



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, veintidós (22) de julio de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-003-2016-00116-01  
**DEMANDANTE:** GILBERTO CÉSAR LAFAURI NEGRETE  
**DEMANDADO:** POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE  
SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL –  
DIVISIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES  
**NATURALEZA:** ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la **impugnación** presentada por la parte accionada, contra la sentencia de fecha 24 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se concedió el amparo de tutela del derecho de petición y se niega por improcedente la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión de invalidez.

### 1.- ANTECEDENTES:

#### 1.1.- Pretensiones<sup>1</sup>:

El señor **GILBERTO CÉSAR LAFAURI NEGRETE**, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la **POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – DIVISIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES**, con el objeto de proteger sus derechos fundamentales, de petición a la vida, igualdad, salud, entre otros; en consecuencia, solicita, se ordene el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, con el respectivo

---

<sup>1</sup> Folio 8 del Cuad. de 1ra Inst.

retroactivo al que se tiene derecho y la inclusión en nómina de pensionados.

Así mismo, pide se ordene a los entes accionados, dar respuesta de fondo y trámite la solicitud pensional, en los términos de lo solicitado.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

Manifestó el accionante, que el día 27 de abril de 2016, envió solicitud escrita ante los entes accionados, con el objeto de que en atención del Decreto N° 1157 de 24 de junio de 2014, le fuere reconocido una pensión de invalidez; sin embargo, señala, que a la fecha, no existe pronunciamiento alguno sobre tal pedimento.

Indicó, que el día 13 de agosto de 2012, se llevó a cabo junta médico laboral por parte de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, la cual calificó su estado de capacidad psicofísica, con resultado de INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL, NO APTO Y SIN REUBICACIÓN LABORAL, con disminución de capacidad laboral de un CINCUENTA PUNTO CINCUENTA POR CIENTO (50.50%).

Con ocasión de ello, le fue reconocido al accionante el pago de una indemnización por incapacidad relativa y permanente, con fundamento en el Decreto 094 de 1989, en cuantía de \$16.869.382.56. Lo cual, asegura, no impide se reconozca y pague una pensión de invalidez, pedimento objeto de esta acción de tutela, cuando a su vez, el actor no ha sido notificado de trámite administrativo alguno, que busque resolver su solicitud pensional.

---

<sup>2</sup> Folios 1-2 del Cuad. de 1ra Inst.

Agrega, encontrarse al cuidado de su madre KETTY ESTHER NEGRETE SALGADO, a quien se le dificulta su atención, de cara a los trastornos progresivos que padece y los cuales lo tornan violento, a más de ser su madre, la que genera la única fuente de ingresos, ya que se le es imposible ejercer una actividad laboral.

### **1.3.- Contestación de la tutela:**

La **POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL – DIVISIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES**”, no rindió informe.

### **1.4. La providencia recurrida<sup>3</sup>:**

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 24 de junio de 2016, resolvió:

*“PRIMERO: TUTELAR el derecho de petición del GILBERTO CÉSAR LAFAURI NEGRETE. En consecuencia, se ORDENA a la entidad accionada, que dentro de 48 horas contadas a partir de la comunicación o notificación de la presente decisión judicial, proceda a dar respuesta a la solicitud elevada el día 27 de abril de 2016.*

*SEGUNDO: NEGAR por improcedente la acción de tutela promovida a través de apoderado por GILBERTO CÉSAR LAFAURI NEGRETE, en relación con el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, de conformidad a las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia...”.*

Para el efecto, consideró la juez *A quo*, que analizados los supuestos fácticos de la acción, no se advierte el acaecimiento de un perjuicio irremediable, bajo los criterios de urgencia, gravedad e impostergabilidad, por lo cual consideró, que el litigio objeto del medio de control impetrado, no debe resolverse por esta vía, sino a través de los medios ordinarios que la legislación prevé, en donde las partes, tengan la oportunidad de pedir y aportar pruebas, a efectos de dirimir el presente conflicto.

---

<sup>3</sup> Folios 40-46 del Cuad. 1ra Inst.

Así las cosas, se declara la improcedencia de la acción, en lo que respecta al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, no obstante, afirma el operador judicial, que como quiera que el actor elevó solicitud el día 21 de abril de 2016, sin que exista respuesta o pronunciamiento alguno, se detenta una afrenta al derecho de petición, cuando han vencido los términos dispuestos por Ley, para el efecto, lo que amerita la concesión del amparo de tutela, solo en lo que se refiere al derecho fundamental en comento.

#### **1.6.- La impugnación<sup>4</sup>.**

Inconforme con la decisión de primer grado, el accionante, la impugnó con el fin que fuera revocada y en su lugar, se accediera al amparo invocado.

Se manifiesta por la parte accionante, que la juez de primera instancia, dejó de lado el fundamento jurídico, expresado en las razones de derecho de la solicitud inicial de tutela, donde considera, que si bien la acción de tutela, no era el medio idóneo, si procedía como medio residual y excepcional, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, como lo es, el padecimiento del actor, los riesgos que padece su vida y su núcleo familiar, al no ser brindada una resolución pronta y oportuna, acerca de la prestación social.

## **II.-TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto de 08 de julio de 2016<sup>5</sup>, se resolvió admitir la impugnación contra la sentencia de fecha 24 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

---

<sup>4</sup> Folios 50-56 del Cuaderno 1ra Inst.

<sup>5</sup> Folio 4, Cuaderno de segunda instancia.

### **III.- CONSIDERACIONES:**

#### **3.1.- Competencia:**

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del decreto ley 2591 de 1991.

#### **3.2.-Problema jurídico.**

Teniendo en cuenta los supuestos esgrimidos, para esta Sala, la problemática del asunto se restringe a los siguientes cuestionamientos:

¿Hay lugar a conceder la acción de tutela presentada por el actor, con miras a la protección de su derecho fundamental de petición?

¿Es procedente la acción de tutela para el reconocimiento y pago, de una pensión de invalidez, solicitada por el señor GILBERTO CÉSAR LAFAURI NEGRETE, a cargo de las entidades accionadas?

#### **3.3.- Análisis de la Sala**

La tutela, es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991, para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión, de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política<sup>6</sup> y dentro de los

---

<sup>6</sup> "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

casos descritos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta su ejercicio.

Para su procedencia, es menester que el afectado, no disponga de otro medio de defensa, para hacer valer sus derechos, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

### **Del derecho de petición en asuntos pensionales**

En lo que concierne al Derecho de Petición, se tiene que conforme al artículo 23 de la Constitución Política: *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”*.

A su vez la Ley 1755 de 30 de junio de 2015, actualiza la sustancialidad del derecho fundamental en mención, con el dinamismo de juicios constitucionales, conservándose la regla general, de la emisión de respuesta en quince (15) días y asumiendo las excepciones de la normativa anterior (petición de documentos -10 días-; consultas -30 días-).

Situación que debe ser entendida en el marco de la construcción jurídico-sustancial, derivada del estudio del derecho de petición, cuando se elevan solicitudes de orden pensional, bajo los parámetros que se han erigidos desde la sentencia SU-975 de 2003, tal como se puntualizó en sentencia T-173 de 20137, así:

---

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*

7 Corte Constitucional. M. P. Dr. Jorge Ivan Palacio Palacio.

“En sentencia SU-975 de 2003, que hizo una interpretación integral de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994, 4° de la Ley 700 de 2001, 6° y 33 del Código Contencioso Administrativo, en punto a las solicitudes que versan sobre pensiones, la Corte señaló que las autoridades deben tener en cuenta tres términos que corren transversalmente, cuyo incumplimiento acarrea una transgresión al derecho de petición. Textualmente dijo:

“Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones (...) elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional – incluidas las de reajustes- en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste en un término mayor a los 15 días, situación de la deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001”.

En estas condiciones, si la autoridad o entidad correspondiente desconoce injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollado por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición, convirtiéndose el amparo de tutela en el medio eficaz para protegerlo.”

Por lo tanto, el estudio de la afectación, amenaza o vulneración del derecho de petición, en materia pensional, debe tener en cuenta el quebrantamiento y desatención de los términos señalados, los cuales aterrizados al **caso concreto**, permiten observar que a la fecha, la parte

accionada, no ha dado respuesta a una petición suscrita por el actor el día 21 de abril de 2016 y que según la empresa de mensajería SERVIENTREGA, fue entregada el 27 del mismo mes y año<sup>8</sup>, por lo que se constata la vulneración del derecho fundamental de petición, pero en el entendido de que el término de 15 días, en un primer estadio, se circunscribe a que la accionada, indique el estado del trámite desplegado, con ocasión de la solicitud pensional, sin que aún haya fenecido el término de 4 meses, para resolver de fondo la misma.

Por lo tanto, en este aspecto, el fallo de primera instancia será confirmada, en los términos aquí consignados, pero bajo el entendido anotado.

### **Del reconocimiento de pensiones de invalidez, a través de la acción de tutela**

En materia de asuntos de reconocimiento pensional, a través de su ejercicio, la jurisprudencia constitucional ha emitido sendas providencias, en donde estudia de manera clara y concreta la temática, pasando, ya sea por los eventos, en los que se discute la necesidad de respuesta de fondo a las solicitudes pensionales, a los casos, en que se delibera sobre el reconocimiento y pago de las mismas.

No obstante, se ha indicado, sin importar, en cierta medida, el objeto de la acción, cuando se esta inmerso en la determinación de acreencias laborales -prestacionales-, la regla general, es la **improcedibilidad** de la solicitud de tutela, debido a su carácter residual y subsidiario, admitiendo, excepcionalmente, lo contrario, es decir, la procedibilidad de la misma, cuando se logre detentar, la eventual concretización de un perjuicio

---

<sup>8</sup>Folio 10, y ver el siguiente link:

<http://www.servientrega.com/RastreoContado/RastreoContado2.faces?idGuia=937537074&idPais=1>

irremediable o circunstancias de especial protección constitucional (menores de edad, personas de la tercera edad, madres cabeza de hogar, discapacitados, etc.), existiendo así mismo, una carga por parte del actor, en acreditar, sumariamente, la materialización de algunos de los presupuestos aseverados.

Se suma a lo manifestado, que es el juez constitucional, quien de los elementos fáctico y jurídicos, en últimas, determina si es procedente la acción de amparo, atendiendo a las realidades particulares del caso, por lo que se reitera, la idea de excepcionalidad, solo en circunstancias específicas, en las que se logre hacer exigible un tratamiento preferencial, bajo los lineamientos de derechos y garantías constitucionales.

**En cuanto a la pensión de invalidez**, se ha dicho, que esta busca amparar la situación de invalidez, física o mental de una persona, que por esa condición, no puede seguir trabajando, de manera que sus ingresos se ven afectados y con ello, su mínimo vital y el de su familia; de manera que esta prestación, se encuentra ligada a los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y justas, la integridad física y la igualdad<sup>9</sup>.

Sobre ella, el Consejo de Estado ha señalado:

*“La pensión de invalidez se reconoce por la pérdida de la capacidad laboral y no se exige para ese efecto, por consiguiente, ni tiempo de servicio determinado ni edad preestablecida ya que su finalidad es proteger al trabajador que ha perdido su capacidad para laborar garantizándole la protección de su derecho a la vida.*

*La pensión de invalidez tiene su origen en los percances que puede sufrir el trabajador en el ejercicio de sus labores o en las circunstancias de otra naturaleza que, cualquiera fuere su edad, le resten su capacidad de trabajo. Este beneficio le permite al*

---

<sup>9</sup> Sentencia T-962 de 2011.

*trabajador sufragar sus necesidades a pesar de la merma de su capacidad laboral”<sup>10</sup>*

Frente al reconocimiento de la pensión de invalidez, vía acción de tutela, la jurisprudencia constitucional, por tratarse de una prestación social - acreencia laboral, ha establecido como **regla general, la improcedencia**, no obstante, también ha determinado como **excepción, la ineficacia de los medios judiciales para la garantía de los derechos fundamentales en riesgo**, habida cuenta del carácter fundamental, que en determinadas circunstancias, adquiere el derecho a la seguridad social en pensiones y su relación íntima con el mínimo vital y el derecho a la vida en condiciones dignas y justas.

Al efecto, la Corte Constitucional, ha manifestado:

*“En reiterada jurisprudencia esta corporación ha indicado que la pretensión pensional desborda el objeto del amparo constitucional, de manera que las controversias suscitadas por su reconocimiento no son competencia del juez de tutela, debido a que el ordenamiento jurídico ha dispuesto de medios judiciales específicos para la solución de este tipo de conflictos.*

*Sin embargo, entre otras, la sentencia T-129 de febrero 22 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, resaltó la excepción a la regla general de la improcedencia de la acción de tutela para reconocer derechos pensionales, cuando “los medios judiciales diseñados resulten ineficaces para la garantía de los derechos fundamentales en riesgo. Así pues, cuando el sujeto se encuentre ante la eventualidad de un perjuicio irremediable, de manera excepcional el juez de tutela podrá declarar la procedencia de este derecho”. (Cursiva dentro del texto)”<sup>11</sup>*

Criterio que se refuerza, con lo expuesto en la sentencia T - 032 de 2012, así:

*“El artículo 48 de la Constitución Política define la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se*

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección II, Subsección B, expediente No. 25000-23-25-000-1998-1988-01 (3730-00). C. P. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 200 de 2011. M. P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, y como una garantía irrenunciable de todas las personas.

Una de las garantías de la seguridad social son las pensiones por vejez o por invalidez. **La pensión de invalidez** tiene por finalidad proteger a la persona que ha sufrido una disminución considerable en su capacidad laboral, puesto que, dicha condición física o mental, impacta negativamente su calidad de vida y la eficacia de otros derechos fundamentales. Del mismo modo, busca proteger el mínimo vital de la persona y su núcleo familiar, cuando éste depende de los ingresos económicos del afiliado.

Con fundamento en estas consideraciones, esta Corporación, en sentencias como la T-658 de 2008, ha señalado el carácter fundamental que tiene el derecho a la seguridad social en pensiones, especialmente respecto de la pensión de invalidez por su relación con la garantía de la dignidad humana; dijo al respecto la Corte:

*“El derecho a la seguridad social, en la medida en que es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana, es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos.”*

Por último, si bien se acepta, de forma excepcional, la acción de tutela para reconocimiento de pensión de invalidez, cuando existe violación del mínimo vital, debe reunirse los siguientes requisitos, conforme lo establece la sentencia T- 938 de 2008<sup>12</sup> de la Corte Constitucional:

*“Ahora bien, cuando la reclamación pensional consiste en el reconocimiento de una pensión por invalidez, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en estos casos, por tratarse de un derecho fundamental per se, es susceptible la protección*

---

<sup>12</sup> M.P Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

por vía de la acción de tutela, particularmente por que coinciden dos elementos fundamentales:(i) la calidad del sujeto de especial protección que la reclama, pues las circunstancias de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta en que se encuentra ya sea por sus condiciones físicas o mentales, hace necesaria la inmediata protección del derecho a la pensión de invalidez, asegurando con este reconocimiento, el amparo de los derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad física y el mínimo vital entre otros y, (ii) porque la importancia de su reconocimiento radica en el hecho de que en la gran mayoría de los casos esta prestación se constituye en el único sustento económico con el que contaría la persona inválida y su grupo familiar” (subrayas fuera del texto).

Preceptos de orden constitucional, que toman mayor relevancia, cuando de la nueva configuración de la jurisdicción contenciosa administrativa, se cuentan con elementos idóneo y eficaces para garantizar la *tutela judicial efectiva*, predicable y exigible, en este caso por el accionante, en el evento de que las decisiones de orden administrativo, pueden ser enjuiciables a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a más de contar con herramientas sumamente específicas para la garantía en comento, como lo son el catálogo de medidas cautelares, consignadas en la ley 1437 de 2011<sup>13</sup>, entre ellas, las denominadas, medidas cautelares de urgencia.

Abordando el **sub examine**, considera la Sala, que la decisión de primera instancia en lo que respecta a la improcedencia de la acción para el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, debe ser confirmada, toda vez que atendiendo a la fecha en que es recibida la solicitud pensional, esto es el 27 de abril de 2016, a la fecha, aún no ha fenecido el término de 4 meses, dispuesto para resolver de fondo el pedimento en cita, cuando “*la autoridad pública debe contar con la posibilidad real, dentro de los términos legales respectivos, de contestar a la petición, sin que sea posible afirmar la existencia de una vulneración de los derechos*

---

<sup>13</sup> Arts. 229 y siguientes de dicha norma.

*fundamentales antes de que dicha autoridad pueda adoptar una posición concreta respecto de la solicitud ante ellas elevada”<sup>14</sup>.*

Por lo tanto, mal podría afirmarse la vulneración de los derechos fundamentales alegados por el actor, cuando a la fecha, la parte accionada aún tiene la oportunidad de contestar la petición, de la cual no se sabe, si la respuesta se adoptara en sentido positivo o negativo, órbita y escenario decisional, que no puede ser invadido por el juez constitucional, en los extremos fácticos que caracterizan este medio de protección constitucional.

Debe tenerse en cuenta, también, que de ser estudiada la posibilidad del reconocimiento o no del derecho pensional, del expediente, no se prevé de manera clara, la configuración de un perjuicio irremediable, pues, salvo conocerse la específica condición de invalidez, no se sabe si tal condición, afecta la existencia misma del accionante, pues, es un hecho cierto, que en razón de la misma condición, percibió una indemnización, tal y como lo relata en la demanda, actuación autorizada por la ley a favor de personas que reúnen, las condiciones como las demostradas por el accionante y que se supone, suplen, el reconocimiento de una pensión de invalidez, cuando esta, en estricta sujeción al ordenamiento jurídico, no reúne los requisitos para concederse.

**En resumen de lo dicho**, existen razones más que suficientes, para confirmar la sentencia de primera instancia, pero en los términos y precisiones consignados a lo largo de este proveído.

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU- 975 de 2003. M. P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 24 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en los términos y consideraciones de esta decisión.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 199.

**TERCERO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**CUARTO:** De manera oficiosa, por Secretaria de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 00113/2016

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CESAR ENRÍQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**  
(Ausente con permiso)