



Rama Judicial
 Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
 República de Colombia

FECHA: VEINTIOCHO (28) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023).
REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA No. **11001310502120230034800**.
ACCIONANTE: ARCELIO BUITRAGO MORA.
ACCIONADA: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL.
VINCULADA: POLICÍA NACIONAL.

Siendo competente este Juzgado para conocer de la presente acción, en virtud del lugar en donde está ocurriendo la posible vulneración de los Derechos invocados, así como por la entidad en contra de la cual se dirige, se procede a emitir pronunciamiento de fondo.

ANTECEDENTES

ARCELIO BUITRAGO MORA, por intermedio de apoderada, presentó acción de tutela en contra de la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL**, invocando la protección de sus derechos fundamentales debidamente consagrados en la Constitución Política, los cuales estima vulnerados ante la negativa al reconocimiento del reajuste de la prima de actividad del 20 al 50%.

Como sustento de su petición mencionó sucintamente que la accionada negó la reliquidación del reajuste de la prima de actividad a la que tiene Derecho en los porcentajes ya referidos, por lo que acude a esta acción para que se orden su pago en debida forma.

ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS EN ESTA INSTANCIA

La presente acción de tutela fue admitida mediante auto del dieciocho (18) de septiembre de dos mil veintitrés (2023) (archivo 03). En dicho proveído se dispuso vincular a la **POLICÍA NACIONAL** y oficiar a la entidad accionada para que, se pronunciaran sobre los hechos planteados en la acción de tutela y las circunstancias de que da cuenta la solicitud de amparo.

Radicados los oficios respectivos mediante correo electrónico y vencido el término otorgado, la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL** dio respuesta al requerimiento efectuado, mientras que la **POLICÍA NACIONAL** guardó silencio.

CONTESTACIONES



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

La **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL** indicó que el accionante prestó sus servicios a la Policía Nacional por 21 años, 2 meses y 26 días, siendo retirado de la institución el 14 abril de 1988, bajo la causal “*solicitud propia*”; además, al cumplir con los requisitos establecidos, mediante la Resolución 3184 del 19 de agosto de 1988, se ordenó el reconocimiento y pago de asignación mensual de retiro equivalente al 74% del sueldo básico de actividad y partidas legalmente computables para el grado a partir del 14 de abril de 1988., además, ha dado respuesta a las múltiples peticiones que ha elevado el actor, en especial a la del 13 de julio de 2023, la cual corresponde a la referenciada en la tutela, indicándole de manera clara, congruente y de fondo las razones de hecho y de derecho por las cuales no es procedente acceder a sus pretensiones; respuesta que se notificó a la dirección física informada por el peticionario.

Tramitado el asunto en estas condiciones y no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir el fallo respectivo, previa las siguientes

CONSIDERACIONES

La acción de tutela fue establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de salvaguardar los derechos de carácter fundamental, correspondiéndole al Juez de Tutela velar por la protección inmediata y eficaz de los derechos fundamentales que puedan resultar vulnerados o amenazados en determinado momento. Es conveniente recordar que proteger una situación mediante dicha acción constitucional genera, para el fallador, la responsabilidad de tener absolutamente claro que de por medio hay una violación lo suficientemente grave como para que se afecte el concepto de persona como entidad moral y de respeto, cuando advierte violación, quebrantamiento o amenaza a los derechos fundamentales del accionante.

Adicionalmente la H. Corte Constitucional, dentro de su pacífica jurisprudencia, ha manifestado que esta acción es un instrumento judicial de carácter constitucional, residual y subsidiario al que se acude, en últimas, para remediar o evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial, más no una instancia respecto de los derechos reclamados.

PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a lo expuesto, el Despacho procederá a determinar si la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR** se encuentra



vulnerando el derecho fundamental a la seguridad social del accionante, ante la negativa de la solicitud de reliquidación elevada el 13 de julio de 2023, debiéndose determinar, en primer lugar, si estamos ante una acción temeraria, de acuerdo a lo manifestado por la convocada a estas diligencias y, por supuesto, si es procedente esta acción para dicho estudio de fondo

DE LA COSA JUZGADA Y LA TEMERIDAD

Como la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR**, puso de presente que el actor, en diferentes oportunidades, ha interpuesto distintas acciones de tutela por los mismos hechos, pretensiones y partes, entre otras, la que se surtió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo el radicado 2013-2187, Juzgado 22 Administrativo del Circuito de Bogotá radicado 2017-200, Juzgado 37 Civil del Circuito de Bogotá radicado 2022-197 y Juzgado 2º de Familia del Circuito de Bogotá radicado 2022-947, todas negadas por considerarse que no era procedente por vía de tutela, es por lo que forzoso se muestra acudir al ordenamiento que regula dicha situación en materia de tutela, a saber, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, que establece que la **actuación temeraria** se configura en aquellos eventos donde el mismo accionante presenta la misma tutela ante varios jueces. Esto, lo realiza sin algún motivo expresamente justificado, máxime cuando en cada escrito afirma, bajo de la gravedad de juramento, que no ha presentado la misma acción constitucional con anterioridad.

Con relación a dicha figura, la Corte Constitucional en su jurisprudencia, como en la decisión SU – 027 de 2021, ha determinado los aspectos que se deben ser tenidos en cuenta por el operador judicial para poder afirmar que se configura una temeridad en el caso objeto de estudio. Entre dichos presupuestos se encuentran:

- “1. Que se presente una identidad de procesos, esto es, que las acciones de tutela presentadas de manera simultánea o sucesiva tengan una triple identidad, a saber, se trata de las mismas partes, se plantean los mismos hechos y la misma solicitud.
2. Que el caso no sea uno de aquellos considerados como excepcionales que no constituyen una actuación temeraria, de acuerdo con lo señalado explícitamente por la ley o la jurisprudencia.
3. Que en caso de presentarse una solicitud de tutela que pretenda ser diferente a una anterior con la que guarda identidad (a partir de un desarrollo argumentativo diferente) el juez constitucional acredite



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

que, en realidad, los dos procesos tienen las mismas partes, se sustentan en las mismas razones y solicitud.”

Así pues, en la mencionada sentencia de unificación, el Alto Tribunal Constitucional indicó que el juez debe analizar la existencia de la triple identidad entre las diferentes acciones de tutela. Para ello, debe encontrarse:

- “1. **Identidad de partes**, esto es, que las acciones de tutela se hayan presentado por la misma persona natural o jurídica o a través de su apoderado o representantes y se dirija contra el mismo demandado.
2. **Identidad de causa petendi**, es decir, que el ejercicio repetido de la acción de tutela se fundamente en los mismos hechos que le sirven de sustento.
3. **Identidad de objeto**, en otras palabras, que las demandas persigan la satisfacción de la misma pretensión o invoquen la protección de los mismos derechos fundamentales.”

Sumado a lo anterior, la temeridad ha sido entendida por dicha Corporación desde dos perspectivas. La primera de ellas se estructura cuando una persona presenta simultáneamente varias acciones de tutela ante distintas autoridades judiciales. Por su parte, la segunda se materializa cuando el actor, de mala fe, ejerce de manera sucesiva la misma acción.

Ahora bien, en lo que respecta a la **cosa juzgada constitucional**, debe señalarse que esta ha sido definida como una institución que garantiza la seguridad jurídica y el respeto fundamental al debido proceso. El Código General del Proceso, en su artículo 303, establece que: *“la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes”*

En la misma línea, el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, en decisiones C – 744 de 2001 y T – 249 de 2016, citadas en la SU – 027 de 2021, definió la cosa juzgada como una *“institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”*. Por consiguiente, la presentación sucesiva o múltiple de las acciones pueden configurar una actuación temeraria y comprometer el mencionado



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

principio, ante la actuación desleal y deshonesto del accionante al no respetar las garantías y presupuestos procesales de la tutela.

Conforme a lo anterior, es claro que las decisiones que imparten los jueces de tutela ostentan el principio de cosa juzgada constitucional. En ese sentido, el operador judicial debe verificar si se configura la triple identidad jurídica de partes, objeto y causa. En caso de que estas se presenten, el juzgador no se encuentra habilitado para estudiar de fondo el caso objeto de estudio, lo cual conllevaría a negar el amparo solicitado.

En ese orden, al revisar la documental contentiva de los diferentes fallos de tutela que se han proferido y, con los cuales sustenta la accionada la cosa juzgada (fls. 53 – 108 archivo 05), se encontró la información que se consigna en la siguiente tabla:

RADICADO 43-2017-008 Juzgado 43 Administrativo De Bogotá	RADICADO 22-2017-200 Juzgado 22 Administrativo de Bogotá	RADICADO 42-2018-099 Consejo de Estado	RADICADO 21-2023-348 Juzgado 21 Laboral de Bogotá
ACCIONANTE			
ARCELIO MORA BUITRAGO	ARCELIO MORA BUITRAGO	ARCELIO MORA BUITRAGO	ARCELIO MORA BUITRAGO
ACCIONADO			
CASUR	CASUR	CASUR	CASUR
PRETENSIONES			
Ordenar a CASUR el pago de la nivelación salarial según liquidación de los desprendibles de pagos de los años 1993 a la fecha, junto con los intereses.	Ordenar a CASUR el pago del reajuste de la partida prima de actividad en un porcentaje del 50% dentro de la asignación de retiro.	Se condene a CASUR por el reajuste del 20% al 50% de la prima de actividad.	Se condene a CASUR al pago del reajuste del 20 al 50% de la prima de actividad.
HECHOS			
Relató que CASUR le dio respuesta a una petición elevada en la que se relacionaron los decretos por los cuales se realizó la nivelación de la	Cuando el accionante ingresó a la Policía Nacional le pagaron 30% de la Prima de Actividad por los primeros 5 años.	Manifestó el actor que era jubilado de CASUR y solicitó al Director de la entidad el reconocimiento de la prima de actividad del 30%	Indicó el accionante que CASUR le negó el reconocimiento de la prima de actividad del 20 al 50%.



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

<p>asignación salarial, los cuales no se aplican al caso, toda vez que el Gobierno Nacional no tuvo en cuenta a los agentes de la Policía Nacional en retiro.</p>	<p>Incrementando cada 5 años el porcentaje en un 5% hasta llegar a un 50% al cumplir los 20 años de servicio, y al momento del retiro del servicio el porcentaje de la prima de actividad que le liquidaron fue el 20%.</p> <p>Aduciendo que son negativas las respuestas de CASUR sobre las solicitudes de pago de la prima de actividad de conformidad con la Ley 923 de 2004 y el Decreto 433 de 2004.</p>	<p>faltante para completar el 50% y el respectivo incremento al que tiene derecho por haber sido agente de la Policía Nacional durante 21 años, 2 meses y 27 días.</p> <p>Precisó que han sido varias las respuestas negativas emitidas por el Director de la CASUR sobre las solicitudes de pago de la prima de actividad de conformidad con la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de la misma anualidad.</p>	
---	---	---	--

Así pues, se puede afirmar que en la totalidad de las acciones adelantadas por el Despacho concurre la identidad de partes, pues todas se presentaron por la misma persona y se dirigieron contra la misma entidad, al igual que la identidad de objeto, pues en todas se busca la reliquidación de la prima de actividad a un 50%; no obstante, en lo que respecta a la identidad de causa petendi, debe mencionar el Despacho que en la acción de tutela que aquí se adelanta se precisó que el actor elevó una petición que, conforme a los anexos que se acompañaron el escrito, se presume que fue la correspondiente al 13 de julio de 2023, situación que imposibilita la configuración de la triple identidad y así, considerar que se configura la cosa juzgada constitucional y la temeridad, por lo que se continuará con el estudio de procedibilidad.

DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Para comenzar, debe señalarse que la tutela es una acción especialísima que el legislador estableció unos presupuestos específicos para que



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

proceda los que deben ser examinados previamente por todos los funcionarios judiciales en la medida que únicamente cuando se encuentren éstos reunidos es posible efectuar el pronunciamiento de fondo sobre los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita, pues de lo contrario solo hay lugar a declarar improcedente la acción. Requisitos contenidos en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que enseña:

“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.
2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.
3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.
4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.
5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

Y es que si bien la acción de tutela es una herramienta procesal preferente, informal, sumaria y expedita que pretende el amparo de los derechos fundamentales de una persona que se ven vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o particular, su amparo debe estar precedido de los siguientes presupuestos: (i) legitimación por activa; (ii) legitimación por pasiva; (iii) trascendencia iusfundamental del asunto; **(iv) agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad)**; y (v) la evidente afectación actual de un derecho fundamental (inmediatez).

Ahondando en el presupuesto de **subsidiariedad**, debe anotarse que la Corte Constitucional ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por ser subsidiaria, pues su finalidad es brindar la protección a los derechos fundamentales que se consideran vulnerados, sin que esto implique la



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

sustitución o remplazo de los medios judiciales ordinarios. Por consiguiente, en los eventos en los que el accionante cuente con otro mecanismo para conjurar la presunta transgresión esta vía constitucional y preferente resulta ser improcedente.

No obstante, dicha Corporación ha mencionado que el juez de tutela debe analizar la procedibilidad en cada caso en concreto, pues tendrá que verificar si se cuenta con otro medio procesal en el que se puedan exponer los argumentos por los cuales se busca la protección de los derechos fundamentales. A su vez, deberá de determinar: si el mismo es idóneo y eficaz; las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido o no espere promover los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance; la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante, o si se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable, para lo cual se exige que se demuestre de forma suficiente la necesidad de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

En ese orden, se tiene que en el presente asunto la convocada ha negado en múltiples ocasiones el pago de la reliquidación en los términos solicitados por el actor, tal y como se lee en la respuesta de radicado 825114 del 24 de julio de 2023, por la cual se le relacionaron nueve respuestas en las que se ha mantenido la posición relativa a indicarle que no tenía derecho a lo pretendido; sin embargo, ni en el escrito de tutela ni en los anexos que acompañaron el mismo, se advierte que el señor **BUITRAGO MORA** haya ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del Derecho para que el Juez de lo Contencioso Administrativo sea quien conozca de lo pretendido en la acción de tutela, aun cuando el mismo es el Juez Natural para determinar si la actuación negativa de la administración es contraria a la Ley y, sobre esa base, si hay lugar a acceder a la reliquidación.

Sumado a ello, si bien el amparo constitucional podría concederse de manera transitoria, no se pone de presente en el escrito de tutela situación alguna por la cual se configurar un perjuicio irremediable, así como tampoco se allegó prueba sumaria alguna que confirme su existencia y, por la cual, sea necesaria la intervención de esta funcionaria judicial impartiendo una medida que impida su concreción, máxime cuando en el presente asunto se está empleando la acción para obtener un beneficio económico, motivos todos ellos por los que no hay lugar a considerar que se cumplió con el presupuesto de subsidiariedad y así proceder a realizar un estudio de fondo sobre el mismo.

En ese sentido, se declarará improcedente la solicitud de amparo presentada por el señor **BUITRAGO MORA**, pues no puede permitirse que a



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
 República de Colombia

través de éste mecanismo se remplacen los medios ordinarios que el legislador ha diseñado para que los interesados acudan a éstos y persigan las solicitudes del reconocimiento de reliquidaciones de prestaciones otorgadas a los ex miembros de las fuerzas militares y el cuerpo policial del país, desdibujando de esta manera el carácter subsidiario de la acción de tutela.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTIUNO LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela promovida por el señor **ARCELIO BUITRAGO MORA** contra la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR** conforme lo manifestado en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: NOTIFICAR, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, la decisión adoptada a las partes por el medio más expedito.

TERCERO: REMITIR el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual su revisión, si no fuere impugnado oportunamente el presente fallo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CLAUDIA PATRICIA MARTÍNEZ GAMBA
JUEZ



Rama Judicial
Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá
República de Colombia

**JUZGADO VEINTIUNO LABORAL DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

La anterior providencia fue notificada en el ESTADO
N° 135 de Fecha **29 de septiembre de 2023.**

ADRIANA MERCADO RODRIGUEZ
Secretaria