

**INFORME SECRETARIAL:** Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veintidós (2022). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2022-00568**, informando que la Fiscalía General de la Nación dio respuesta al requerimiento mientras que, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial y las vinculadas guardaron silencio, y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvase proveer.

**FABIO EMEL LOZANO BLANCO**

Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

### **I. ANTECEDENTES**

Los señores Luis Emiro Mosquera Palacios, Inefina María Palacios Mera, Lucila Mosquera Palacios, Einer Samir Mosquera Palacios, Migdonio Mosquera Palacios, Leidy Mosquera Palacios, Mary Guisela Mosquera, Manuel Crecencio Mosquera Mosquera y Martha Inés Mosquera Palacios Jesús Antonio Merchán Vanegas, actuando por intermedio de apoderado judicial, interpusieron acción de tutela en contra de Fiscalía General de la Nación y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

Como sustento de sus aspiraciones, manifestaron que, en mayo de 2008 agentes de la policía nacional capturaron al señor Luis Emiro Mosquera Palacios y le informaron que se dictó sentencia condenatoria en su contra, razón por la que, fue recluso en un centro penitenciario y carcelario en Pereira durante 7 meses y 15 días, solo después de que el señor Mosquera solicitara una verificación de identidad se estableció que se trataba de un homónimo y fue liberado.

Por lo anterior, el 10 de diciembre de 2009, los accionantes presentaron demanda de reparación directa contra de las accionadas, con el fin de que indemnice por los perjuicios causados por la detención irregular del señor Luis Emiro, mediante sentencia del 4 mayo de 2012, el Tribunal Administrativo de Nariño accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, y a su vez, el 14 de febrero de 2019 el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A, modificó la sentencia proferida el 4 de mayo de 2012.

Mencionaron que, en mayo de 2020 el gobierno nacional regularon que en el plan nacional de desarrollo de 2018 a 2022, deben las entidades que hagan parte del presupuesto general de la nación se pagaran las sentencias o conciliaciones que se encuentren en mora, razón por la que, transcurridos dos años no se ha realizado el pago, las demandadas el 24 de junio del año en curso, le informaron que para tramitar el pago de las providencias en las que haya dos o más entidades obligadas será tramitado por aquella a la cual el beneficiario haya tramitado en primer lugar el cobro, razón por la que, se envió el expediente a la Fiscalía, quienes les informaron que la obligación del señor Luis Emiro, quedó por fuera de los pagos del Decreto 642 de 2020, y que cualquier inquietud podría solicitarla por escrito.

Por tal motivo, solicitó tutelar sus derechos fundamentales vulnerados y ordenar a las accionadas adicionar mediante resolución la obligación de los accionantes como deuda pública y que se realice el pago dentro de la vigencia de la Ley 1955 de 2019.

## II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

La presente acción fue remitida por el H. Tribunal Superior de Bogotá – Sala Laboral el 28 de noviembre de 2022 al Despacho, por lo que se avocó conocimiento de la presente acción constitucional el 1º de diciembre de 2022 y se requirió al apoderado de los accionantes para que en el término de 3 días allegara los poderes que no aportó inicialmente.

Allegado lo requerido, fue admitida la acción de tutela mediante auto del 6 de diciembre de 2022, allí se ordenó vincular al H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección A, y al H. Tribunal Administrativo de Nariño.

La **Fiscalía General de la Nación**, contestó en oficio del 7 de diciembre de 2022, mediante el cual señaló que el trámite administrativo de pago es el mecanismo para solicitar el pago de un crédito judicial, derivado de un fallo, aunado a ello, mencionó que, la obligación no se encuentra cobijada bajo los presupuestos del plan nacional de desarrollo, debido a que si bien el fallo quedo ejecutoriado el 25 de mayo de 2019, solo se presentó cuenta de cobro con los debidos requisitos el 23 de octubre de 2020, pues hasta el momento de la expedición de la norma antes mencionada, no se encontraba en mora, pues el cobro se realizó en 2020, por lo que, no fue incluido en el listado de obligaciones a reconocer.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se declare improcedente la presente acción de tutela debido a que los accionantes cuentan con un procedimiento regulado por ley para el pago de una obligación económica, mismo que la entidad está cumpliendo, aunado a ello, puede acudir al juez ordinario para la exigencia del mismo, subsidiariamente que, se nieguen los amparos de los derechos invocados debido a que no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

Una vez trascurrido el término otorgado en auto admisorio, la Dirección

Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial, el H. Consejo de Estado, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección A, y el H. Tribunal Administrativo de Nariño **guardaron silencio**.

### **III. PROBLEMA JURÍDICO**

Como problema jurídico, se estudiará si se vulneran los derechos fundamentales invocados por el proceder de la accionada, y las consecuencias jurídicas de ello.

### **IV. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia.**

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

#### **2. De la acción de tutela y el requisito de subsidiariedad.**

La acción de tutela fue instituida en la Constitución Política de Colombia en su artículo 86, esta se encuentra reglamentada por los Decretos 2591 del 19 de noviembre de 1991 y 306 del 19 de febrero de 1992, como medio de defensa judicial, que contiene un procedimiento preferente y sumario al cual se acude a fin de lograr la protección concreta e inmediata de los derechos fundamentales cuando estos sean vulnerados, ya sea por acción u omisión o cuando se presente amenaza de violación; eventualmente se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta sucinta descripción de la acción de tutela, por más abreviada que parezca, comprende aspectos teóricos que habilitan su procedencia ante la jurisdicción constitucional, como sucede con la legitimación en causa por activa, la subsidiariedad, la inmediatez y la relevancia constitucional sobre el asunto sometido a estudio. Esto, porque los elementos fundantes de la acción de tutela deben ser analizados singularmente, en vista de que el mecanismo contemplado en el artículo 86 constitucional no puede asimilarse como una herramienta destinada a resolver todo tipo de conflictos jurídicos planteados en cualquier circunstancia de tiempo y modo, ya que se desfiguraría la vocación excepcional y de protección inmediata del recurso de amparo constitucional.

A continuación, debe el Despacho reiterar los lineamientos normativos y jurisprudenciales acerca de la procedencia de la tutela, observando que el Decreto 2591 de 1991 estableció:

*"Artículo 6°: 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 hábeas corpus.*

*3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 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".*  
(Negrillas fuera de texto).

Es así que, debe memorarse que la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup>, ha señalado que en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser resueltos por las vías ordinarias, y sólo ante la ausencia de éstas o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional, pues "permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos"<sup>2</sup>, argumentos que atienden a la necesidad de preservar el reparto de competencias a las diferentes autoridades judiciales, lo cual tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

En punto del referido principio, se impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se entiende que antes de acudir a este mecanismo excepcional, la parte accionante debe actuar con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios y administrativos, pues ante la falta injustificada de ello, decae en la improcedencia del mecanismo constitucional, como quiera que ésta no debe ser considerada como una instancia adicional o un mecanismo que reemplace a los ordinarios, por lo que para que proceda, se deben reunir los siguientes presupuestos:

---

<sup>1</sup> Entre otras, las sentencias T-063 de 2013 y T-375 de 2018.

<sup>2</sup> Sentencia T-603 de 2015.

- (i) Una afectación inminente del derecho
- (ii) La urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable
- (iii) La gravedad del perjuicio
- (iv) El carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.

En desarrollo del principio bajo estudio se memoró en sentencia C-132 de 2018 que la acción de tutela no puede reemplazar las vías ordinarias:

*"Más recientemente, en la sentencia T-1008 de 2012, esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.*

*Las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015 sirvieron luego para que la Corte reiterara que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe emplearlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia".*

Además, debe acentuar esta Juzgadora que las vías ordinarias a que refiere el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 no sólo hacen referencia a las vías jurisdiccionales, sino que también comprende las vías administrativas, como se ha sostenido, entre otras, en la sentencia T-480 de 2011.

Sumado a lo anterior, la sentencia T-426 de 2019 abordó la procedencia excepcional de la acción de tutela bajo la lupa de la ineficacia de los medios ordinarios y la acreditación de un perjuicio irremediable, atendiendo los presupuestos que permiten la consolidación del mismo:

*"Sin embargo, en virtud de lo establecido en las mismas normas referidas, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita que: (i) este no es idóneo ni eficaz, o (ii) "siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para*

*garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”.*

*En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que un medio de defensa no es idóneo cuando este no ofrece una solución integral y no resuelve el conflicto en toda su dimensión constitucional. En caso de que no ofrezca una protección completa y eficaz, el juez puede conceder el amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.*

*Con respecto al segundo supuesto, esta Corporación ha establecido que el perjuicio irremediable se presenta “cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad.” Respecto a sus características esenciales, en primer lugar, el daño debe ser **inminente**, es decir, que esté por suceder y no sea una mera expectativa ante un posible perjuicio, aunque el detrimento en los derechos aún no esté consumado. Segundo, las medidas necesarias para evitar la ocurrencia del perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave**, el cual es evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Finalmente, se exige que la acción de tutela sea **impostergable**, para que las actuaciones de las autoridades públicas o particulares del caso respectivo sean eficaces y puedan asegurar la debida y cabal protección de los derechos fundamentales comprometidos”.*

Bajo el anterior imperativo, se debe recalcar que no existe ninguna presunción acerca de la ineficiencia de las vías ordinarias al momento de resolver los conflictos cuya competencia detentan. Por el contrario, la Corte expuso en la sentencia T-246 de 2018 que las vías ordinarias resultan igualmente eficaces al momento de proteger los derechos de los ciudadanos:

*“De igual manera, tratándose de solicitudes que buscan el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, la Corte Constitucional de manera reiterada, ha sido enfática en disponer que las acciones ante la jurisdicción ordinaria también constituyen mecanismos idóneos para su amparo”.*

En relación con los casos puntuales del derecho de familia y el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional, en sentencia T-675 de 2016, ha exaltado la preponderancia que detentan los comisarios, defensores y jueces de familia para regular los asuntos relacionados con la

custodia, cuidado personal y regulación de visitas, debido a que la razón de ser de este esquema de protección de infancia y adolescencia es precisamente evacuar este tipo de temáticas. Así lo describió el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción:

*"Los artículos 86 de la Constitución Política y 6 del Decreto 2591 de 1991 establecen el carácter subsidiario de la acción de tutela, que tal como lo ha expresado esta Corte, puede ser utilizada ante la violación o amenaza de derechos fundamentales bajo las siguientes condiciones: i) que no exista otro medio judicial a través del cual se pueda resolver el conflicto relacionado con la vulneración del derecho fundamental alegado, ii) que aun existiendo otras acciones, estas no resulten eficaces o idóneas para la protección del derecho o, iii) que siendo estas acciones judiciales un remedio integral, resulte necesaria la intervención transitoria del juez de tutela para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.*

*A partir de allí, esta Corporación ha objetado la valoración genérica del medio de defensa ordinario, pues ha considerado que, en abstracto, cualquier mecanismo judicial puede considerarse eficaz, dado que la garantía mínima de todo proceso es el respeto y la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Por tal motivo, la jurisprudencia ha establecido que la eficacia de la acción ordinaria solo puede establecerse en atención a las características y exigencias propias del caso concreto, de modo que se logre la finalidad de brindar plena e inmediata protección a los derechos específicos involucrados en cada caso.*

*En asuntos de custodia, cuidado personal y regulación de visitas, tanto los jueces de familia, como los comisarios y defensores, tienen competencia, según el Código General del Proceso y el Código de la Infancia y la Adolescencia, para conocer del proceso judicial o del trámite administrativo, según sea el caso, y evaluar la adopción de medidas de protección o de restablecimiento de garantías en asuntos en los que se ven comprometidos los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes".*

Descendiendo al caso en concreto, los accionantes solicitaron que se ordene a las accionadas adicionar mediante resolución, la obligación que los accionantes adquirieron a través de sentencia como deuda pública y que se realice el pago dentro de la vigencia de la Ley 1955 de 2019.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso mencionar que, según lo establecido por el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019, la Nación podrá reconocer como deuda pública las obligaciones de pago originadas en sentencia que se encuentren ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas cuando se estén en mora en su pago a la fecha de expedición de la Ley.

Además, el Decreto 642 de 2020, que reguló el artículo en mención, en su artículo 4º parágrafo mencionó que, el pago de las sentencias ejecutoriadas al 25 de mayo de 2019 y que al 31 de agosto hayan sido reconocidas como deuda

publica deberán realizarse a más tardar el 30 de septiembre de 2022.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien la sentencia que les fue reconocida a los accionantes fue proferida el 14 de febrero de 2019, quedó ejecutoriada previo a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019, lo cierto es que, no obra prueba en el plenario que permita verificar en qué momento los accionantes remitieron la solicitud del pago de la sentencia con los requisitos establecidos en el artículo 2.8.6.5.1. del Decreto 2469 de 2015, razón por la que, no sería posible realizar el pago teniendo en cuenta la Ley 1955 de 2019.

Aunado a lo anterior, debe ponerse de presente que los accionantes cuentan con las vías ordinarias para exigir el pago de la sentencia, teniendo la posibilidad de continuar con la ejecución de la sentencia ante el Tribunal Administrativo de Nariño tal como lo estableció el numeral 6 del artículo 152 del Decreto 1081 de 2015.

En todo caso, debe ponerse de presente que dicha pretensión es netamente económica y no se demostró que el no pago de la sentencia haya causado un perjuicio irremediable, por lo que no procede el amparo pretendido, razón por la que debe reiterarse que, como ha señalado la H. Corte Constitucional en sentencia T-903 de 2014, la acción de tutela no procede para salvaguardar intereses de esa índole:

*"...en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha entendido como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales. De esta manera, se ha entendido que el presente mecanismo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental, "pues la finalidad del amparo constitucional es servir de instrumento de salvaguarda iusfundamental, más no como mecanismo encaminado a resolver controversias de estirpe contractual y económico", por cuanto para esta clase de contiendas, existen en el ordenamiento jurídico las respectivas acciones y recursos judiciales previstos por fuera de la jurisdicción constitucional.*

*(...)*

*En consecuencia, los únicos casos en que excepcionalmente la acción de tutela pueda llegar a desatar pretensiones y conflictos de tipo económico o contractual, es porque consecuentemente concurre la defensa de una garantía fundamental, de manera que, para lograr su efectiva protección, el juez de tutela debe definir aquellas controversias."*

De igual forma, no puede perderse de vista que los accionantes cuentan con otros mecanismos para la satisfacción de las pretensiones incoadas, puesto que, al analizar las pruebas aportadas no fue posible inferir que haya agotado las vías ordinarias previo a la presentación de esta acción, incumpliendo así el ya estudiado requisito de subsidiariedad.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, no se impartirá ninguna orden frente a los derechos fundamentales invocados y se negará el amparo deprecado ante la inexistencia de amenaza o vulneración de derecho fundamental alguno.

Del mismo modo, y en vista que carecen de competencia para, eventualmente, satisfacer las pretensiones deprecadas, se desvinculará del trámite al H. Consejo de Estado, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, y el H. Tribunal Administrativo de Nariño.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

- PRIMERO:** **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales invocados por Luis Emiro Mosquera Palacios, Inefina María Palacios Mera, Lucila Mosquera Palacios, Einer Samir Mosquera Palacios, Migdonio Mosquera Palacios, Leidy Mosquera Palacios, Mary Guisela Mosquera, Manuel Crecencio Mosquera Mosquera y Martha Inés Mosquera Palacios Jesús Antonio Merchán Vanegas, quienes actúan por intermedio de apoderado judicial, por lo antes expuesto.
- SEGUNDO:** **DESVINCULAR** del trámite a al H. Consejo de Estado, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, y el H. Tribunal Administrativo de Nariño.
- TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a través de correo electrónico.
- CUARTO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

  
**YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS**

MCCC