.

Ciertamente, como antes fue estudiado, el juez encargado de verificar el cumplimiento de los fallos de tutela, cuenta con las mismas facultades que le son otorgadas durante el trámite de la acción, con el fin de que pueda adoptar todas las medidas necesarias para lograr el acatamiento de lo ordenado. Esta circunstancia permite a la Sala afirmar que la solicitud de cumplimiento de la sentencia de tutela ante el juez que conoció en primera instancia del asunto, es el mecanismo idóneo y más eficaz para lograr el cumplimiento de la decisión y, así, la protección efectiva del derecho fundamental lesionado o amenazado.

En relación con el segundo aspecto, la Sala encuentra que admitir que el cumplimiento de una sentencia de tutela sea reclamado mediante la presentación de una nueva demanda de este tipo, perturbaría la actividad judicial - como fue señalado en la sentencia T-088 de 1999- y desvirtuaría la naturaleza misma de la acción de tutela, de conformidad con el artículo 86 de la Carta, esto es, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas bajo el concepto de tutela judicial efectiva.

Sobre este asunto, esta Corporación sostuvo lo siguiente en la sentencia T-088 de 1999[12], al revisar la acción de tutela promovida por un ciudadano contra el juez que conoció en primera instancia de una tutela previa presentada por él, y contra el despacho que en sede de consulta revisó el incidente de desacato formulado también por él contra el demandado, por no dar cumplimiento a lo ordenado:

“No admite la Corte como plausible la posibilidad de la 'cascada de tutelas', menos en relación con asuntos claramente definidos por las instancias competentes, pues ello comportaría innecesario y peligroso factor de perturbación en la actividad judicial y en la misma función de defensa de los derechos fundamentales.”

Esta postura ha sido reiterada por esta Corte en varias oportunidades, como a continuación se expone:

Para comenzar, en la sentencia T-751A de 1999[14], la Corte analizó el caso de una tutelante que demandó al despacho judicial que había tramitado un proceso de restitución de inmueble arrendado en su contra, por haber incurrido presuntamente en una vía de hecho al resolver la controversia. En esa primera oportunidad, el amparo le fue concedido y, en consecuencia, los

jueces de instancia ordenaron al accionado proferir una nueva decisión. Una vez éste dictó la nueva sentencia, la peticionaria interpuso nuevas acciones de tutela en su contra porque –a su juicio- con las nuevas sentencias no daba cumplimiento al primer fallo de tutela y continuaba vulnerando su derecho al debido proceso.

La Corte entonces declaró la nulidad de los fallos de tutela que revocaban las nuevas sentencias proferidas por el despacho en cuestión, ya que –en su concepto- (i) los funcionarios respectivos no podían reabrir procesos legalmente terminados, y (ii) el mecanismo adecuado para reclamar el cumplimiento del primer fallo de tutela era la interposición del incidente de desacato previsto en el Decreto 2591 de 1991.

Frente al problema específico que estudia esta Sala, la Corte adujo lo que sigue:

“Para la Corte Constitucional, es obvio que si comparada una orden de tutela, en su contenido y términos, con la realidad, resulta acreditado que ella no se ha cumplido con exactitud y oportunidad, existe desacato y que si éste no se declara, por el juez de instancia, ante quien debe tramitarse el incidente, o ante su superior jerárquico con quien se consulta, se podría configurar una vía de hecho y aun podría darse los elementos para un proceso penal, según lo previsto en el artículo 53 del Decreto 2591 de 1991. En consecuencia de lo anterior, se reitera, el sistema jurídico tiene prevista una oportunidad procesal específica para obtener que los fallos de tutela se cumplan y para provocar que, en caso de no ser obedecidos, se apliquen sanciones a los responsables. Por lo tanto, estima la Sala que admitir la posibilidad procesal de que en nuevos juicios de tutela se vuelvan a debatir todos aquellos aspectos que constituyeron, en su momento, los motivos de decisión, en un fallo de tutela precedente, atenta contra la cosa juzgada material y la seguridad jurídica, por lo que la Corte no admite como plausible la posibilidad de la "cascada de tutelas", dirigida al cumplimiento de un fallo de tutela previo, pues ello es un factor de perturbación de la administración de justicia, que de paso atenta contra la misión de defender los derechos fundamentales por parte de los aparatos de justicia, tal como recientemente lo expuso esta Corporación en las sentencias T-088/99 y T-555/99, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.”

Luego, en la sentencia T-226 de 2003[15], al analizar el caso de una persona afiliada al régimen subsidiado de salud que mediante la acción de tutela, buscaba que se ordenara a su ARS, entre otras cosas, suministrarle unos medicamentos cuya entrega ya había sido ordenada en una sentencia de tutela anterior, la Corte sostuvo sobre este asunto:

“De otra parte, si como consecuencia de una acción de tutela el juez profiere un fallo mediante el cual da una orden a la autoridad infractora, es deber de ésta cumplirla dentro del término prescrito en la sentencia. Pero, en caso de que la orden de la autoridad judicial no fuere cumplida o su cumplimiento fuere parcial, el interesado debe poner en conocimiento de tal situación al juez para que adopte las medidas que la ley dispone con el objeto de procurar que se dé estricto cumplimiento a lo ordenado, así como acudir al incidente de desacato.

No puede el interesado pretermitir ese mecanismo legal y en su lugar interponer una nueva tutela para suplantar el incidente de desacato. Ello implica no sólo un desgaste judicial innecesario sino la utilización del mecanismo excepcional del artículo 86 de la Carta para fines no contemplados por el Constituyente. La existencia de otro mecanismo de defensa -el incidente de desacato- hace improcedente, entonces, la acción de tutela[16], toda vez que la vía idónea para obtener el cumplimiento de un fallo no es la iniciación de una nueva tutela sino acudir al incidente de desacato.”

En relación con el suministro de los medicamentos, en el caso concreto, el juez de única instancia declaró improcedente el amparo debido a que –a su juicio- el peticionario contaba con otro mecanismo de defensa –la solicitud de cumplimiento de la primera sentencia de tutela-, decisión que esta Corporación confirmó.

Finalmente, en la sentencia T-1198 de 2003[17], la Corte analizó el caso de un tutelante a quien luego de una cirugía de extirpación de un tumor maligno, la EPS a la que se encontraba afiliado le negó una serie de medicamentos y el tratamiento de radioterapia complementario que le había sido prescrito, por no reunir el número de semanas de cotización requeridas. Ante esta negativa, el demandante interpuso acción de tutela contra la EPS, la cual fue fallada a su favor. Tiempo después presentó una recaída, razón por la cual tuvo que ser sometido a un nuevo tratamiento de quimioterapia. En esta ocasión, la EPS se negó a suministrarle los medicamentos que le habían sido ordenados por el médico tratante, bajo el argumento de que no estaban incluidos en el POS. Por esta razón, se vio abocado a presentar una nueva demanda, la cual le fue denegada porque –en concepto del a-quo- esta segunda tutela era promovida por idénticas razones que la primera, de manera que lo que se presentaba era un incumplimiento de la EPS de la primera decisión que debía tramitarse a través del incidente de desacato. Aunque en el caso concreto, la Corte encontró que existía un hecho superado, hizo algunas manifestaciones sobre el problema de la procedencia de la acción de tutela para lograr el cumplimiento de fallos de tutela, las cuales la Sala considera importante resaltar:

“8.2 Como conclusión es posible anotar que, cuando se está en presencia de la desatención de una orden de tutela en el sentido de interrumpir la continuidad de un tratamiento médico ya ordenado judicialmente a una E.P.S, el juez que en primera instancia conoció del proceso mantendría la competencia para hacer cumplir a cabalidad la orden que profirió. La tesis contraria sería completamente irrazonable, es decir, si se impone la carga al ciudadano de interponer una nueva acción de tutela cada vez que la entidad a la cual se encuentra afiliado desatienda la obligación de continuidad en la prestación de los tratamientos ya iniciados, no sólo se comulgaría con la vulneración permanente de los derechos fundamentales ya tutelados, sino que se haría de la tutela un mecanismo meramente simbólico e incidental, librado para el cumplimiento de sus órdenes a la buena fe de las personas demandadas. Al respecto ha dicho la Corte: 'El cumplimiento de las órdenes judiciales representa uno de los aspectos centrales del Estado social de derecho porque es el pronunciamiento de la autoridad competente que por medio de la aplicación de la Constitución y la Ley define la situación jurídica en una controversia. Del cumplimiento de los fallos depende la confianza, el respeto, la convivencia pacífica y el legítimo uso de la autoridad en una sociedad democrática. Por ello, la reglamentación de la acción de tutela tiene previsto un procedimiento para cuando los fallos tomados en uso de esa acción ciudadana los jueces puedan hacer efectivas las órdenes dadas para proteger de manera efectiva y eficaz los derechos fundamentales de las personas. Si tales mecanismos no existieran, las órdenes de los jueces podrían quedar como un mero pronunciamiento inútil, huero e ineficaz.' [18]

En ese sentido, con fundamento en los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991, es al mencionado operador jurídico a quien debe informarse, a través del incidente de desacato, la desatención de la orden de tutela, materializada en la interrupción de un tratamiento y en el correlativo quebrantamiento de principio de continuidad en la prestación de los servicios de salud. La segunda solicitud de tutela en la cual se presente el tríptico de identidades reseñados (pretensiones, partes y hechos), debe ser declarada improcedente.”

En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T-290 de 1999[19] y T-608 de 2000.

En suma, de conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal, la tutela no es el mecanismo idóneo y más eficaz para reclamar el acatamiento de un fallo de tutela, sino la solicitud de cumplimiento ante el juez que conoció en primera instancia del respectivo asunto. Sin embargo, esta afirmación se predica de los eventos en los que la demanda que busca el cumplimiento de una sentencia previa, persigue que se proteja en idénticos términos el mismo derecho fundamental que se tuteló en ésta, y no se han presentado hechos nuevos que amenacen el derecho implicado y que permiten concluir al juez constitucional que la situación demanda un nuevo pronunciamiento.

Ahora bien, aunque en la mayoría de los casos analizados la Corte se refirió al incidente de desacato como el mecanismo adecuado para el efecto, la Sala se permite recordar, con fundamento en lo estudiado en el apartado anterior de este pronunciamiento, que jurisprudencia más reciente ha precisado las diferencias que existen entre dicho incidente y la solicitud de cumplimiento, y ha indicado que el primero es sólo una de las herramientas de las que dispone el juez competente para conminar el cumplimiento. En consecuencia, la lectura de los fallos relacionados en este acápite debe hacerse teniendo en cuenta tales precisiones.

2.5 Caso concreto

En la presente oportunidad, la Sala revocará la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla y, en su lugar, concederá la tutela al derecho fundamental de petición de Antonio Beltrán Corrales, por las siguientes razones:

En primer lugar, la Sala considera que, a diferencia de lo afirmado por el a-quo, la solicitud cuya respuesta reclama en el presente proceso el tutelante, es distinta a la que dio lugar al fallo proferido por ese mismo despacho, el 26 de septiembre de 2003.

Al respecto, la Sala recuerda que en la sentencia referida, el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla tuteló el derecho de petición del accionante, debido a que el Seguro Social no había dado respuesta a su solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez radicada el 9 de febrero de 2001. En consecuencia, le ordenó, en el término de 10 días contados a partir de la recepción de la comunicación respectiva, resolver la petición del actor.[21]

En cumplimiento de lo ordenado, el peticionario relató que la entidad demandada le informó que revisaría nuevamente su solicitud y que, para el efecto, enviaría su expediente al Departamento de Medicina Laboral del nivel nacional. También sostuvo que el 15 de diciembre siguiente, dicha dependencia aprobó su examen médico inicial y fijó como fecha de estructuración de su incapacidad, el 28 de junio de 1995. Indicó que el 29 de junio de 2005, el Seguro Social le solicitó presentarse ante la misma dependencia con el fin de remitirlo a la Junta Regional de Invalidez, y que 29 de noviembre del mismo año, le practicó una evaluación que arrojó como resultado una incapacidad del 72.80%. Finalmente, informó que había presentado una nueva solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez, el 6 de enero de 2006, la cual no le ha sido respondida.

Los nuevos hechos que ocurrieron entre el momento que se profirió el primer fallo de tutela -26 de septiembre de 2003- y la presentación de la nueva solicitud para que se informara el estado del trámite del reconocimiento de la pensión de invalidez -19 de enero de 2006-, llevan a esta Sala a concluir que se trata de dos peticiones distintas, y que la respuesta a la última es susceptible de ser reclamada mediante el ejercicio de una nueva acción de tutela.

Ciertamente, aunque las dos peticiones se dirigen al mismo fin –obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez-, se presentan en momentos históricos y en contextos distintos –luego de que el Seguro Social fijara la estructuración de la invalidez del actor y de que le dictaminara un 72.80% de pérdida de capacidad laboral-, lo cual permite a la Sala tenerlas como solicitudes independientes.

En este orden de ideas, la Sala estima que el a-quo se equivocó al afirmar que la tutela era improcedente para reclamar una respuesta oportuna a la segunda solicitud.

Por otra parte, la Sala observa que también se equivocó al afirmar que en su providencia del 26 de septiembre de 2003, no sólo ordenó dar respuesta inmediata a la petición del señor Beltrán, sino también reconocerle la pensión que reclama. Ciertamente, de la parte resolutive del fallo y de las consideraciones que la antecedieron, no se desprende tal conclusión. Además, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, tampoco podía hacer tal reconocimiento.

Para terminar, la Sala encuentra preocupante que al cabo de cinco años, el Seguro Social aún no haya resuelto de fondo la solicitud del demandante, a pesar de que le dictaminó un 72.80% de pérdida de capacidad laboral y conoce de la precaria situación económica por la que atraviesa.

En relación con este punto, la Sala recuerda (i) que según el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, la entidad demandada debe dentro del término de 4 meses, resolver las peticiones de sus afiliados sobre el reconocimiento y pago de pensiones de invalidez, y en un máximo de 6 meses contados desde la presentación de la solicitud, culminar todos los trámites necesarios para la inclusión en nómina del peticionario, y (ii) que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte[22], en todo caso, dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la solicitud, de acuerdo con el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo, debe informar al solicitante el trámite que dará a su petición.

Por estas razones, ordenará al Seguro Social –Departamento de Atención al Pensionado de Barranquilla- resolver de fondo y de manera clara y precisa la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez presentada por el accionante, el 6 de enero de 2006, dentro del término de 48 horas.

Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, la Sala ordenará a la entidad demandada remitir copia de la respuesta que entregue al peticionario, dentro del término que se fijará en la parte resolutive de este pronunciamiento, al Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla, despacho que de conformidad con las consideraciones previas, deberá velar por el cumplimiento de esta decisión.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO: Revocar la sentencia proferida el 24 de febrero de 2006, por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla y, en su lugar, conceder la tutela al derecho de petición del señor Antonio Beltrán Corrales.

SEGUNDO: En consecuencia, ordenar al Seguro Social –Departamento de Atención al

Pensionado de Barranquilla- que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, resuelva de fondo y de manera clara y precisa la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez presentada por el señor Antonio Beltrán Corrales, el 6 de enero de 2006, de conformidad con las consideraciones previas.

TERCERO: Ordenar al Seguro Social –Departamento de Atención al Pensionado de Barranquilla- que, una vez de cumplimiento al numeral anterior, remita de manera inmediata copia de la respuesta entregada al señor Antonio Beltrán Corrales, al Juzgado Octavo Penal del Circuito de Barranquilla, con el fin de que éste verifique el cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.

CUARTO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, la corporación de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Ver al respecto las sentencias SU-1158 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-939 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-830 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

[2] M.P. Antonio Barrera Carbonel.

[3] Ver en este sentido el auto A-136A de 2002 y las sentencias T-458 de 2003, T-744 de 2003, SU-1158 de 2003, T- 368 de 2005, entre otras. En particular, en el primer auto, la Sala Plena de la Corte expresó sobre este punto:

"En Conclusión, la Sala encuentra que el juez de primera instancia (singular o plural), que haya conocido el trámite de tutela, es en todo caso el competente para conocer del trámite incidental por desacato. Esta interpretación tiene fundamento en los siguientes aspectos: (i) Obedece a una interpretación sistemática del decreto 2591 de 1991, (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales, (iii) esta en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela y, (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en que consiste el grado jurisdiccional de consulta." M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[4] Ver al respecto el auto A-166A de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Mediante esta providencia, la Corporación ofició al juzgado que conoció en primera instancia del asunto que terminó con la sentencia T-677 de 2004, y a la entidad demandada, para que informaran sobre las actividades desplegadas para dar cumplimiento al fallo referido.

[5] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia la Corte se ocupó de la revisión de la acción de tutela promovida por una ciudadana contra la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Cartagena, por haber incurrido presuntamente en una vía de hecho al revocar, en sede de consulta, la declaración de desacato proferida por el juez que en primera instancia había conocido de una tutela previa presentada por ella misma, contra la Alcaldía de Cartagena, CASDIQUE y Lime S.A. El tribunal accionado había revocado el auto que dio fin al incidente de desacato porque, a su juicio, los demandados no habían podido dar cumplimiento a la sentencia de tutela por razones ajenas a su voluntad. Además, fijó un nuevo plazo para que estas entidades cumplieran lo ordenado. En el caso concreto, la Corte encontró que el derecho de la accionante al debido proceso había sido vulnerado por el despacho accionado, al modificar la orden dictada en el fallo de tutela y reducir su margen de protección, sin que se introdujera una medida compensatoria de forma paralela. Por esta razón, concedió el amparo parcialmente y ordenó la fijación de dicha medida.

[6] Tales modificaciones, según la sentencia referida, pueden ser realizadas por la diferencia que existe entre la decisión de tutelar un derecho y la orden que se imparte para el efecto. Sobre los eventos en que es posible introducir estas modificaciones, consultar el texto de la sentencia aludida. Por otra parte, en la sentencia SU-1198 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte enunció otras medidas que, en casos particulares, el juez que verifica el cumplimiento puede adoptar.

[7] Ver en este sentido las sentencias T-458 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-744 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-465 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Treviño y T-939 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

[8] Ver en este sentido la sentencia T-942 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[9] Ver al respecto la sentencia T-458 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[10] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[11] Esta postura fue reiterada en la sentencia T-744 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En este fallo, la Corte abordó la tutela promovida por un pensionado del municipio de Sevilla, contra el juzgado que había conocido en primera instancia de una tutela presentada por él previamente contra las Empresas Públicas del mismo Municipio, para el pago de varias mesadas atrasadas. El actor alegaba que dicho despacho había incurrido en una vía de hecho al negarse a condenar al Alcalde referido por desacatar el fallo de tutela en cuestión. Además, solicitaba al juez de tutela ordenar el cumplimiento de la sentencia de tutela anterior. El problema radicaba en que la demanda había sido dirigida contra las Empresas Públicas de Sevilla –entidad que había reconocido la pensión–, pero el juez había condenado al Alcalde. Éste, basándose en la imprecisión de las sentencias, se había abstenido de dar cumplimiento al fallo. En el caso concreto, la Corte concedió el amparo y declaró que el despacho demandado había incurrido en una vía de hecho al negarse a tramitar el incidente de desacato contra el Alcalde. Además, observó que el juez no había adelantado las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a la primera sentencia de tutela.

[12] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[13] En el caso concreto, la Corte confirmó el fallo que denegó la tutela por falta de legitimación por activa.

[14] M.P. Fabio Morón Díaz.

[15] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[16] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-088 del 17 de febrero de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-290 del 29 de abril de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-608 del 25 de mayo de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[17] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[18] T-190 de 2002.

[19] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[20] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[21] El texto de la orden dictada es el siguiente:

"2° En consecuencia, se ordena al JEFE DEPARTAMENTO ATENCIÓN AL PENSIONADO DEL ISS de esta ciudad, si ya no lo ha hecho, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación respectiva, defina al actor de la referencia su solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez que data del 4 de abril de 2.001. Cumplido lo anterior deberá informar al Despacho inmediatamente, so pena de incurrir en desacato (art. 52 Decreto 2591 de 1.991)."

[22] Ver en este sentido las sentencias T-951 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1200 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-020 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras.

□

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

