



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN
ÁREA CONSTITUCIONAL

Pamplona, dieciséis de junio de dos mil veintiuno

REF: EXP. No. 54-518-31-84-001-2021-00059-01
IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: STELLA PEÑA DE SÁNCHEZ
ACCIONADO: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
VINCULADO: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES (CREMIL)

MAGISTRADO PONENTE: JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ
ACTA No. 57

I. A S U N T O

Procede la Sala a desatar la **IMPUGNACIÓN** presentada por la señora **STELLA PEÑA DE SÁNCHEZ**, en contra del fallo de tutela emitido por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de esta competencia el pasado 20 de mayo que declaró improcedente la protección constitucional solicitada *“por no cumplir los requisitos de subsidiariedad e inmediatez”* y desvinculó de este trámite a la Caja de Retiros de las Fuerzas Militares, por carecer de legitimación por pasiva.

II. A N T E C E D E N T E S

1. Hechos y solicitud

Refiere la gestora del amparo, quien cuenta con 83 años, que con ocasión del fallecimiento de su esposo le fue reconocida pensión mediante Resolución No. 06115 del 30 de agosto de 1965 por la Caja de Sueldos de Retiro del Ejército Nacional y que a partir de 1997 no se ha reajustado su salario básico ni se han aplicado los porcentajes en las primas que hacen parte de dicha asignación, lo que originó una conciliación extrajudicial que, luego de aprobada por el Juzgado 4° Administrativo de Bucaramanga y de presentada la cuenta de cobro --febrero de 2018-- , han transcurrido más de 3 años sin recibir pago alguno, pese a que el Ministerio de Defensa a través de la Resolución 2145 de abril de 2018 ordenó su pago, asignándole el turno 0540, superándose ampliamente los 10 meses previstos en la ley para que las entidades públicas proceden al pago de lo adeudado.

Manifiesta, así mismo, que por su avanzada edad y sus problemas de salud, la *“mora excesiva en el pago”* perjudica su calidad de vida, pues la prestación que percibe no le es suficiente.

Con fundamento en lo precedente, reclama la protección constitucional de sus derechos fundamentales “a la vida, al mínimo vital y debido proceso”, y se ordene al Ministerio de Defensa “que tome todas las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de la resolución 2145 de 2018, en mi favor en un término de (48) horas”.

III. DEL FALLO IMPUGNADO¹

La Juez de instancia, verificó en primer término, el cumplimiento de los requisitos de procedencia de este mecanismo constitucional, encontrando superados la legitimación en la causa por activa y pasiva, no así la inmediatez y subsidiariedad.

En cuanto a la inmediatez expuso:

“(…), la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados se origina en el no cumplimiento de la conciliación, en cuanto al pago de las acreencias en ella reconocidas por la accionada, que data de febrero del año 2018, fecha en la cual la accionante presenta formalmente la cuenta de cobro a la entidad; han transcurrido 3 años y dos meses, sin que se evidencie actuación administrativa o judicial tendiente a la materialización del derecho consagrado en el acuerdo.

Cabe precisar, que una vez presentada la cuenta de cobro y vencidos los términos legales para proceder a la cancelación de las sumas consignadas en el acuerdo, la accionante estaba facultada para iniciar los trámites judiciales para materializar su derecho, han transcurriendo algo más de dieciocho (18) meses desde la exigibilidad del derecho y el amparo deprecado; tiempo que considera esta funcionaria no resulta prudencial y razonable, básicamente, porque la satisfacción del requisito inmediatez debe analizarse bajo el concepto de plazo razonable y en atención a las circunstancias de cada caso concreto. Esa razonabilidad se relaciona con la finalidad de la acción, que supone a su vez la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental.

Obsérvese que la actora no indica circunstancias fácticas que le hubiesen impedido acudir al aparato judicial de forma oportuna; conoce de trámite legal pues en los hechos de la tutela afirma que resulta poco efectivo el proceso ejecutivo en razón a la inembargabilidad de los dineros de la accionada; si bien, la accionante es un sujeto de especial protección constitucional, en razón a su avanzada edad, motivo por el cual los requisitos formales de procedencia del amparo se flexibilizan, no es menos cierto, que las pretensiones de la tutela van dirigidas exclusivamente a materializar el pago de la acreencia, sin que se soporte a través de medios de prueba las actuaciones administrativas o judiciales posteriores a la presentación de la cuenta de cobro, tendientes a garantizar sus derechos.

La actora presenta quebrantos en su salud, algunas derivadas de su avanzada edad, sin embargo, esto no fue obstáculo para que demandara a la accionada en el año 2016, según el radicado dado a la cuenta de cobro visible en la resolución

¹ Folios 33-36

2145 de 2018, tampoco lo fue para presentar el actual amparo, por lo que no podría inferirse alguna imposibilidad de acudir a aparato judicial derivada de su estado de salud, que justifique el tiempo transcurrido.

Se acude a la acción de tutela por su expedito trámite, en busca de la protección de derechos presuntamente vulnerados por el no pago, sin que exista circunstancias que permitan valorar la inactividad de la actora para efectos de encontrar razonable el tiempo transcurrido, recuérdese que la finalidad de la acción es la protección urgente e inmediata de un derecho fundamental”.

Y frente a la subsidiariedad, consideró:

“En líneas anteriores se indicaron las reglas dadas por el máximo Tribunal Constitucional en torno a la procedencia de la acción de tutela para el pago de sentencias judiciales, que para el presente caso se aplicaran dado que la conciliación de la que se pretende su cancelación tiene los efectos de una sentencia y se dio en marco de una reclamación por acreencia de tipo pensional, ha expresado la Corte que “la acción de tutela resulta improcedente cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, teniendo en cuenta que para ello la ley estipula el proceso ejecutivo, aduciendo además que la finalidad del recurso de amparo se enmarca en su carácter subsidiario y no puede entrar a sustituir los medios ordinarios para lograr la efectiva protección de un derecho fundamental”.

Se advierte que la accionante no ha acudido a la justicia para ejecutar las obligaciones contenidas en la conciliación, según lo manifiesta porque las cuentas de la accionada son inembargables, aspecto que no es del todo cierto, toda vez que es posible el embargo de algunas cuentas debido a la correlación entre estas y la acreencia, aspecto que debe ser valorado por el juez ordinario, de lo contrario, no sería viable la ejecución de obligaciones a cargo del Estado y solo la tutela podría esgrimirse como el medio de defensa.

(...).

La accionante invoca derechos de rango constitucional, no obstante, se observa de los hechos y pretensiones que la cuestión planteada en sede de tutela es de carácter económica, no se pretende desconocer la titularidad del derecho de carácter pensional y económico contenido en el acuerdo conciliatorio, la ley establece un mecanismo de defensa, y lo es el proceso ejecutivo que está diseñado para garantizar la materialización de la obligación reconocida en sentencia o instrumento que tenga sus efectos y de los cuales pueda constituirse una obligación, clara expresa y exigirle, proceso que no puede descalificarse como medio idóneo solo por la manifestación en torno a la procedencia de algunas medidas cautelares.

No se allega medio de prueba que acredite vulneración o amenaza del derecho a acceder a la administración de justicia, por parte de la entidad accionada, en ningún momento se ha impedido el acceso a aparato judicial, ni se ha desconocido el derecho conferido en el acuerdo conciliatorio, la materialización del mismo tiene un escenario judicial que corresponde al proceso ejecutivo, acción que la actora no ha ejercido”.

Igualmente, advirtió que la accionante no acude a esta acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, aspecto sobre el cual guardó silencio; no obstante, de los elementos fácticos y probatorios no surge la estructuración de esta figura, de donde se sigue que no se cumple con esta exigencia.

Tampoco encontró afectación de los derechos invocados por la actora, en la medida en que *“tiene garantizado un ingreso mensual de tres millones de pesos, no refiere tener personas a cargo, es propietaria de una vivienda ubicada en (sic) casco urbano de Pamplona, sin ningún gravamen que limite el derecho de propiedad, tiene garantizado el acceso a servicios médicos, no se acredita (sic) patología alguna que requiera un tratamiento o procedimiento médico (sic) particular, no refiere deudas, o circunstancias personales, familiares o económicas apremiantes. De igual manera no se indica situación fáctica de la que pueda inferirse que la actora requiere de manera inmediata los recursos económicos”*.

IV. RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN

La accionante, con miras a la revocatoria del fallo constitucional de primer grado, direcciona su inconformidad hacia tres aspectos:

- i) Ante el silencio guardado por el Ministerio de Defensa Nacional opera la presunción de veracidad, pues se evidenció su desinterés en hacerse parte y dar respuesta a este mecanismo, amén de que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, vinculada por la funcionaria de primera instancia, no le otorgó su pensión, ni frente a ella se adelantó la conciliación.
- ii) No comparte las apreciaciones de la operadora judicial dirigidas a su situación económica, pues el hecho de contar con una vivienda digna y percibir una pensión, con la cual adquiere medicamentos que el seguro no le suministra y paga a una persona para que la cuide y le prepare sus comidas, no implica que no sea viable la protección de sus derechos fundamentales, pues de ser así *“tendría que encontrarme en una situación aún más precaria para ser merecedora de una fallo sujeto a derecho, como si no bastara el hecho de encontrarme en un estado de salud que empeora cada días más con el paso de tiempo”*.
- iii) Contrario a los argumentos esgrimidos en el fallo que impugna, los 3 años que lleva esperando que el pago se haga efectivo es una carga que no puede a ella atribuírsele debido a su estado de salud y a su avanzada edad –83 años–, que la hace sujeto de especial protección constitucional; dicha demora deviene de la negligencia de la entidad en atender el pago *“de una acreencia que por derecho me fue concedida mediante el mecanismo alternativo de solución de conflictos: la conciliación”*.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer de la impugnación de acción de tutela formulada.

2. Problema jurídico

De acuerdo a lo dicho en el acápite de antecedentes, le corresponde a la Sala determinar si el Ministerio de Defensa Nacional ha vulnerado los derechos fundamentales “a la vida, vida digna y dignidad humana, debido proceso, acceso a la administración de justicia” de la accionante ante el no pago oportuno de la conciliación a que hace referencia la Resolución No. 2145 del 06 de abril de 2018, emitida por la Dirección de Asuntos Legales de dicha cartera Ministerial, como se asevera en el escrito introductorio de esta acción; o si como lo consideró la Juez constitucional primaria, este trámite es improcedente al no superar el examen de los principios de inmediatez y subsidiariedad.

En ese orden, para resolver el problema jurídico el Tribunal analizará las siguientes cuestiones: **(i) Subsidiariedad** de la acción de tutela y su procedencia para evitar un perjuicio irremediable; **(ii)** El alcance de la inmediatez como requisito de procedencia de la acción de tutela; para luego realizar **(iii)** El análisis del caso concreto.

3. Subsidiariedad de la acción de tutela y su procedencia para evitar un perjuicio irremediable²

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta y en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela circunscribe la procedencia del amparo a tres escenarios: (i) la parte interesada no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) existen otros medios de defensa judicial, pero son ineficaces para proteger derechos fundamentales en el caso particular; o (iii) para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En desarrollo de lo anterior, se ha establecido que aun existiendo otros mecanismos a los cuales puede acudir la parte demandante, la acción de tutela está llamada a prosperar cuando se comprueba que los mismos (i) no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual se otorgará un amparo transitorio; o (ii) no son lo suficientemente idóneos y eficaces para brindar un amparo integral, caso en el cual la tutela procederá como mecanismo definitivo de protección. Asimismo, se ha sostenido que una acción judicial es idónea cuando es

² Sentencia T-180 de 2019

materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados³.

Tratándose de la procedencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de una providencia judicial, que para el caso que origina este mecanismo tiene como fin el cumplimiento de una conciliación, que hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo; valga decir, con efectos de una sentencia judicial, la Corte Constitucional ha diferenciado desde el punto de vista de la obligación que se impone. En este sentido, ha determinado que cuando se trata de una obligación de hacer, *“la acción tutelar emerge como el mecanismo adecuado para hacerla cumplir, pues los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados con el incumplimiento, pero si la obligación consiste en una obligación de dar el instrumento idóneo para alcanzar tal fin es el proceso ejecutivo, toda vez que su correcta utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación eludida, en la medida en que se pueden pedir medidas cautelares”*⁴.

En relación con las obligaciones de dar establecidas en sentencias a cargo de entidades públicas, el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que las condenas impuestas contra estas entidades consistentes en el pago de una suma de dinero *“serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia”*. Por su parte, el artículo 297 del mencionado Código señala que constituye título ejecutivo, entre otros, *“2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible”*.

En desarrollo de lo anterior, el inciso segundo del artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021, establece que, *“Si el título lo constituye una conciliación aprobada por esta jurisdicción o un laudo arbitral en que hubiere sido parte una entidad pública, el mandamiento ejecutivo se librárá, previa solicitud del acreedor, una vez transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. En este caso, se observarán las reglas establecidas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias judiciales”*.

En relación con la figura del perjuicio irremediable, el máximo Tribunal constitucional ha señalado que, para que se torne procedente en la acción de tutela, se deben reunir los siguientes requisitos: *“(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a*

³ Sentencia T-211 de 2009

⁴ Sentencia T-216 de 2015

*tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables*⁵.

Por su parte, frente a situaciones en las que están en disputa los derechos fundamentales de adultos mayores, la citada alta Corporación ha destacado que, *“por la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus condiciones de salud, estas personas constituyen uno de los grupos de especial protección constitucional*⁶, de modo que respecto de éstos se flexibiliza el requisito de subsidiariedad, en la medida en que *“puede ser desproporcionado someterlos a la espera de un proceso ordinario o contencioso administrativo que resuelva definitivamente sus pretensiones”*⁷.

4. El alcance de la inmediatez como requisito de procedencia de la acción de tutela⁸

El artículo 86 de la Carta Política dispone que la acción de tutela está prevista para la *“protección inmediata”* de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados. De esta forma, el ordenamiento superior busca asegurar que el amparo sea utilizado para atender vulneraciones que de manera urgente requieren de la intervención del juez constitucional⁹. Sobre el particular, en la Sentencia T-118 de 2015, la Corte Constitucional explicó que *“la exigencia de presentar la acción de tutela en un término razonable se debe a la necesidad de (i) proteger derechos de terceros que pueden verse vulnerados con la presentación de la tutela; (ii) impedir que este mecanismo constitucional se convierta en fuente de inseguridad jurídica y (iii) evitar el uso del amparo como herramienta supletiva de la propia negligencia en la agencia de los derechos*¹⁰”.

Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de un derecho fundamental, el máximo Tribunal constitucional ha señalado que le corresponde al juez de tutela verificar en cada caso en concreto si el plazo fue razonable y proporcionado, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa y el surgimiento de derechos de terceros, la acción tutela se interpuso oportunamente¹¹. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del

⁵ Sentencia T-896 de 2007, entre otras.

⁶ Sentencia T-1316 de 2001

⁷ Sentencia T-654 de 2016

⁸ Sentencia T-031 de 2016

⁹ Sentencia T-529 de 2014

¹⁰ Sentencia T-737 de 2013

¹¹ Entre otras, las sentencias SU-961 de 1999, T-282 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-018 de 2008, T-491 de 2009 y T-719 de 2013

derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección¹².

Al respecto, como parámetro general, en varias providencias, la citada alta Corporación ha sostenido que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante¹³. En esas hipótesis, por ejemplo, se ha llegado a considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable¹⁴.

En ese sentido, para determinar la razonabilidad del tiempo, en procura de establecer si existe o no una tardanza injustificada e irrazonable, la Corte Constitucional ha trazado las siguientes reglas¹⁵:

“(i) que exista un motivo válido para la inactividad del actor; (ii) que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos del interesado; y (ii) que la inactividad justificada no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión o bienes constitucionalmente protegidos de igual importancia¹⁶. (vi) Excepcionalmente, si el fundamento de la acción de tutela surge después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma, su ejercicio debe realizarse en un plazo no muy alejado de dicha situación¹⁷ (...).”¹⁸

En lo que respecta al ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales, el órgano de cierre constitucional ha señalado que, por una parte, **(i)** el examen de este requisito debe ser más estricto y riguroso, pues con una eventual orden de amparo se estarían comprometiendo el principio de seguridad jurídica, la garantía de la cosa juzgada, así como la presunción de acierto con la que están revestidas las providencias judiciales¹⁹; y por la otra, **(ii)** la carga de argumentación en cabeza del demandante para justificar su inactividad aumenta de manera proporcional a la distancia temporal que existe, entre la presentación del amparo y el momento en que se consideró que se

¹² Sentencia T-719 de 2013

¹³ Sentencias T-328 de 2010 y T-1063 de 2012

¹⁴ Ibídem. Sobre el particular también se puede consultar la Sentencia T-013 de 2005

¹⁵ Sentencias T-743 de 2008, T-189 de 2009, T-328 de 2010 y T-444 de 2013

¹⁶ Sentencia T-661 de 2011 y T-140 de 2012

¹⁷ Véase, por ejemplo, la Sentencia T-1063 de 2012, en la que se expuso que: “(...) tratándose de tutelas contra sentencias, el requisito de la inmediatez debe analizarse de forma estricta, por lo que es necesario establecer si, en efecto, la sentencia SU-917 de 2010, es un hecho completamente nuevo, razón por la cual la accionante solo pudo interponer la acción casi 6 años después de la sentencia de segunda instancia y si, siendo así, después de expedida la sentencia, la tutela se interpuso dentro de un plazo razonable. (...) En este sentido, concluye la Sala que, aunque no existe un término de caducidad de la acción de tutela, permitir en este caso que se presente 6 años después de proferida la sentencia contra la que se dirige, resulta a todas luces desproporcionado y contrario al principio de seguridad jurídica. Por esta razón encuentra la Corte que, tal como se señaló en la sentencia de segunda instancia, la acción de tutela no procede por no satisfacerse el requisito de inmediatez.”

¹⁸ Sentencia T-719 de 2013

¹⁹ Sentencias T-089 de 2008, T-983 de 2008 y T-491 de 2009

vulneró su derecho, ya que “el paso tiempo reafirma la legitimidad de las decisiones judiciales y consolida los efectos de las sentencias”²⁰. En esa línea argumentativa, se ha dicho que:

*“La inmediatez tiene particular relevancia tratándose de la impugnación de providencias judiciales, porque no puede mantenerse indefinidamente la incertidumbre en torno a la firmeza de las decisiones judiciales. De esta manera, si bien, de manera excepcionalísima, cabe la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se pueda establecer que en realidad ellas constituyen una vía de hecho, la naturaleza grosera y protuberante del defecto presente en la actuación judicial que abre la vía para el amparo, exige que el mismo se solicite de inmediato, sin que resulte admisible que las partes afectadas dejen transcurrir pasivamente el tiempo para acudir, después de un lapso razonable, a cuestionar la actuación judicial y solicitar que la misma sea nuevamente revisada. Esa inacción de las partes, a menos que tenga una explicación suficientemente fundada, es denotativa de la ausencia de un perjuicio que exija el remedio inmediato a cuya provisión se ha previsto la acción de tutela.”*²¹

Sobre el tema, la H. Corte Suprema de Justicia, por su Sala de Casación Civil, en pronunciamiento STC2482 del 12 de marzo de 2021²², consideró:

*“(…)”. Del análisis de los hechos expuestos se concluye, en consonancia con la sala a quo, que el cuestionamiento que se hace no atiende el postulado que viene comentándose, ya que la providencia en que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá resolvió el recurso de apelación incoado contra la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Pulí, en el proceso objeto de escrutinio, data del **5 de febrero de 2020**; mientras que la presente tutela se radicó el pasado **25 de enero**; es decir, transcurrió más del semestre establecido como prudente para proponer el resguardo.*

Visto desde la perspectiva de la finalidad del amparo, el requisito de la tempestividad impide que la tutela se convierta en un factor de inseguridad jurídica con el cual se produzca la vulneración de garantías constitucionales de terceros, como también que se desnaturalice el mismo trámite, en tanto la defensa que constituye su objeto ha de ser efectiva e inmediata ante una vulneración o amenaza actual.

*Así las cosas, el presunto afectado con la decisión que considera vulneradora de sus derechos fundamentales, debió acudir oportunamente a esta vía excepcional, pues su prolongado silencio es signo inequívoco de asentimiento frente a las decisiones atacadas, pero fundamentalmente por la postura reiterada de esta Corte en cuanto a que **el estudio preliminar de dicho criterio debe tornarse aún más riguroso en tratándose de ataques a sentencias judiciales.***

²⁰ Sentencias T-189 de 2009, T-726 de 2010, T-581 de 2012 y T-735 de 201

²¹ Sentencia T-013 de 2005. En idéntico sentido, en la Sentencia T-491 de 2009, se manifestó que: “Tratándose de procesos judiciales, esta Corporación considera que el juicio sobre la razonabilidad del término ha de ser más estricto y riguroso, en comparación con los otros casos que se llevan ante la justicia constitucional. De tal manera que acudir a la acción de tutela pasado un tiempo injustificadamente largo después de que han ocurrido los hechos presuntamente violatorios de los derechos fundamentales, sin que exista un motivo válido que explique la inactividad de los peticionarios, rompe con este principio de inmediatez y desvirtúa un aspecto esencial e inmanente del mecanismo constitucional de amparo”.

²² M.P. Luis Alonso Rico Puerta, radicación No. 25000-22-13-000-2021-00013-01

Al respecto, se ha dicho:

*‘(...) Ahora, si bien la jurisprudencia no ha señalado de manera unánime el término en el cual debe operar el decaimiento de la petición de amparo frente a decisiones judiciales por falta de inmediatez, sí resulta diáfano que éste no puede ser tan amplio que impida la consolidación de las situaciones jurídicas creadas por la jurisdicción y, menos aún, que no permita adquirir certeza sobre los derechos reclamados (...). **En verdad, muy breve ha de ser el tiempo que debe transcurrir entre la fecha de la determinación judicial acusada y el reclamo constitucional que se enfila contra ella, con miras a que éste último no pierda su razón de ser, convirtiéndose, subsecuentemente, en un instrumento que genere incertidumbre, zozobra y menoscabo a los derechos y legítimos intereses de terceros.**(...) Así las cosas, en el presente evento no puede tenerse por cumplida la exigencia de inmediatez de la solicitud por cuanto supera en mucho el lapso razonable de los seis meses que se adopta, y no se demostró, ni invocó siquiera, justificación de tal demora por el accionante’.* (STC12196-2014, 11 sep. rad. 01892-00; reiterado en STC10554-2018, 16 ago. 2018, rad. 00189-01). *Negrillas fuera de texto. (...)*”.

5. Caso concreto

Como quedó expuesto, la señora Stella Peña de Sánchez, solicita se amparen sus derechos “a la vida, vida digna y dignidad humana, debido proceso, acceso a la administración de justicia”, presuntamente vulnerados por el Ministerio de Defensa Nacional, ante el no pago de la conciliación a que hace referencia la Resolución No. 2145 del 06 de abril de 2018 emitida por la Dirección de Asuntos Legales de dicha cartera²³ en la que se le asignó el turno 0540 correspondiente al proceso “68001333300420160015500”.

La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, vinculada por la Juzgadora constitucional primaria, a través de su apoderada judicial, solicita se declare la falta de legitimación de la causa por pasiva, en la medida en que la entidad que representa “**SOLO reconoce las asignaciones de retiro y sustitución de estas asignaciones**, a los miembros y beneficiarios de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Las demás prestaciones en materia pensional **las reconoce el Ministerio de Defensa Nacional**. (...)”, cartera ministerial a quien le compete atender lo peticionado por la accionante, como se extrae de la resolución aportada en la que se le asigna turno para el pago de lo conciliado, emitida por el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Asuntos Legales.

El Ministerio de Defensa Nacional guardó silencio.

²³ “Por la cual se adoptan las medidas necesarias para dar cumplimiento a las Conciliaciones y Sentencias en contra del Ministerio de Defensa Nacional con Cuentas de Cobro radicadas ante la Entidad desde el 01 hasta el 28 de febrero de 2018”.

El Juzgado Primero Promiscuo de Familia de esta ciudad declaró improcedente la acción constitucional, por no cumplir los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, amén de no evidenciarse la configuración de un perjuicio irremediable, comoquiera que la accionante además de tener garantizado los servicios médicos, un ingreso mensual de \$3'000.000.00 y vivienda propia, no refirió tener personas a cargo ni acreditó patología que ameritara un tratamiento o procedimiento médico particular.

Teniendo en cuenta lo referido con anterioridad, incluidos los precedentes constitucionales citados, verificará el Tribunal los aspectos frente a los cuales la impugnante direcciona su inconformidad.

En cuanto al primero, esto es, a la aplicación de la presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en la medida en que el Ministerio de Defensa Nacional no dio respuesta a este mecanismo constitucional, dígame que del contenido de la citada normatividad²⁴, en armonía con lo contemplado en el artículo 19 ibídem²⁵, se extrae que esta presunción opera cuando el juez –de manera oficiosa– solicita a la entidad accionada la rendición de un informe y ésta no lo realiza dentro del término conferido; aspecto que ha sido objeto de análisis por la Corte Constitucional diferenciando entre el ejercicio del derecho de defensa de la parte demandada, que puede ser el guardar silencio sobre los hechos y pretensiones de la demanda, y la respuesta al informe requerido por la autoridad judicial.

Al punto, ha dicho la citada alta Corporación²⁶:

“(…). Esta distinción entre el ejercicio del derecho de defensa y la contestación del informe requerido por el juez constitucional se sustenta en el Decreto 2591 de 1991. En efecto, el primer inciso del artículo 19 del mencionado Decreto dispone que “El juez podrá requerir informes (...)”. Por lo tanto, se trata de una facultad de la autoridad judicial que puede o no desplegar. De esta manera, al ser el requerimiento de informes una potestad del juez constitucional -diferente de la obligación que tiene de notificar la admisión de la demanda a la parte accionada para que ejerza su derecho de defensa- la presunción de veracidad es una consecuencia jurídica que deviene de la negligencia o desinterés del requerido manifestado en su actuación procesal.

Así las cosas, a más de ser diferentes, la presunción de veracidad referida se constituye en una consecuencia de la conducta procesal asumida por una de las partes en la resolución del conflicto ius fundamental²⁷, diferente del silencio ante la notificación de la demanda, que conlleva beneficios para la parte gestora del amparo en cuanto a la carga de la prueba se refiere.

²⁴ “Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

²⁵ “El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad. // El plazo para informar será de uno a tres días, y se fijará según sean la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación. // Los informes se considerarán rendidos bajo juramento”.

²⁶ Sentencia T-883 de 2012

²⁷ sentencias T-601 de 2009, T-314 de 2008, T-137 de 2008, SU-813 de 2007

(...). Ahora bien, de ser aplicada la presunción mencionada, es claro, de la lectura de los referidos artículos, que opera sobre los hechos que buscan ser esclarecidos mediante la solicitud del informe. De este modo, la conducta omisiva de la entidad demandada no puede tenerse, per se, como factor determinante para considerar como ciertos todos los hechos aludidos por la parte actora. A esto hay que agregarle, además, que el mismo artículo 20 condiciona la aplicación de la presunción de veracidad a que ‘(...) el juez no estime necesaria otra averiguación previa’, en ejercicio, precisamente, de sus poderes oficiosos en materia probatoria.

(...). De otra parte, también resulta importante señalar que la aplicación de la aludida pretensión no implica que sean concedidas las pretensiones de la parte actora. Esto puede deberse a disímiles causas, como –por ejemplo– que el juez encuentre que a pesar de tenerse por ciertos los hechos, de ellos no puede desprenderse la vulneración o amenaza de ningún derecho fundamental. O, que la acción de tutela no es procedente debido a que los medios judiciales existentes son eficaces o no se observa la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En suma, el juez de tutela tiene la facultad oficiosa de requerir informes cuando lo estime necesario. Si ellos no son contestados dentro del término conferido, es posible que los hechos que buscaban ser esclarecidos mediante ellos sean presumidos como ciertos.

Así, como consecuencia de una actuación procesal, la presunción de veracidad libera de la carga de la prueba a la parte actora frente a los hechos que pretendían ser ilustrados a través del ejercicio del mencionado poder oficioso del juez constitucional. Con todo, tratándose de una presunción que admite prueba en contrario, puede ser controvertida y desvirtuada, pues no es una figura que pueda aplicarse automáticamente ante el silencio de la entidad demandada.

Por lo demás, la aludida presunción difiere del derecho de defensa con el que cuenta la parte accionada, dado que se trata de una consecuencia posible frente al incumplimiento de un requerimiento que deviene de una facultad oficiosa del juez. Por ello, es necesario que la autoridad judicial tenga claro que una cosa es el guardar silencio frente a los hechos y pretensiones de la demanda, y otra muy distinta omitir la contestación de un informe que propugna por solventar dudas en relación con los hechos narrados por la parte accionante.

Finalmente, si bien es posible que en un caso sea aplicada la presunción de veracidad, esto no supone que necesariamente el juez acceda a las pretensiones del accionante. En primer lugar, porque de subsistir dudas es viable que sean decretados nuevos medios para esclarecer los sucesos y, en segundo lugar, en razón a que la autoridad judicial puede hallar que la acción de tutela no sea procesalmente viable o que no se transgreda o amenace derecho fundamental alguno”.

En ese contexto, el hecho de que la entidad accionada no haya ofrecido respuesta alguna, no opera ipso facto la presunción de veracidad; amén de que la funcionaria judicial de primer grado no consideró necesario requerir de la parte demandada informe alguno, por lo que el razonamiento de la actora no es de recibo en esta sede.

Ahora bien, recuérdese que la accionante pretende en esta sede la protección constitucional de sus derechos fundamentales “a la vida, a la vida digna y a la dignidad humana, debido proceso, acceso a la administración de justicia y mínimo vital” y “se ordene al Ministerio de Defensa que tome las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de la resolución 2145 de 2018, (...)”, en la que se hace referencia al turno

a ella asignado por el Ministerio de Defensa Nacional para el pago de una conciliación, petición que claramente tiene connotación económica, lo que en principio, para su solución, encuentra los medios adecuados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del proceso ejecutivo, en los términos señalados en el **acápito 3** de esta sentencia; valga decir, existe el instrumento idóneo para alcanzar el fin último, que lo es el cumplimiento de la obligación, ante la viabilidad de solicitar medidas cautelares.

Sumado a lo anterior, advierte la Sala, igualmente, la inobservancia del principio de inmediatez, el que, pese a no contarse con el acto administrativo que dé cuenta de la fecha de la aludida conciliación, se infiere de la resolución 2145 del 06 de abril de 2018 que fue emitida con antelación, de donde se sigue que al encontrarse superado ampliamente el término previsto por el artículo 298 del CPACA –6 meses-- la gestora del amparo no ha realizado trámite alguno tendiente a obtener su pago, sin que se haya determinado un motivo válido para su inactividad; no obstante, pretende por este medio constitucional subsanar sus propias falencias, sin dejar de lado que el término de 6 meses que ha señalado la jurisprudencia constitucional para la interposición oportuna de este mecanismo²⁸, se echa de menos en este evento, pues no se ha demostrado la existencia de algún acontecimiento que le impidiera instaurar y adelantar oportuna y en debida forma este mecanismo especial; inactividad que pone en entredicho la urgencia del reclamo y que descarta la existencia de una conducta irregular, atribuible a la entidad accionada, situaciones que conducen a la no concurrencia de las circunstancias necesarias para adentrarnos en el análisis de fondo de la súplica constitucional.

No obstante lo analizado, teniendo en cuenta la condición de sujeto de especial protección de la accionante, procede el Tribunal a verificar si en este caso la acción constitucional cumple las exigencias de la figura del perjuicio irremediable. Al tópico, la jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁹ ha determinado *“que por la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus*

²⁸ Sentencia T-031 de 2016. *“(…) Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de un derecho fundamental, el máximo Tribunal constitucional ha señalado que le corresponde al juez de tutela verificar en cada caso en concreto si el plazo fue razonable y proporcionado, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa y el surgimiento de derechos de terceros, la acción tutela se interpuso oportunamente. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección.//Al respecto, como parámetro general, en varias providencias, la citada alta Corporación ha sostenido que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante. En esas hipótesis, por ejemplo, se ha llegado a considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable//. En ese sentido, para determinar la razonabilidad del tiempo, en procura de establecer si existe o no una tardanza injustificada e irrazonable, la Corte Constitucional ha trazado las siguientes reglas:“(i) que exista un motivo válido para la inactividad del actor; (ii) que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos del interesado; y (iii) que la inactividad justificada no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión o bienes constitucionalmente protegidos de igual importancia. (vi) Excepcionalmente, si el fundamento de la acción de tutela surge después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma, su ejercicio debe realizarse en un plazo no muy alejado de dicha situación (...).”*

²⁹ Sentencia T-177 de 2015

condiciones de salud, las personas de la tercera edad, constituyen uno de los ya referidos grupos de especial protección”, y ha puntualizado que “algunas personas, en particular, quienes pertenecen a la tercera edad, gozan de lo que se ha denominado un derecho de trato o protección especial. El mencionado derecho apareja, entre otras cosas, la facultad de las personas beneficiadas de solicitar la procedencia inmediata de la acción de tutela cuando, pese a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, queda demostrada una lesión a sus derechos fundamentales que compromete las condiciones de posibilidad de una vida digna”³⁰.

Al respecto, advierte la Sala que no se encuentra acreditado en la actuación que la señora Stella Peña de Sánchez esté sometida a condiciones especiales o que se evidencie la concurrencia de un perjuicio irremediable. Tanto en el escrito de tutela como en el de impugnación solo se menciona que tiene 83 de edad y que por sus condiciones de salud requiere mejorar su calidad de vida, aun cuando percibe una pensión y atención médica, prestación que, afirma, “cubre mis gastos básicos”; de donde se sigue que no aparece demostrado ni se menciona en qué sentido afecta su mínimo vital el no percibir el pago de la conciliación que dio origen a este mecanismo constitucional y que de no intervenir el juez constitucional le sobrevendría un perjuicio irremediable; pues la suma de **\$3’000.000.00** que recibe como pensión le garantiza una subsistencia digna.

Así las cosas, se impone confirmar el fallo constitucional de primera instancia.

VI. D E C I S I O N

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de tutela emitido por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Pamplona el día veinte de mayo de dos mil veintiuno, por lo esbozado en la motiva.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

³⁰ Sentencia T-1316 de 2001

TERCERO: REMITIR la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

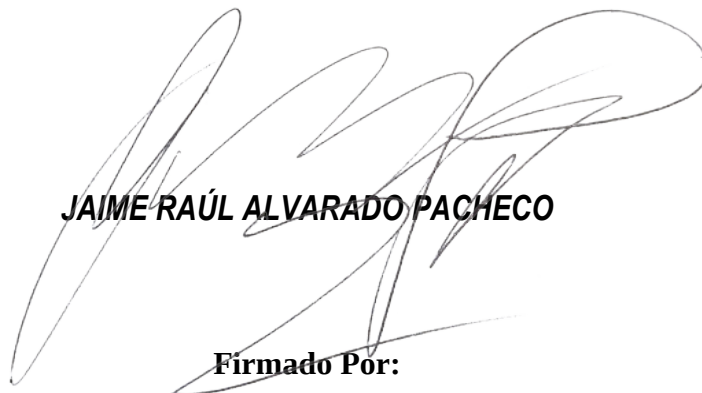
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.



JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ



NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO

Firmado Por:

JAIME ANDRES MEJIA GOMEZ MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO
SECCIONAL DESPACHO 2 TRIBUNAL SUPERIOR PAMPLONA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
b13f215a09cc373d1bf8f03f18ac7576b750ad8e55398c3e7077492c7f2f7638
Documento generado en 16/06/2021 12:23:38 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>