

## **TUTELA PARA EL CUMPLIMIENTO DE UN FALLO DE TUTELA – Improcedencia**

La fórmula empleada por el constituyente y el legislador para proscribir la procedencia de la tutela por la existencia de “*otros recursos o medios de defensa judiciales*”, corresponde a un criterio de amplio espectro, regido de alguna manera por la máxima de Derecho según la cual al intérprete no le es dado distinguir donde el legislador no lo ha hecho, de modo que en la verificación de la procedencia o no de una tutela el juez del conocimiento no debe agotar su búsqueda apenas en los mecanismos o recursos consagrados para la jurisdicción ordinaria, debe indagar igualmente en los medios de defensa procesal previstos incluso para las acciones constitucionales, en especial la tutela. De no aceptarse la tesis que viene esbozando la Sala, se llegaría a la inadmisibles conclusión de que, por regla general, la acción de tutela procede contra otros fallos de tutela, lo que se descarta no solo con principios como el de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, sino también con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991 que obliga al accionante a manifestar bajo la gravedad del juramento “*que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos*” (Art. 37), afirmación que de llegar a ser falsa acarrearía como efecto necesario que los jueces o tribunales rechacen o decidan “*desfavorablemente todas las solicitudes*” (Art. 38). Así las cosas, para la Sala es claro que la acción de tutela se tendrá por improcedente cuando la pretensión, como en este caso, se dirija al cumplimiento de un fallo de tutela en firme, ya que para ello el legislador ha dispuesto un número importante de herramientas jurídicas que deben ser empleadas con el fin de que las autoridades respectivas acaten sus decisiones.

**Fuente formal:** DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 6; DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 57

## **JUEZ DE TUTELA – Poderes para que sus decisiones sean cumplidas / MECANISMOS JUDICIALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE TUTELAS – Poderes de coacción y de sanción**

Este conjunto de medidas o mecanismos judiciales de estirpe constitucional, informan sobre los diferentes poderes con que cuenta el juez de tutela para que sus decisiones sean cumplidas. Puede decirse, por lo mismo, que ha sido dotado de poderes de coacción y de sanción. Así, actuará coercitivamente cuando comunique su decisión a la autoridad accionada, concediéndole para la ejecución de las órdenes allí impartidas un término de 48 horas, pero si la autoridad respectiva no le hace saber de su cumplimiento o si así se lo comunica la parte interesada, quien igualmente debe estar atenta a ello, debe el juez dirigirse al superior de dicho funcionario para que haga cumplir la orden judicial en un plazo de 48 horas, el que una vez cumplido sin resultados satisfactorios debe llevar al juez del conocimiento a que informe a las autoridades disciplinarias y penales ese proceder, a fin de que se adelanten las correspondientes investigaciones. Y, con poder sancionatorio obrará el juez de tutela mediante el incidente de desacato, que si bien apunta igualmente a procurar el cumplimiento de la orden judicial, su principal objetivo es sancionar administrativa o pecuniariamente a la autoridad renuente.

**Fuente formal:** DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 23; DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 27; DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 52; DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 53

## **JUEZ DE CONOCIMIENTO – Competente para hacer efectivo el cumplimiento del fallo de tutela. Competencia privativa**

La única autoridad competente para hacer efectivo el cumplimiento de un fallo de tutela es el juez que lo profirió, lo cual, además de constituirse en argumento adicional para fundar la improcedencia de tutela encaminada a ordenar a otro juez de tutela que cumpla su sentencia, encuentra asidero en lo previsto en el artículo 27 ibídem que prescribe que el juez del conocimiento “*mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”, configurándose así una competencia privativa para dicho funcionario judicial.

**Fuente formal:** DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 27

**Nota de relatoría:** Sobre la competencia del juez de conocimiento para hacer efectivo el cumplimiento del fallo, Sentencia CC, Rad. T-458, 2003/06/03, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

## **JUEZ DE TUTELA – Competencia / JUEZ DE TUTELA – No puede adoptar directamente decisiones administrativas**

No cree la Sala que el juez de tutela, pese a sus amplios poderes para lograr el cumplimiento de sus fallos, pueda adoptar directamente decisiones administrativas que son del resorte de la administración pública, ya que a ello se opone abiertamente el ordenamiento constitucional, edificado, entre otros pilares, sobre la separación de poderes, que asigna a la administración pública la formulación, dirección, conducción y ejecución de las políticas públicas, en tanto que a la jurisdicción le otorga la competencia para juzgar las decisiones y actuaciones de la administración pública, entre otras funciones. No quiere decir lo anterior que el juez de tutela deba asumir una actitud pasiva frente a la desobediencia de la administración pública, por el contrario debe hacerse a todas las herramientas indicadas para que sus designios se cumplan, incluso acudiendo a los órganos de control para que hagan lo propio, resultando eso sí censurable que la misma se niegue a cumplir los fallos judiciales porque así se pone en grave riesgo la institucionalidad, el Estado de Derecho, al tiempo que defrauda la confianza que la sociedad ha puesto en sus autoridades para que ajusten su conducta a los dictados de la ley. Además, la decisión administrativa que en últimas deba adoptar la administración pública para cumplir el fallo de tutela, no le puede ser arrebatada por el juez de tutela, así tenga la competencia para ordenársela, ya que en el Decreto 2591 de 1991 existen claros dictados que lo afirman.

**Fuente formal:** DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 27; DECRETO 2591, ARTICULO 29, NUMERAL 2; DECRETO 2591 DE 1991, ARTICULO 29, NUMERAL 4

**Nota de relatoría:** Sobre la incompetencia del juez de tutela para adoptar decisiones administrativas Sentencia CC, Rad. T-458, 2003/06/03, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **SECCIÓN QUINTA**

**Consejera Ponente: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00219-00(AC)**

**Actor: ANUNCIACIÓN GIL OROZCO**

**Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN “B”.**

**Referencia: ACCIÓN DE TUTELA – FALLO**

Decide la Sala en primera instancia la acción de tutela promovida por la señora Anunciación Gil Orozco contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La petición de amparo**

Mediante escrito radicado el 5 de marzo de 2009 en la Secretaría General de esta Corporación (fls. 1-10), la señora Anunciación Gil Orozco, obrando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, a fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y móvil y al acceso a la administración de justicia, que considera vulnerados por esas autoridades; la primera, por sustraerse al cumplimiento del fallo de tutela de segunda instancia de 10 de mayo de 2007, complementado mediante providencia de 21 de junio de 2007, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y, la segunda, por no adoptar las medidas necesarias para hacer acatar esa decisión judicial.

En consecuencia, solicita se ordene al Ministerio de Hacienda que cumpla la referida sentencia de manera inmediata y perentoria así: i) defina su inclusión en

nómina de pensionados en forma permanente; y, ii) verifique *“LA INCLUSIÓN DE LA DIFERENCIA NO PAGADA en las únicas tres mesadas canceladas de noviembre y diciembre de 2002 y enero de 2003 por falta de incremento del salario base de liquidación en el 18.5% ANUAL pactado convencionalmente desde 1998, incrementables a partir del mes de enero de los años 2000, 2001 y 2002...que en adelante se CANCELE POR EL VALOR REAL CUMPLIDAMENTE LAS FUTURAS MESADAS PENSIONALES, y CUYO VALOR ADEUDADO DEBERÁ INDEXARSE para proceder a efectuar el pago mediante entrega de cheque...”* (fls. 8-9).

## **2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la acción**

Los hechos y fundamentos jurídicos que narra la actora en respaldo de la petición de amparo, tanto en la demanda como en el escrito de corrección de la misma (fls. 16-25), son los que se resumen a continuación:

Aduce que interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y otras entidades - con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales y, en consecuencia, ordenara el pago de sus mesadas atrasadas que le adeudan en condición de ex trabajadora de la Fundación San Juan de Dios -, la cual fue decidida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B” mediante fallo de 14 de noviembre de 2006.

La anterior sentencia, afirma, fue objeto de impugnación, la cual fue resuelta por la Sección Cuarta del Consejo de Estado por medio de fallo de 10 de mayo de 2007, complementado mediante providencia de 21 de junio de 2007, el que amparó los derechos de los accionantes al mínimo vital y a la salud en conexidad con los derechos fundamentales a la vida y a la dignidad humana, y ordenó: i) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en el término de 15 días siguientes a la notificación de la providencia, apropiara y girara los nuevos recursos necesarios y suficientes para garantizar el pago de sus mesadas y las que a futuro se causaran; y ii) a la Beneficencia de Cundinamarca que realizara las gestiones financieras y administrativas para que con los nuevos recursos desembolsados por el Ministerio para el cumplimiento del fallo, realizara el pago de las mesadas que le adeudan.

Considera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, ha tolerado el incumplimiento de la sentencia por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que mientras en otros asuntos,

como en el proceso de la señora Blanca Inés Lancheros, impuso sanción por desacato de fallos similares y adoptó órdenes para su cumplimiento, en su caso no lo hizo; por lo tanto, esa Corporación Judicial está desconociendo los precedentes jurisprudenciales de tutela de la Corte Constitucional, especialmente las sentencias T-471 de 1992, SU-640 de 1998, SU-160 de 1999, T-259 de 1999, T-666 de 2002, T-114 de 2002, T-462 de 2003, que en tratándose de ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios han advertido al Ministerio que no puede incurrir nuevamente en las omisiones que han motivado las masivas tutelas.

Sostiene que es recurrente la violación de los derechos fundamentales de los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios por parte del Ministerio de Hacienda, por lo tanto lo que debe proceder es la remisión de copias a la Fiscalía General de la Nación, de modo que se le imponga la sanción prevista en el artículo 53 del Decreto 2591 de 1991, *“y no como sucede en el cumplimiento del fallo objeto de la presente acción de tutela, pues se trata de que un Juez colegiado de tutela, ha resuelto alcahuetear la prohibición legal consistente EN QUE INCURRIRÁ EN LA RESPONSABILIDAD PENAL A QUE HUBIERE LUGAR QUIEN REPITA LA ACCIÓN O LA OMISIÓN QUE MOTIVÓ LA TUTELA CONCEDIDA MEDIANTE FALLO EJECUTORIADO EN PROCESO EN EL CUAL HAYA SIDO PARTE.”* (fl. 6)

Estima que la autoridad judicial demandada como juez de primera instancia ha incumplido su deber principal de hacer acatar la sentencia por parte del Ministerio de Hacienda, mediante el ejercicio de las facultades que le dan los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, porque no ha adoptado medidas coercitivas, incluso de oficio, que obliguen a dicha entidad a cumplir la orden judicial para efectivizar así la protección de los derechos fundamentales que amparó, pues es inconcebible que transcurridos cerca de 21 meses después de notificado el fallo complementario de segunda instancia, y 28 meses desde que se profirió el de primera instancia *“a ciencia y paciencia del Juez constitucional”* (fl. 25), aún no se le hayan cancelado las mesadas que le adeudan. Como respaldo de este aserto, cita jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se ha resaltado la diferencia entre desacato y cumplimiento, éste último como obligación del juez de primer grado.

Precisa que si bien el Tribunal demandado, mientras se surtía la impugnación del fallo de primera instancia, el 15 de diciembre de 2006 de oficio tramitó incidente de desacato, y lo decidió en auto de 16 de abril de 2007, en el que impuso sanción al Ministro de Hacienda, no obstante, esa decisión fue revocada en grado jurisdiccional de consulta por la Sección Cuarta del Consejo de Estado mediante auto de 28 de junio de 2007, al considerar que al decidirse la impugnación de la sentencia se confirieron nuevos plazos para cumplir las órdenes, los que aún no habían vencido.

### **3. Trámite de la demanda**

La petición de amparo inicialmente fue inadmitida mediante auto de 9 de marzo de 2009 (fls. 13-14), con la finalidad de que se aclararan las razones que la motivaron; una vez la actora la corrigió, fue admitida en auto de 24 de marzo de 2009 (fls. 55-56), en el cual se ordenó notificar a las autoridades demandadas y a la Beneficencia de Cundinamarca en calidad de tercero interesado. Surtidas las notificaciones, intervinieron el Ministerio de Hacienda y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", como sigue:

#### **3.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Por medio del Asesor de la Subdirección Jurídica de la Dirección Administrativa de la entidad, contestó la demanda así:

Manifiesta que el Ministerio no es el obligado a cumplir con el pago de las acreencias laborales que reclama la tutelante, toda vez que ella no ha tenido vínculo laboral alguno con la entidad, y la responsabilidad frente al pasivo prestacional de la extinta Fundación San Juan de Dios es de la Beneficencia de Cundinamarca, como consecuencia de la sentencia de 8 de marzo de 2005 del Consejo de Estado que declaró la nulidad de los decretos que crearon la Fundación. En consecuencia, considera que se presenta una falta de legitimación por pasiva frente al Ministerio.

Afirma que en el año 2006 el Ministerio destinó 60.000 millones de pesos para colaborar con el pasivo prestacional y laboral de la Fundación San Juan de Dios, los cuales fueron desembolsados por medio de un contrato de empréstito condonable suscrito con la Beneficencia de Cundinamarca; por lo tanto, ya

cumplieron con el giro de los recursos para atender la orden de tutela que considera la tutelante desacatada. Igualmente, aduce, para la vigencia fiscal 2008, el Ministerio tramitó ante el Congreso de la República la inclusión de una partida presupuestal por 30.000 millones de pesos para seguir ayudando con la solución de la problemática de la Fundación, pero están a la espera de que el Departamento y la Beneficencia de Cundinamarca realicen gestiones pertinentes para suscribir un nuevo crédito condonable para el desembolso de esos recursos.

Asegura que en todo caso no pueden pagar lo adeudado a la actora porque previamente la Liquidadora de la Fundación debe expedir la resolución de reconocimiento y pago de las acreencias, la cual tiene que ser certificada por la firma auditora para que luego la Beneficencia solicite al Ministerio el giro de los recursos.

Sostiene que en el presente caso no se configura alguna de las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. (fls. 77-85)

### **3.2. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”**

La Magistrada Ponente del fallo de tutela de primera instancia que amparó los derechos fundamentales de la tutelante, rindió informe en el que hizo un recuento de las actuaciones surtidas dentro del proceso de tutela, así:

Mediante fallo de 14 de noviembre de 2006, el Tribunal resolvió la tutela interpuesta por la actora junto con otras personas, en condición de ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, en el que decidió amparar sus derechos fundamentales, y ordenó al Ministerio de Hacienda que procediera al pago de las mesadas atrasadas de los accionantes; esta decisión fue objeto de impugnación, la cual fue concedida por medio de auto de 29 de noviembre de 2006.

El 23 de noviembre de 2006, una de las demandantes presentó memorial en el que solicitó se hiciera cumplir el fallo de manera inmediata y, subsidiariamente, abriera incidente de desacato; esta petición fue reiterada en escrito radicado el 27 de noviembre siguiente. El 1º de diciembre de 2006, el Despacho a su cargo, en aplicación del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, ordenó requerir al Ministerio

de Hacienda para que acreditara el cumplimiento de las órdenes impuestas en la sentencia de primera instancia, so pena de tramitar el incidente de desacato, ante lo cual la entidad guardó silencio. Por ello, mediante auto de 6 de diciembre del mismo año, ordenó oficiar al Presidente de la República para que, en condición de superior jerárquico, requiriera del Ministro el acatamiento del fallo; no obstante, mediante oficio de 13 de diciembre de 2006, el Secretario Jurídico de la Presidencia respondió que la facultad disciplinaria sobre dicho funcionario estaba en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

Por lo anterior, mediante auto de 15 de diciembre de 2006, el Tribunal inició incidente de desacato, y ordenó oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que iniciara las diligencias correspondientes; el 24 de enero de 2007 decretó pruebas, entre ellas, solicitó al Procurador General de la Nación que certificara las actuaciones disciplinarias adelantadas contra el Ministro; este requerimiento fue contestado por la Procuraduría Auxiliar de Asuntos Disciplinarios mediante memorial en el que informó que las diligencias recibidas de parte del Tribunal fueron sometidas a reparto dentro de la entidad y que la queja se encontraba en estudio preliminar.

Refiere que el incidente fue decidido mediante auto - registrado el 30 marzo de 2007, y aprobado en Sala de 16 de abril siguiente – en el que se impuso sanción por desacato al Ministro de Hacienda, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, y ordenó oficiar al nuevo Ministro doctor Oscar Iván Zuluaga, para que diera cumplimiento al fallo de tutela. Pero, el Consejo de Estado al desatar el grado jurisdiccional de consulta revocó la sanción impuesta.

Se promovió un segundo incidente de desacato, el cual fue resuelto por el Tribunal mediante auto de 9 de abril de 2008, en el que nuevamente impuso sanción por desacato al señor Ministro de Hacienda. Por auto de 30 de abril siguiente, ordenaron enviar las diligencias al Consejo de Estado para que se surtiera el grado jurisdiccional de consulta, el que fue desatado en auto de 26 de junio de 2008 que revocó la providencia consultada.

Señala que el expediente de tutela se encuentra en el Consejo de Estado en trámite de segunda instancia, y hasta el momento no ha sido enviada al Tribunal copia de la sentencia de segunda instancia, sin embargo, el Ministerio de



Hacienda allegó a la Corporación copia de la misma, junto con su complementación.

De todo lo anterior concluye que como juez de primera instancia, el Tribunal ha acatado las normas que regulan las medidas tendientes al cumplimiento del fallo, y utilizado las herramientas jurídicas a su alcance para tomar las medidas sancionatorias respectivas. (fls. 131-136)

## **I. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

La competencia de la Sala para decidir la demanda de tutela de la referencia deriva de lo dispuesto en el inciso 1° del numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, de acuerdo con el cual el conocimiento de las acciones de tutela dirigidas en contra de tribunales administrativos, corresponde al Consejo de Estado, en calidad de superior funcional.

### **2. Generalidades de la acción de tutela**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo encaminado a la protección de los derechos fundamentales constitucionales cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por ciertos particulares, caracterizado por su preferencia, sumariedad y subsidiariedad.

También señala la norma aludida, y lo reitera el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que el ejercicio de la acción de tutela no es absoluto, pues está limitado por las causales de improcedencia, en especial la relacionada con la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa. No obstante, aún siendo el caso susceptible de ser tramitado por la vía ordinaria, excepcionalmente la acción será procedente siempre que se interponga como mecanismo transitorio, por cuanto el actor se encuentra sufriendo un perjuicio irremediable.

### **3. Problema jurídico**

La señora ANUNCIACIÓN GIL OROZCO interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección “B”, para la protección de sus derechos fundamentales constitucionales a la vida digna, al mínimo vital y móvil y al acceso a la administración de justicia, aduciendo que el primero se ha negado a cumplir y el segundo ha omitido hacer cumplir el fallo de tutela proferido el 10 de mayo de 2007 por la Sección Cuarta de esta Corporación dentro de la Acción de Tutela 250002327000200602277-01, adicionada y aclarada mediante providencia del 21 de junio de 2007, mediante el cual se ampararon a la accionante, entre otras personas, sus *“derechos fundamentales al mínimo vital y a la salud en conexidad con los derechos fundamentales a la vida y a la dignidad humana”*, y se ordenó al citado Ministerio que en el término de 15 días siguientes a la notificación *“apropie y gire los nuevos recursos necesarios y suficientes para garantizar el pago de las mesadas adeudadas..., así como las que en el futuro se causen, para lo cual si fuere del caso, deberá adoptar las medidas necesarias, incluso la suscripción de convenios o contratos de concurrencia”*, así como que la Beneficencia de Cundinamarca, una vez reciba esos giros, pague a la demandante lo adeudado y supervise la continuidad del pago.

Por lo mismo, lo pretendido con esta tutela apunta a que al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sea obligado a cumplir con las prestaciones señaladas y a que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sea compelido a hacer efectivas las medidas dispuestas en el citado fallo, esto es que se le ordene adoptar las medidas necesarias para que la sentencia sea efectivamente cumplida.

Este panorama plantea a la Sala la necesidad de abordar el tema de la procedencia de la acción de tutela ante el hecho admitido por la propia accionante de ya haberse tramitado y fallado a su favor una acción de tutela sobre lo que ahora pretende; en lo que deberá distinguirse la situación frente al Ministerio convocado y frente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. También deberá valorarse el sentido y alcance de los poderes del juez constitucional con miras a hacer cumplir su propia decisión de tutela.

#### **4.- De la procedencia de la acción de tutela para lograr el cumplimiento de un fallo de tutela en firme**

Desde el mismo artículo 86 Constitucional se aprecia que si bien la acción de tutela se concibió como el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales constitucionales ante su violación o amenaza por cualquier autoridad pública, incluidos los particulares en casos excepcionales, también se le impusieron ciertas restricciones encaminadas a conservar la armonía del sistema judicial, de suerte que la justicia ordinaria y la justicia constitucional pudieran obrar separada e independientemente.

Allí mismo consagró el constituyente que la tutela procederá únicamente *“cuando el afecto no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*, lo cual fue desarrollado y ampliado luego por el legislador extraordinario a través de 2591 del 19 de noviembre de 1991, pues en su artículo 6º se consagraron distintas causales de improcedencia, entre ellas la de su numeral 1º que reprodujo, con algunas precisiones, la causal de estirpe constitucional, con esta redacción:

**ARTICULO 6º-** *Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:...*

**1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales**, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante...” (Negrillas de la Sala)

Lo anterior lleva a que la Sala se cuestione si por otros recursos o medios de defensa judiciales deben entenderse únicamente las existentes en el contexto de los procesos ordinarios o si por el contrario deben considerarse incluidas también las diferentes herramientas al alcance del juez del conocimiento para hacer que se cumplan sus decisiones. La relevancia del planteamiento se suscita no solo por las especificidades del caso sometido a consideración de la Sala, sino porque ello puede llevar a fijar una línea de interpretación que precise, en cierto modo, la procedencia de la tutela para compeler a otro juez de tutela a que adopte las medidas del caso para hacer cumplir sus fallos de tutela.

La fórmula empleada por el constituyente y el legislador para proscribir la procedencia de la tutela por la existencia de *“otros recursos o medios de defensa judiciales”*, corresponde a un criterio de amplio espectro, regido de alguna manera por la máxima de Derecho según la cual al intérprete no le es dado distinguir

donde el legislador no lo ha hecho, de modo que en la verificación de la procedencia o no de una tutela el juez del conocimiento no debe agotar su búsqueda apenas en los mecanismos o recursos consagrados para la jurisdicción ordinaria, debe indagar igualmente en los medios de defensa procesal previstos incluso para las acciones constitucionales, en especial la tutela.

Ningún tributo se rendiría al principio de igualdad si el citado criterio de improcedencia solamente se hiciera operar frente a las acciones ordinarias y sus recursos judiciales, y no respecto de las acciones constitucionales y los diferentes mecanismos legales previstos para la efectividad de sus decisiones. Al contrario, cree la Sala que el trato diferenciado iría en contra del andamiaje jurídico previsto para la misma acción de tutela, pues de no aceptarse la tesis que viene esbozando la Sala se llegaría a la inadmisibles conclusión de que, por regla general, la acción de tutela procede contra otros fallos de tutela, lo que se descarta no solo con principios como el de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, sino también con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991 que obliga al accionante a manifestar bajo la gravedad del juramento *“que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos”* (Art. 37), afirmación que de llegar a ser falsa acarrearía como efecto necesario que los jueces o tribunales rechacen o decidan *“desfavorablemente todas las solicitudes”* (Art. 38).

Así las cosas, para la Sala es claro que la acción de tutela se tendrá por improcedente cuando la pretensión, como en este caso, se dirija al cumplimiento de un fallo de tutela en firme, ya que para ello el legislador ha dispuesto un número importante de herramientas jurídicas que deben ser empleadas con el fin de que las autoridades respectivas acaten sus decisiones.

En efecto, el juez del conocimiento bien puede emplear los siguientes instrumentos consagrados en el mismo Decreto 2591 de 1991.

En primer lugar, en su artículo 23 dice que para la cabal protección del derecho tutela el juez debe proceder así:

**“ARTICULO 23.-Protección del derecho tutelado. Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible.**

*Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenara realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. **Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos.** Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenara su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción.*

*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto.” (Negrillas fuera del original)*

En segundo lugar, en su artículo 27 se prevén algunas medidas para el cumplimiento de la sentencia así:

*“**ARTICULO 27.-Cumplimiento del fallo.** Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.*

***Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.***

*Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.*

*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que este completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” (Resalta la Sala)*

En tercer lugar, la renuencia de la autoridad incumplida puede llevar incluso a que se le inicie incidente de desacato, como así lo autoriza el artículo 52 al disponer:

*“**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.”*

Y, en cuarto lugar, la omisión de la autoridad pública en acatar el fallo de tutela puede conducir a que se remitan copias de la actuación con destino a la autoridad

competente para que se investigue si puede estar incurso en alguna conducta penal, como así lo establece el artículo 53 al consagrar:

**“ARTICULO 53. SANCIONES PENALES.** *El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este Decreto incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar.*

*También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte.”*

Este conjunto de medidas o mecanismos judiciales de estirpe constitucional, informan sobre los diferentes poderes con que cuenta el juez de tutela para que sus decisiones sean cumplidas. Puede decirse, por lo mismo, que ha sido dotado de poderes de coacción y de sanción. Así, actuará coercitivamente cuando comunique su decisión a la autoridad accionada, concediéndole para la ejecución de las órdenes allí impartidas un término de 48 horas, pero si la autoridad respectiva no le hace saber de su cumplimiento o si así se lo comunica la parte interesada, quien igualmente debe estar atenta a ello, debe el juez dirigirse al superior de dicho funcionario para que haga cumplir la orden judicial en un plazo de 48 horas, el que una vez cumplido sin resultados satisfactorios debe llevar al juez del conocimiento a que informe a las autoridades disciplinarias y penales ese proceder, a fin de que se adelanten las correspondientes investigaciones.

Y, con poder sancionatorio obrará el juez de tutela mediante el incidente de desacato, que si bien apunta igualmente a procurar el cumplimiento de la orden judicial, su principal objetivo es sancionar administrativa o pecuniariamente a la autoridad renuente.

Empero, qué hacer si la autoridad administrativa persiste en su desobediencia al fallo de tutela? Hay que dejar en claro, como primera medida, que la única autoridad competente para hacer efectivo el cumplimiento de un fallo de tutela es el juez que lo profirió, lo cual, además de constituirse en argumento adicional para fundar la improcedencia de tutela encaminada a ordenar a otro juez de tutela que cumpla su sentencia, encuentra asidero en lo previsto en el artículo 27 ibídem que prescribe que el juez del conocimiento *“mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*, configurándose así una competencia privativa para dicho funcionario judicial.

Dentro de su ámbito de competencia el juez de tutela del conocimiento debe tener presente que para el efectivo cumplimiento de la orden impartida debe tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 que lo autoriza a “*disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos*”, así como lo consagrado en el artículo 27 según el cual “*adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo*”. Sin embargo, las anteriores prescripciones contienen algunos criterios indeterminados, puesto que el legislador no precisó qué entender por “*lo necesario*” o por “*todas las medidas*”, pues pareciera que bajo esas fórmulas el juez de tutela estuviera habilitado para asumir él mismo las decisiones administrativas requeridas para satisfacer, como en el sub lite, obligaciones netamente de hacer.

Pues bien, no cree la Sala que el juez de tutela, pese a sus amplios poderes para lograr el cumplimiento de sus fallos, pueda adoptar directamente decisiones administrativas que son del resorte de la administración pública, ya que a ello se opone abiertamente el ordenamiento constitucional, edificado, entre otros pilares, sobre la separación de poderes, que asigna a la administración pública la formulación, dirección, conducción y ejecución de las políticas públicas, en tanto que a la jurisdicción le otorga la competencia para juzgar las decisiones y actuaciones de la administración pública, entre otras funciones.

No quiere decir lo anterior que el juez de tutela deba asumir una actitud pasiva frente a la desobediencia de la administración pública, por el contrario debe hacerse a todas las herramientas indicadas para que sus designios se cumplan, incluso acudiendo a los órganos de control para que hagan lo propio, resultando eso sí censurable que la misma se niegue a cumplir los fallos judiciales porque así se pone en grave riesgo la institucionalidad, el Estado de Derecho, al tiempo que defrauda la confianza que la sociedad ha puesto en sus autoridades para que ajusten su conducta a los dictados de la ley.

Además, la decisión administrativa que en últimas deba adoptar la administración pública para cumplir el fallo de tutela, no le puede ser arrebatada por el juez de tutela, así tenga la competencia para ordenársela, ya que en el Decreto 2591 de 1991 existen claros dictados que lo afirman. Así, en el artículo 27 se dispone que “*El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior **hasta que cumplan su sentencia***”, donde se reconoce junto al poder sancionador del juez de tutela que las autoridades responsables de esas decisiones administrativas mantendrán su

competencia, pues así debe entenderse la disposición en su parte resaltada, que a las claras enseña que es la administración pública la que debe ocuparse de acatar los fallos de tutela profiriendo ella misma las decisiones administrativas que se requieran con tal fin.

Cobra vigor lo dicho en precedencia con lo dispuesto en el artículo 29 ibídem, donde el contenido del fallo se describe por sus diferentes componentes, entre ellos “La orden la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela” (num. 4º), proceder que desde luego se predica de la autoridad pública “de quien provenga la amenaza o vulneración” (num. 2º). Así, es irrefutable que si bien el juez de tutela está dotado de amplios poderes para hacer todo “lo necesario” o para adoptar “todas las medidas” requeridas para hacer cesar la violación o amenaza de los derechos fundamentales, esas prerrogativas no llegan al punto de trasladarle las mismas funciones de las autoridades públicas juzgadas, que darían pie a asumir decisiones administrativas para superar los hechos que avalaron el amparo de tutela.

De cierto modo la Doctrina Constitucional ha tratado el punto:

*“La autoridad que brindó la protección tiene competencia para la efectividad del amparo al derecho conculcado. Como principio general, **es el Juez de primera instancia el encargado de hacer cumplir la orden impartida**, así provenga de fallo de segunda instancia o de revisión, ya que mantiene la competencia hasta tanto no se cumpla la orden a cabalidad. Como corolario de incumplimiento puede surgir el incidente de desacato. Pero cumplimiento y desacato son dos instrumentos jurídicos diferentes.*

.....

*Cuando hay incumplimiento deliberado de una orden de dar o de hacer o de no hacer, **el juez que tenga competencia hará cumplir la orden con fundamento en los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991**. Si adicionalmente se ha propuesto el incidente de desacato, aplicará la sanción teniendo en cuenta que en éste la responsabilidad subjetiva.*

*Cuando la obligación es de dar, el juez competente **hará de todas maneras cumplir la orden**. Sin embargo, debe examinar si hay o no responsabilidad subjetiva, para efectos del desacato.*

*Cuando se trata de una obligación de hacer, **por ejemplo proferir un acto administrativo**, el incumplimiento acarrea no solo el incidente de desacato, **sino especialmente el ejercicio de todas las medidas que los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991 señalan**. El Juez debe apreciar que la respuesta del obligado no sea simplemente formal, porque aún con la expedición de un acto administrativo se puede mantener la violación del*



*derecho fundamental, o se puede incurrir en la violación de otro u otros derechos fundamentales.”<sup>1</sup> (Resalta la Sala)*

De lo dicho hasta el momento infiere la Sala que para el cumplimiento de un fallo de tutela existen mecanismos judiciales idóneos que hacen improcedente presentar otra acción de tutela con tal fin; que el juez de tutela del conocimiento es la autoridad competente para hacer cumplir el fallo que ampara los derechos del accionante, así haya sido proferido por su inmediato superior e incluso por la Corte Constitucional en revisión; que su actuación no cesa hasta la efectiva materialización de las órdenes impartidas para cesar en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, para lo cual estará atento a las respuestas que la administración le suministre como efecto de la comunicación del fallo respectivo, así como a las peticiones que sobre el particular le presente la parte interesada, quien también está en capacidad de provocar la intervención judicial para el cumplimiento de la sentencia. Y, por último, que a pesar de los amplios poderes que el legislador extraordinario le confirió al juez del conocimiento para hacer efectivas las órdenes impartidas en el fallo, la adopción de las decisiones administrativas para cumplirlas serán del resorte de autoridad pública accionada, ya que así se salvaguarda el principio de la separación de poderes, así como el principio de legalidad que autoriza a los funcionarios públicos a hacer aquello para lo que han sido expresamente habilitados por la ley o el reglamento.

## **5.- El caso concreto**

Así las cosas, como el objeto de la presente acción es hacer cumplir el fallo de tutela proferido en segunda instancia el 10 de mayo de 2007, por la Sección Cuarta de esta Corporación dentro de la Acción de Tutela 250002327000200602277-01, adicionada y aclarada mediante providencia del 21 de junio de 2007, encuentra la Sala que la misma resulta improcedente a términos del artículo 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, por la existencia de otros medios de defensa judiciales.

En efecto, como el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección “B”, actúa como juez del conocimiento en la mencionada acción, y en virtud a que por lo dispuesto en el artículo 27 ibídem mantiene la competencia para todo lo relativo al cumplimiento del fallo de tutela mencionado en el párrafo

---

<sup>1</sup> *Corte Constitucional. Sentencia T-458 del 5 de junio de 2003.*

anterior, encuentra la Sala que para hacer efectivas las disposiciones de aquél fallo bien puede la parte accionante solicitar al Tribunal que adelante cualquiera de las actuaciones identificadas en la parte motiva de esta providencia, los cuales corresponden a los medios de defensa judicial al alcance del petente para que el fallo del 10 de mayo de 2007, adicionado y aclarado mediante providencia del 21 de junio de 2007, no se quede en letra muerta.

Más clara aún es la improcedencia de esta acción en cuanto a lo pretendido respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, organismo frente al cual se solicita la inclusión en nómina de pensionados y el pago de algunas acreencias laborales, ya que esos tópicos fueron definidos, respecto de la accionante, en la sentencia del 10 de mayo de 2007, adicionada y aclarada con la calendada el 21 de junio siguiente, dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Es decir, como se promueve esta tutela contra una autoridad pública no obstante la existencia en firme de otro fallo de tutela, sobre el mismo particular, se configuran los elementos necesarios para que en aplicación del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 su rechazo sea una realidad.

Ahora, si lo que ocurre es que el Tribunal se niega sistemáticamente a ejercer sus atribuciones legales para lograr el cumplimiento del fallo de tutela, la parte accionante puede dirigirse al Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a formular la queja respectiva.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

1. **Rechazar** por improcedente la solicitud de amparo contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Si no fuese impugnado este fallo, **envíese** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de la ejecutoria de esta providencia, en virtud del numeral 2º del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y cúmplase.

**FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**  
**Presidente**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

**MAURICIO TORRES CUERVO**