Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

**Bogotá D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil veintidós (2022).**

**Radicado número:** 11001-03-15-000-2022-05349-00

**Accionante:** Reyes Miguel Alvarado Solano

**Accionado:** Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F

**Referencia:** Acción de tutela

**Tema:** acción de tutela contra providencias judiciales.

**Subtema 1:** requisitos de procedibilidad.

**Subtema 2:** improcedencia de la acción. Requisito de subsidiariedad.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide en primera instancia, la acción de tutela incoada por Reyes Miguel Alvarado Solano por medio de apoderado[[1]](#footnote-1), en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F.

# ANTECEDENTES

## 1.1. Solicitud de tutela

Reyes Miguel Alvarado Solano presentó solicitud de amparo de su derecho fundamental al debido proceso, que consideró vulnerado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F con ocasión del fallo del 23 de agosto de 2022 proferido por la mencionada autoridad en el que, revocó el dictado por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Segunda del 9 de septiembre de 2019 y en su lugar, negó las pretensiones de la demanda que promovió, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con el radicado número 11001-3335-020- 2018-00403-00/01.

**1.2.** **Hechos probados**

Conforme a las pruebas allegadas al expediente y lo narrado por el accionante en el escrito de tutela, la Sala resume los siguientes[[2]](#footnote-2):

1.2.1. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional mediante Resolución número 008701 del 19 de diciembre de 2011, le reconoció al señor Reyes Miguel Alvarado Solano una asignación de retiro efectiva a partir del 25 de enero del año 2012[[3]](#footnote-3).

El señor Alvarado Solano consideró que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional al reconocer y liquidar su asignación de retiro, no incluyó como factor salarial la prima académica superior de la Policía, que se debe computar en un equivalente al 20% del salario básico según lo dispuesto en los artículos 78 y 140 del Decreto 1212 del 8 de junio de 1990.

Por lo anterior, indicó que, el 19 de agosto de 2016 mediante apoderado solicitó a la Dirección General de la Policía Nacional la modificación de la hoja de servicios por haber cursado satisfactoriamente el diplomado de academia superior, como requisito para acceder a la prima académica y en consecuencia a la reliquidación de su asignación de retiro teniendo en cuenta el 20% de dicho factor salarial[[4]](#footnote-4).

La mencionada entidad, por medio de acto administrativo número S-2013-267207/ANOPA-GRUNO-1.0 del 28 de septiembre del año 2016[[5]](#footnote-5), negó la solicitud de modificación de la hoja de servicios, por considerar que tal disposición era aplicada única y exclusivamente para los oficiales que ostentaban el cargo de Teniente Coronel.

1.2.2. Por otro lado, el señor Alvarado Solano solicitó a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional la reliquidación de su asignación de retiro incluyendo el 20% de la prima académica superior de la Policía. La entidad mediante acto administrativo número E-00003-2016002979-CASUR Id:183868 del 2 de noviembre de 2016[[6]](#footnote-6), respondió que la reliquidación solicitada solo podía ser atendida favorablemente una vez fuera modificada la hoja de servicios.

Posteriormente el señor Alvarado Solano radicó el 9 de marzo de 2017[[7]](#footnote-7), solicitud de reliquidación de su asignación de retiro que, fue negada por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional mediante acto administrativo número E-00003-20170592-CASUR Id:217001 del 22 de marzo de 2017[[8]](#footnote-8).

El 18 de enero de 2018 reiteró su solicitud de reliquidación[[9]](#footnote-9) y CASUR por medio de acto administrativo número E-00003-201801550-CASUR Id:299304 del 6 de febrero de 2018, informó que la solicitud sería remitida nuevamente al Archivo General para la gestión pertinente[[10]](#footnote-10).

Inconforme con la respuesta, el 16 de febrero de 2018, interpuso recurso de reposición en contra del acto administrativo del 6 de febrero de 2018[[11]](#footnote-11) y la entidad mediante acto administrativo número E-01524-201806462 CASUR Id:316178 del 11 de abril de 2018 reiteró que una vez la Policía Nacional remitiera la Hoja de Servicios modificada, daría trámite a su solicitud de reliquidación[[12]](#footnote-12).

1.2.3. El señor Reyes Miguel Alvarado Solano en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formuló por medio de apoderado judicial, demanda orientada a obtener la nulidad del acto administrativo número S-2013-267207/ANOPA-GRUNO-1.0 del 28 de septiembre del año 2016 mediante el que la Policía Nacional negó la modificación de la hoja de servicios y de los actos administrativos del 2 de noviembre de 2016, 22 de marzo de 2017, 6 de febrero de 2018 y 11 de abril de 2018 emitidos por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional en los que la entidad, le negó la reliquidación de la asignación de retiro. A título de restablecimiento del derecho solicitó ordenar a las demandadas modificar la hoja de servicios y reliquidar su asignación de retiro incluyendo el 20% de la prima académica superior de la Policía.

1.2.4.El asunto le correspondió al Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda que, mediante sentencia del 9 de septiembre de 2019[[13]](#footnote-13) accedió a las pretensiones. Como fundamento de su decisión, la autoridad concluyó en primer lugar que, según lo dispuesto en el artículo 78 del Decreto 1212 de 1990[[14]](#footnote-14) y de las pruebas allegadas al expediente, el demandante ocupó el cargo de Mayor hasta el 7 de diciembre de 1993, fecha en que se produjo su retiro y aprobó el diplomado de academia superior. En segundo lugar, consideró que el accionante cumplió con los dos requisitos exigidos por el Gobierno Nacional para acceder a la prima de academia superior y en ese orden, contrario a lo afirmado en el acto administrativo acusado, no era necesario ostentar el grado de teniente coronel para acceder a la prima solicitada, ya que tal condición no era exigida por la norma.

1.2.5. Inconforme con la decisión la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional por medio de su apoderado, interpuso recurso de apelación en el que manifestó que no era viable acceder a las pretensiones de la demanda porque[[15]](#footnote-15): i) según lo dispuesto en los artículos 32 a 35 del Decreto Ley 1214 de 1990 los actos administrativos demandados gozan de presunción de legalidad ya que el demandante no logró ascender al grado de Teniente Coronel; ii) aun cuando el demandante cursó el diplomado de academia, lo cierto es que, no logró el ascenso porque fue llamado a calificar servicios; iii) reconocer el reajuste de la asignación de retiro sin que exista norma que lo otorgue, produciría un enriquecimiento sin justa causa a favor del demandante; y iv) los actos demandados fueron sustentados en debida forma y en ese orden la decisión no fue desproporcionada, ni fue trasgredido ningún derecho constitucional.

1.2.6. El recurso le correspondió desatarlo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F que, mediante sentencia del 23 de agosto de 2022[[16]](#footnote-16), revocó la proferida por el Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda del 9 de septiembre de 2019. Como fundamento de su decisión el Tribunal planteó los siguientes argumentos:

1.2.6.1. Respecto del marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso concreto indicó que:

A partir del 8 de junio de 1990, fecha en la que empezó a regir el Decreto Ley 1212 de 1990, las asignaciones de retiro y pensiones de los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional se liquidan teniendo en cuenta las partidas establecidas en el artículo 140 de la misma norma, entre ellas la prima de academia superior de policía. Tal disposición fue reiterada en el artículo 13[[17]](#footnote-17) de la Ley 4 de 1992.

Posteriormente, según lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 17 de la Ley 797 de 2003 que facultó al Gobierno para reformar los “regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía y DAS de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política”, fue expedido el Decreto Ley 2070 del 25 de julio de 2003 que en su artículo 23, estableció como uno de los factores salariales computables para liquidar la asignación de retiro, la mencionada prima.

Por su parte, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-432 del 6 de mayo de 2004 declaró inexequibles el Decreto Ley 2070 de 2003 y el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, por lo que, recobró vigencia, entre otros, el Decreto 1211 de 1990 para efectos de reliquidar la asignación de retiro y establecer el porcentaje de los factores que hacían parte de esta, como es el caso de la prima de academia superior.

Posteriormente la Ley 923 de 2004 en su artículo 3 estableció que el incremento de las asignaciones de retiro de la Fuerza Pública “será el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones de los miembros de la fuerza pública en servicio activo”.

En ese orden, el presidente de la República mediante el Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004 fijó el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública y en el artículo 23 estableció como partida computable para liquidar la asignación de retiro, la prima de academia superior, entre otros factores.

A su turno, el Decreto Ley 1212 de 1990 en su artículo 145 dispuso que los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional continuarían dados de alta durante 3 meses a partir de la fecha en que fuera causada la novedad de retiro para el respectivo trámite del expediente de prestaciones sociales, lapso durante el que serían considerados en servicio activo y continuarían recibiendo la totalidad de los haberes propios de su actividad y grado únicamente para efectos de prestaciones sociales. Disposición que también fue considerada por el Consejo de Estado en sentencias del 6 de julio de 2017[[18]](#footnote-18), 25 de octubre de 2018[[19]](#footnote-19) y 28 de octubre de 2021[[20]](#footnote-20).

1.2.6.2. De las pruebas allegadas al proceso, estimó que:

El señor Reyes Miguel Alvarado Solano: i) ascendió al grado de Oficial a través de la Resolución número 13876 del 3 de diciembre de 1993 hasta el 25 de octubre de 2011, fecha de su retiro, ii) una vez notificado su retiro, disfrutó de tres meses de alta y iii) cursó y aprobó el “Diplomado de la Academia Superior” según fue certificado por la Institución Universitaria de la Dirección Nacional de Escuelas, según certificado de aprobación del 8 de noviembre de 2011.

Conforme a lo anterior, el señor Alvarado Solano cumplió con los requisitos para acceder a la prima de academia superior durante los 3 meses de alta, por lo que no es viable su reconocimiento en la medida que para ese momento ya se había causado la novedad de retiro, y en ese orden como lo prevé el artículo 145 del Decreto Ley 1212 de 1990, los Oficiales continúan devengando “la totalidad de los haberes devengados en actividad correspondientes a su grado”.

Si bien no existe una norma que establezca que no es posible consolidar alguno de los requisitos para acceder a la prima de academia superior durante los tres meses de alta, el artículo 150 del Decreto Ley 1212 de 1990 funge como norma análoga en la materia. Tal normativa dispone que no hay lugar a incluir o modificar el subsidio familiar con posterioridad al retiro del Oficial o Suboficial, condición que aplica por analogía a la prima de academia superior ante ausencia de regulación especial.

En ese contexto, el tiempo de alta tiene una naturaleza administrativa, pero durante ese lapso no se pueden generar nuevos derechos.

En consecuencia, concluyó que, si bien el demandante terminó el Diplomado de Academia Superior previsto en el artículo 78 del Decreto Ley 1212 de 1990 — norma que no exige que el beneficiario tenga el grado de Teniente Coronel —, lo cierto es que el mencionado programa de estudios fue culminado durante los tres meses de alta, lapso en el que el beneficiario únicamente puede seguir devengando factores salariales específicos a prestaciones sociales, que tenía reconocidos en actividad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 del Decreto Ley 1212 de 1990, por lo que, no habría lugar a modificar la hoja de servicios y, por ende, tampoco al reajuste de asignación de retiro con la inclusión de la prima de academia superior.

**1.3. Pretensiones de tutela**

El señor Reyes Miguel Alvarado Solano por medio de su apoderado, en su escrito de tutela pidió[[21]](#footnote-21):

“1. (…) tutelar el derecho fundamental al debido proceso del señor Reyes Miguel Alvarado Solano.

2. En consecuencia, (…) ordenar al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN “F”, emitir nueva sentencia dentro del expediente No. 11001-3335-020-2018-00403-00, teniendo en cuenta los postulados sobre el debido proceso judicial atinente a la congruencia que debe existir entre el recurso de apelación que se interpone en contra de la sentencia de primera instancia y la decisión de segunda instancia.”[[22]](#footnote-22).

**1.4. Argumentos de la solicitud de tutela**

El accionante adujo que la autoridad cuestionada en la sentencia objeto de tutela, incurrió en violación de la constitución porque vulneró su derecho fundamental al debido proceso y en especial al principio de congruencia procesal, ya que la Policía Nacional fue apelante único y la decisión proferida revocó la totalidad de las ordenes de la sentencia de primera instancia.

Por otro lado, sostuvo que su solicitud de amparo superó los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales y como sustento de su inconformidad expuso los siguientes argumentos:

La autoridad cuestionada incurrió en una **violación directa de la Constitución** porque — a su juicio—, la segunda instancia solamente puede decidir y desatar lo que se argumenta en el recurso de apelación presentado por la parte recurrente, para el caso concreto, lo objetado por la Policía Nacional ya que, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional no recurrió la decisión.

En ese sentido, explicó que se configuró un **“defecto fáctico por violación del principio de congruencia”**, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en sentencia T-773 de 2008 en a medida que[[23]](#footnote-23), “el juez, en su sentencia, no puede reconocer lo que no se le ha pedido (*extra petita*) ni más de lo pedido (*ultra petita*); de no ser así, con su actuación estaría desbordando, positiva o negativamente los límites de su potestad(…)”[[24]](#footnote-24) y tal circunstancia materializa una vía de hecho cuando “(…) la sentencia o providencia judicial recae sobre materias no demandadas, debatidas o probadas en el proceso (…)”[[25]](#footnote-25).

Agregó que, la Corte Constitucional en la sentencia T-152 de 2013 en consonancia con lo manifestado en la sentencia SU-424 de 2012, consideró que la vulneración del principio de congruencia se materializa en un **defecto procedimental** por vulneración al principio de consonancia y por una decisión sin motivación cuando el juez actúa al margen del procedimiento establecido y no se restringe al pedido de las partes para decidir a partir de los aspectos que fueron objeto de impugnación. Al respecto citó algunos apartes de la sentencia T-152 de 2013.

Finalmente reiteró que, en el caso concreto fue vulnerado su derecho al debido proceso al desconocer el principio de congruencia procesal dado que, el Tribunal revocó la totalidad de lo concedido por el juez ordinario de primera instancia, sin tener en cuenta por un lado que, el recurso de apelación presentado por la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional únicamente objetó lo relacionado con la modificación de la hoja de servicios y no lo relacionado con la reliquidación de la asignación de retiro y, por otro lado que, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional también en calidad de parte demandada, no interpuso recurso en contra de la decisión proferida en su contra, de tal forma que — a su juicio—, “SE FAVORECIÓ DE UNA DECISIÓN SIN MEDIAR ALZADA LO CUAL AFECTÓ AL DEMANDANTE”[[26]](#footnote-26)

**1.4. Trámite de tutela e intervenciones**

1.4.1. El Despacho del magistrado ponente, con auto del 11 de octubre de 2022[[27]](#footnote-27), admitió la acción y vinculó como terceros interesados al Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda, a la Nación Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR, a las partes y a las personas y/o entidades que participaron en el proceso ordinario con radicado número 11001-3335-020-2018-00403-00/01. En el mismo proveído ordenó notificar a las partes, requirió el expediente del proceso ordinario y reconoció personería al abogado de la parte accionante.

1.4.2. Enviadas las notificaciones de rigor, recibió respuesta del Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda autoridad que, además, anexó el expediente del proceso ordinario[[28]](#footnote-28), del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección F[[29]](#footnote-29) y de la Policía Nacional[[30]](#footnote-30).

1.4.2.1. El Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda a través de la titular del despacho, manifestó que la inconformidad del accionante se dirige a cuestionar la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por lo que, solicitó la desvinculación de la acción ya que, la sentencia proferida en primera instancia no vulneró los derechos fundamentales del tutelante.

1.4.2.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección F a través de la magistrada ponente de la sentencia de segunda instancia, indicó que aun cuando el accionante pretende hacer ver que la modificación de la hoja de servicios y la reliquidación de su asignación de retiro son dos situaciones jurídicas diferentes, lo cierto es que, el reajuste de su asignación tiene precisamente como punto de partida la modificación de la hoja de servicios.

Al respecto explicó que, “no era jurídicamente viable argumentar que al demandante no le asiste el derecho al reconocimiento de la prima de academia superior, pero que dicho factor si debe ser incluido en su asignación de retiro, precisamente porque su reconocimiento no tiene sustento jurídico”[[31]](#footnote-31).

Finalmente, sostuvo que, la decisión fue proferida conforme a lo objetado en el recurso de apelación presentado por el apoderado de la entidad demandada quien adujo que, ordenar el reajuste de la asignación de retiro con la inclusión de la prima de academia superior sin que existiera norma que lo otorgue, generaba un consecuente enriquecimiento sin justa causa a favor del demandante y en ese orden, la petición del apelante no se restringió a la pretensión relacionada con la modificación de la hoja de servicios sino que pidió el estudio integral de las pretensiones.

1.4.2.3. El Ministerio de Defensa, Policía Nacional a través de la Asesora del Sector Defensa-16 del Grupo de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Policía Nacional solicitó declarar improcedente la solicitud por cuanto — a su juicio—, el accionante no sustentó ningún vicio, defecto o vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Agregó que tampoco se configura la procedencia de la acción para evitar un perjuicio irremediable ya que actualmente el accionante esta percibiendo el emolumento correspondiente a su asignación de retiro y anexó los desprendibles de pago, como prueba, al escrito de contestación[[32]](#footnote-32).

**II. CONSIDERACIONES**

**2.1. Competencia**

La Sala tiene competencia para decidir la presente acción de tutela, conforme a lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, y lo previsto en el reglamento interno de la Corporación.

**2.2. Procedibilidad de la acción**

Como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional y particularmente la sistematización realizada en la sentencia C-590 de 2005, en los casos en que la solicitud de amparo se dirige contra una providencia judicial, es pertinente realizar, primero, un examen de procedibilidad general[[33]](#footnote-33) para, luego, en caso de resultar superado dicho estudio, pasar a hacer el pronunciamiento de fondo en el que se resuelva el problema jurídico, en los términos de los defectos aducidos por el accionante conforme a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

**2.3.** La Sala encuentra acreditada la **legitimación** **en la causa** ***por activa***, porque el accionante, es el titular de los derechos que afirma son vulnerados, en su condición de parte demandante dentro del medio de control objeto de tutela, y, por lo tanto, en caso de configurarse los defectos alegados, resultarían afectadas sus garantías al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

También está probada **la legitimación en la causa *por pasiva*** porque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, profirió la sentencia de segunda instancia que, según el accionante, vulneró sus derechos fundamentales.

**2.4.**  Respecto del requisito de **subsidiariedad**[[34]](#footnote-34), el artículo 86 superior establece que el mecanismo de amparo “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”[[35]](#footnote-35). Así mismo, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 advierte que “la existencia de dichos medios [judiciales de defensa] será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. Ello indica que el juez constitucional deberá verificar que los mecanismos jurisdiccionales con los que cuente una persona sean idóneos para la defensa de sus intereses[[36]](#footnote-36). De lo contrario, la mera existencia de un conducto judicial no será suficiente[[37]](#footnote-37).

No obstante, el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela hace procedente la intervención del juez constitucional si: “(i) el recurso judicial no resulta idóneo o eficaz o, (ii) si bien existe un mecanismo judicial ordinario o extraordinario de dichas características, el demandante quiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable”[[38]](#footnote-38).

2.4.1. En el caso concreto, el accionante cuestionó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F en la sentencia objeto de tutela, por un lado, desconoció el principio de congruencia procesal dado que, se pronunció respecto de asuntos que no fueron objetados en el recurso de alzada interpuesto por la Policía Nacional como apelante único y en ese sentido, adujo que, se configuró un defecto factico y, por otro lado, porque no tuvo en cuenta el principio de consonancia, dada la falta de motivación de la providencia al revocar decisiones que no fueron cuestionadas por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional que no recurrió la decisión, por lo que, era evidente la configuración de un defecto procedimental; lo que —en conjunto—, vulneró su derecho fundamental al debido proceso y afectó sus intereses.

Entonces, más allá de la mención que hizo la parte actora sobre los defectos en los que, a su juicio, incurrió el tribunal en el fallo del 23 de agosto de 2022, lo que plantea en la acción de tutela es que la autoridad judicial vulneró su derecho fundamental al debido proceso porque desconoció el principio de congruencia, dado que el fallo de segunda instancia debe estar en armonía con los argumentos del recurso de apelación, que para el caso concreto se referían a la modificación de la hoja de servicios y no a la reliquidación de su asignación de retiro. Al margen de la razonabilidad de este argumento, lo cierto es que esta Sala, no es competente para determinar si la sentencia objeto de tutela es incongruente, ya que tal análisis corresponde al juez natural en instancias del recurso extraordinario de revisión.

Así, la vulneración del principio de congruencia ha sido considerada como una causa de nulidad originada en la sentencia, y en ese sentido el numeral 5 del artículo 250 del CPACA prescribe, como causal para presentar recurso extraordinario de revisión, la existencia de “nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación” por lo que, el accionante dispone para debatir sus inconformidades el mencionado recurso, circunstancia que también determina la improcedencia de la acción de tutela.

En ese punto es preciso aclarar que, esta Corporación ha indicado que las causales establecidas en la norma mencionada, cuestionan puntualmente irregularidades procesales y probatorias que afectaron la integridad de la decisión y vulneraron los derechos de las partes, de suerte que “las causales de los numerales 5 y 8 son de índole procesal, mientras que las causales de los numerales 1, 2, 3, 6 y 7 recaen sobre aspectos que atañen a la validez o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión”[[39]](#footnote-39). En ese sentido el recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa se erige como un medio de defensa idóneo y eficaz cuando la vulneración del derecho al debido proceso tiene origen en un fallo judicial que se encuentra ejecutoriado.

Al respecto la Corte Constitucional ha indicado que[[40]](#footnote-40):

“[E]l recurso de revisión constituye un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial dependiendo de la naturaleza de los derechos invocados por el peticionario, y la cobertura brindada por las causales aplicables al proceso específico. Así, el recurso será eficaz cuando a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho.”[[41]](#footnote-41)

En ese contexto, la misma alta Corporación ha precisado que “la acción de tutela se torna improcedente cuando al interior de un proceso contencioso-administrativo se alega la vulneración al debido proceso y este derecho fundamental es susceptible de ser protegido mediante el trámite del recurso extraordinario de revisión”[[42]](#footnote-42).

En suma, los cuestionamientos expuestos por el señor Reyes Miguel Alvarado Solano, se subsumen en la vulneración del derecho al debido proceso por infringir el juez del proceso ordinario el principio de congruencia y en este orden, el cargo no supera el requisito de subsidiariedad, comoquiera que, como ya se precisó en párrafos anteriores, el análisis que corresponda efectuar para determinar si existió o no afectación al referido principio, le compete hacerlo al juez del recurso extraordinario de revisión.

Por otro lado, el accionante no hizo referencia a ninguna circunstancia particular que hiciera desproporcionado acudir al mecanismo extraordinario de revisión ni expuso la posible configuración de un perjuicio irremediable que permita la intervención del juez constitucional para la protección de los derechos fundamentales invocados.

**2.5.** En consecuencia, en virtud del estudio antes expuesto, la Sala concluye que la acción de tutela incoada por el señor Reyes Miguel Alvarado Solano en contra de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F del 23 de agosto de 2022, no superó el requisito de subsidiariedad.

**III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de amparo presentada por Reyes Miguel Alvarado Solano en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, por los motivos expuestos en las consideraciones de esta providencia

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO: REMITIR** la presente providencia, si no fuere impugnada, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Presidente de Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Magistrado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

**Aclaración de voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-00022-00**

DSR

1. Folios 10 y 11 del archivo electrónico ubicado en el índice 2 del expediente digital del aplicativo SAMAI, identificado con certificado: DE669C171029ECBF BF333F5209CACB21 C39ABE3DF110A485 B19C24ADABF15966. [↑](#footnote-ref-1)
2. Archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. Ver también archivo electrónico identificado con certificado: 90D0E4D5B978E7FF 930C2F25C4DD4F90 E73A418A1374264A 16D3D1748FC170F8. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 14 a 16 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 6 a 7 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 10 a 11 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 20 a 21 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 24 a 27 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folio 28 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 30 a 35 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 36 a 38 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 40 a 43 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 44 a 46 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-12)
13. Folios 144 a 159 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-13)
14. “Artículo 78: Prima de Academia Superior de Policía. Los Oficiales de la Policía Nacional, con título de Oficial Diplomado en Academia Superior de Policía, tendrán derecho a una prima mensual equivalente al veinte por ciento (20%) del sueldo básico.”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Folios 174 a 178 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 23 a 38 del archivo electrónico del expediente digital de tutela, ubicado en el índice 13 del aplicativo SAMAI identificado con certificado 561E5C10551F64D1 82FACEDBA745175F A021CE0C6834F80D 375A93D3B94ABA53. [↑](#footnote-ref-16)
17. “Artículo 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la fuerza pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.”. [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado, sentencia de tutela del 6 de julio de 2017, expediente con radicado número 11001-03-15-000-2017-01420-00. [↑](#footnote-ref-18)
19. Consejo de Estado, sentencia del 25 de octubre de 2018, expediente con radicado número 11001-03-15-000-2018-02843-00. [↑](#footnote-ref-19)
20. Consejo de Estado, sentencia del 28 de octubre de 2021, expediente con radicado número 52001-23-33-000-2015-00060-01. [↑](#footnote-ref-20)
21. Folio 1 del archivo electrónico que contiene el escrito de tuta y sus anexos, ubicado en el índice 2 del expediente digital del aplicativo SAMAI, identificado con certificado: DE669C171029ECBF BF333F5209CACB21 C39ABE3DF110A485 B19C24ADABF15966. [↑](#footnote-ref-21)
22. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-22)
23. El accionante citó varios apartes de la sentencia para sustentar su inconformidad. [↑](#footnote-ref-23)
24. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-24)
25. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-25)
26. Folio 8 del archivo electrónico que contiene el escrito de tuta y sus anexos, ubicado en el índice 2 del expediente digital del aplicativo SAMAI, identificado con certificado: DE669C171029ECBF BF333F5209CACB21 C39ABE3DF110A485 B19C24ADABF15966. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-26)
27. Archivo electrónico, identificado con certificado: B4DC619CA9DA8A34 9BE21182AD76978A 2B8D9D74D8B9C4FE CF8D14C28C601CD0. [↑](#footnote-ref-27)
28. Archivos electrónicos ubicados en el índice 13 del expediente digital de tutela del aplicativo SAMAI, identificados con certificados 90D0E4D5B978E7FF 930C2F25C4DD4F90 E73A418A1374264A 16D3D1748FC170F8, CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC, 561E5C10551F64D1 82FACEDBA745175F A021CE0C6834F80D 375A93D3B94ABA53, 16DEBAE7FED91801 7F8E5E419C539E7F 0FCC3D0596F8D5E6 39770B6CEF156EB8, E1E3678DE4774770 9A92EF6120D23197 1539E3260A389FE3 2864C4A9D0BD28F0, CCEC8F13DAE2AEC8 11416D634DCE8188 8131F0F95117D5D7 823C1123B39F93DC y 61A32D8385CF0F66 0FC2F76A4606C812 E70732118BC772C8 11BC62088174D8. [↑](#footnote-ref-28)
29. Archivos electrónicos ubicados en el índice 16 del expediente digital de tutela del aplicativo SAMAI, identificados con certificados: 55BCBF3B8EE11133 FF94F09AAEE2EA64 CCE467BE5FA10B64 5EA7758623A91B02 y 09194E901EF81AC6 71FB1659A3A8F109 E101233082B1BD67 CEF4456D1DD58F62. [↑](#footnote-ref-29)
30. Archivos electrónicos ubicados en el índice 15 del expediente digital de tutela del aplicativo SAMAI, identificados con certificados: 929F31A0802D980D DC0BDC27A985955D E6D79A455DE7987A 5B573B2D44DE7BE7, C1A2D6C4C6C19456 6467D7CFF8E73696 A260773D7B04BE2D B4C45F42591F4233, 3EDA5C737B3CB6EA C264473960114EFD 55E164BFBA93DCC9 3B7BD3A775C60C01, D450A3C69C6410A3 931F318657C8F7EA 65A8BA9AE637938D 34B2830D13910D31, EDF0C53BC03E7DF1 9E3FE2EFCF7AC3DE 347F7057B9E54EDF 62AED657A35B57C7 y 8B621ED24C84A80E EE53F7080C529A1A 93294C7A7393D22C 0280E507E98655A8. [↑](#footnote-ref-30)
31. Folio 2 del archivo electrónico ubicado en el índice 16 del expediente digital de tutela del aplicativo SAMAI, identificado con certificado 09194E901EF81AC6 71FB1659A3A8F109 E101233082B1BD67 CEF4456D1DD58F62. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-31)
32. Archivos electrónicos ubicados en el índice 15 del expediente digital de tutela del aplicativo SAMAI, identificados con certificados 929F31A0802D980D DC0BDC27A985955D E6D79A455DE7987A 5B573B2D44DE7BE7 y C1A2D6C4C6C19456 6467D7CFF8E73696 A260773D7B04BE2D B4C45F42591F4233. [↑](#footnote-ref-32)
33. Antes que todo es necesario (i) verificar la legitimación en la causa como una exigencia preliminar en cualquier acción de amparo, para, posteriormente, pasar a constatar los demás requisitos generales de procedibilidad, en los siguientes términos: (ii) que en la solicitud de tutela se expresen de manera clara los hechos y los fundamentos de la afectación de derechos que se imputa a la decisión judicial; (iii) que la cuestión que se discute tenga relevancia constitucional; (iv) que previo a la solicitud de tutela se hayan agotado todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (v) que se cumpla con el principio de inmediatez; (vi) que en caso de que se alegue una irregularidad procesal, la misma tenga la entidad de afectar la decisión; y de manera general, (vii) no procede elevar una solicitud de amparo contra decisiones proferidas dentro de procesos de tutela. [↑](#footnote-ref-33)
34. Corte Constitucional, sentencias T-013 de 1992 y T-134 de 1994. [↑](#footnote-ref-34)
35. Constitución Política de 1991, artículo 86. [↑](#footnote-ref-35)
36. Corte Constitucional. Sentencias T-414 de 1992, T-436 de 2009 y SU-712 de 2013.  [↑](#footnote-ref-36)
37. Esto mismo fue considerado por esta Sala en el siguiente fallo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 16 de marzo de 2020, Expediente con número de radicado 2019-4563-01.  [↑](#footnote-ref-37)
38. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-38)
39. Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 7 de febrero de 2017, radicado número 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV). [↑](#footnote-ref-39)
40. Corte Constitucional, Sentencia T-649 de 2011. Ver también las sentencias T-553 de 2012, T-553 de 2012; T-713 de 2013, SU-263 de 2015 y SU-210 de 2017. Ver también Corte Constitucional, sentencia SU-026 de 2021. [↑](#footnote-ref-40)
41. Esta es una trascripción literal. Los errores, erratas, mayúsculas y énfasis forman parte del texto original. [↑](#footnote-ref-41)
42. Corte Constitucional, Sentencia SU-263 de 2015. Ver también Corte Constitucional, sentencia SU-026 de 2021. [↑](#footnote-ref-42)