



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Ibagué, diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Acción: TUTELA
Radicación: 73001-33-33-011-2023-00370-00
Accionante: GABRIEL ERNESTO UPEGUI LÓPEZ
Accionado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –
POLICÍA NACIONAL
Asunto: Sentencia de primera instancia

I. LA ACCIÓN

Procede el despacho a proferir sentencia de primera instancia para resolver la solicitud de amparo de los derechos fundamentales incoados que ha dado origen a instaurar la acción de Tutela de la referencia por el señor GABRIEL ERNESTO UPEGUI LÓPEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 93.406.256, en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL; por la presunta vulneración sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital y móvil, en conexidad con el derecho a la salud y la vida, y una vida digna¹.

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En su memorial de tutela, el actor pidió que se ampararan los derechos fundamentales que invocada como vulnerados, que se ordene a la entidad accionada que resuelva de fondo la petición referente al cumplimiento de un fallo judicial, así como que le sea reconocido su derecho pensional y de seguridad social en salud, junto con el pago de las mesadas pensionales y la inclusión en nómina de pensionados.

Igualmente, solicitó que se contestaran los requerimientos que había efectuado en escrito del 03 de enero del presente año, y que se exhortara al grupo de ejecución de decisiones judiciales con el fin de que este no exigiera trámites y documentos que pusieran barreras para acceder a su derecho pensional.

¹ Visto en el índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.

Por último, pidió que, en caso de que se determinara que la acción de tutela no era el mecanismo adecuado, se amparara de forma provisional y transitoria, otorgándose un término para interponer la acción judicial respectiva, teniendo en cuenta que se trataba de un perjuicio irremediable.

2. Fundamentos fácticos

El accionante manifestó que trabajó en la Policía Nacional, de donde fue desvinculado sin justificación, no habiéndose tenido en cuenta su estado de salud cuando se dio el retiro, por lo que instauró demanda bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se anulara acta del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía y acta de Junta Médico Laboral, que valoraron su capacidad laboral y secuelas, y de esta manera se reconociera su pensión de invalidez.

Indicó que el conocimiento del proceso correspondió al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, quien el 12 de agosto de 2021, emitió la sentencia, disponiendo la anulación de los actos demandados y pronunciándose frente a su derecho pensional, decisión que fue revocada por el Tribunal Administrativo del Tolima el 12 de mayo de 2022, negando las pretensiones elevadas y declarándose la corporación inhibida frente al reconocimiento y pago de pensión de invalidez, providencia que fue dejada sin efecto por el Consejo de Estado, estableciendo que el Tribunal en mención debía emitir una nueva decisión.

En razón de lo anterior, el Tribunal Administrativo del Tolima dictó una nueva sentencia el 08 de septiembre de 2022, confirmando la decisión que había proferido el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, quedando aquella ejecutoriada el 26 de septiembre de 2022, no obstante, las sentencias no han sido cumplidas por la parte accionada en esta tutela.

Mencionó que el juzgado de primera instancia, en auto del 07 de diciembre de 2022, aprobó la liquidación de costas y agencias en derecho, el cual quedó ejecutoriado, por lo que, una vez que le fueron expedidas las copias autenticadas respectivas, mediante correo electrónico del 03 de enero de 2023, elevó solicitud de cumplimiento de fallo judicial, a lo cual le manifestaron el 31 de marzo de 2023, que la documentación la debía radicar de forma física, por lo que remitió la misma el 12 de abril del mismo año.

Señaló que el 13 de julio de 2023, se le informó que la reclamación no cumplía con los requisitos establecidos para que se le asignara turno de pago, debido a que debía incluirse la facultad expresa de recibir dinero, además de que había que adjuntarse el incidente de regulación de honorarios profesionales, relacionando el monto a consignarse al apoderado, lo que no era una respuesta de fondo.

Frente a esto, el 21 de julio de 2023, se efectuó pronunciamiento frente al requerimiento, explicando que el poder incluía la facultad de recibir dinero, aunque consideraba que tal requerimiento era excesivo para el trámite de

reconocimiento pensional y cumplimiento de fallo, toda vez que se estaba pidiendo que el pago se le hiciera en su totalidad al actor y no a su abogado en ningún porcentaje, con lo que se estaban vulnerando el derecho al debido proceso de aquél, en tanto que se trataba de un exceso ritual manifiesto y lo exigido no contaba con un sustento legal, estando antes en contravía de lo dispuesto en los artículos 3 y 9 del C.P.A.C.A.

Expresó que desde el día 21 de julio de 2023, no había recibido respuesta alguna de fondo sobre su petición, lo que era una obligación legal antes de iniciar el proceso ejecutivo, de manera que se debía revisar la solicitud de amparo de fondo y bajo la situación de perjuicio irremediable en el que se encuentra su familia y él, por cuanto hace tiempo estaba desvinculado de la entidad accionada, no pudiendo laborar por sus problemas de salud tanto físicos como mentales, lo que le impedía brindarle a su familia un sustento digno, ya que tiene una pérdida de capacidad laboral de 88.93%.

Refirió que no contaba con recursos económicos y que vivía de la caridad de su madre y de una hermana, enfatizando que no contaba con seguridad social en salud y tampoco su familia, por cuanto, con su pareja, han pasado por dificultades económicas, debido a que ésta era quien lo ayudaba pero que se encuentra enferma, contando con más de 540 días de incapacidad en razón a una enfermedad autoinmune, vasculitis y artritis reumatoidea, déficit de la proteína S5, que le genera trombos, isquemia, dolor neuropático, hipersensibilidad central, fisura en la columna, depresión y ansiedad crónica, a lo que se suma un concepto de rehabilitación desfavorable por su EPS, encontrándose pendiente determinar su situación pensional por Colpensiones.

Refirió que, a lo previamente indicado, se sumaba que el apartamento en el cual vivían estaba embargado y lo iban a perder con motivo de proceso ejecutivo, resaltando que, para atender las necesidades básicas de su esposa, hija y él, les ayudaban familiares y amigos cercanos, afectando su vida digna y no contando con un ingreso mínimo y vital.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

La solicitud de amparo constitucional fue presentada en la Oficina de Reparto de la Administración Judicial de Ibagué el 5 de octubre 2023 y recibida por este juzgado el mismo día.

Por medio de auto calendado del 05 de octubre 2023², se avocó conocimiento de la solicitud de amparo, ordenándose las notificaciones de rigor y se concedió a la parte accionada el término de dos (2) días para presentar informe detallado, claro y preciso sobre los motivos que originaron el ejercicio de la Acción de Tutela, así como para ejercer su derecho de defensa y contradicción, y se vinculó al agente del Ministerio Público delegado ante este Juzgado para que interviniera si a bien lo tenía.

² Visto en el índice No. 4 del expediente digital en SAMAI.

Contestación de la parte accionada

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y el Jefe del Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales de la Policía Nacional, guardó silencio frente a los hechos planteados por la parte actora, pese a ser notificado de la acción constitucional y corrérsele el respectivo traslado para su pronunciamiento.

Intervención del Ministerio Público

No se presentó intervención por parte del funcionario del Ministerio Público delegado ante este Juzgado, dentro de la acción de tutela de la referencia.

CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

A partir de los antecedentes planteados, corresponde a este Despacho Judicial determinar si ¿la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional vulneró los derechos fundamentales de petición, mínimo vital y móvil, en conexidad con el derecho a la salud y la vida, y una vida digna del señor Gabriel Ernesto Upegui López, al exigirle requisitos adicionales para otorgarle turno para el pago de su pensión de invalidez junto con el respectivo retroactivo, lo que ha generado que no le hayan resuelto de fondo sus solicitudes al respecto, habiendo lugar a ordenar el pago de ello o acceder al amparo como mecanismo transitorio?

2. LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Política consagra que la acción de tutela es un instrumento procesal específico, preferente y sumario, cuyo objeto es la protección eficaz, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Dicha acción judicial ostenta las siguientes características: es subsidiaria, porque sólo procede si no existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo. Es inmediata, debido a que su propósito es otorgar sin dilaciones la protección a la que haya lugar. Es sencilla, porque no exige conocimientos jurídicos para su ejercicio. Es específica, por cuanto se creó como mecanismo especial de protección de los derechos fundamentales. Y es eficaz, debido a que siempre exige del juez un pronunciamiento de fondo. Estas condiciones se concretan en

la definición de un trámite preferente y sumario³.

3. DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política como un derecho fundamental y, al mismo tiempo, la Norma Superior dispuso su aplicación inmediata en el artículo 85.

En desarrollo de tal postulado constitucional, se expidió la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, y en su parte Primera –Título II se consagraron las reglas generales a seguir en cuanto a los derechos de petición que se elevaren ante las autoridades, disposiciones normativas declaradas inexecutable por la H. Corte Constitucional con efectos diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso de la República, expidiera la Ley Estatutaria correspondiente (sentencia C-818 de 2011).

En consideración a lo anterior, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 1755 de 2015⁴, *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, regulando nuevamente el tema que nos incumbe, estableciendo en el artículo 14 los términos para resolverlas distintas modalidades de peticiones de la siguiente manera:

“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.” Negrillas

³ Corte Constitucional - Auto 053 del 30 de mayo de 2002 – M.P. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

⁴ Norma vigente para la fecha de radicación de la solicitud bajo estudio. (Publicada en el Diario Oficial 49559 de junio 30 de 2015).

fuera de texto.

Atendiendo a lo previamente indicado, H. Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición, señalando que dicho derecho fundamental comprende la posibilidad efectiva y cierta de elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público, facultad que está garantizada por la correlativa obligación impuesta a las autoridades de dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta⁵.

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Así lo señaló la mentada Corporación:

“Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario⁶; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁷(artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁸”.

Corolario de lo enunciado, el Alto Tribunal ha reiterado el sentido y alcance del derecho de petición, así como sus elementos característicos, de esta forma la Sentencia T-1160A de 2001¹⁰ señaló:

“...a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.”

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.”

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.”

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.”

“f. (...)”

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se

⁵ Sentencias T-944 de 199 y T-259 de 2004.

⁶ Sentencias T-1160A/01, T-581/03.

⁷ Sentencia T-220/94.

⁸ Sentencia T-669/03.

⁹ Sentencia T-259 de 2004.

¹⁰ Véase también la sentencia T-880 de 2010.

acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes"

"h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición."

*"i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994."*⁴

"En la sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más: "j) "La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder";⁵

"k) "Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".6..."

Bajo ese contexto, el destinatario de la petición o, en otras palabras, la autoridad receptora debe:

a-Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico.

b-Resolver de fondo lo solicitado, cuestión que exige a la autoridad referirse de manera completa a los asuntos planteados, excluyendo de plano las respuestas evasivas. Y,

c-Comunicar o notificar prontamente lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa a sus pretensiones.

La Corte Constitucional ha tratado el tema en múltiples ocasiones, para decir que el núcleo esencial del derecho de petición es la resolución pronta, congruente y oportuna de lo solicitado, porque carecería de sentido dirigirse a las autoridades si éstas no deciden o, habiendo adoptado la determinación correspondiente, se abstienen de comunicarla al interesado; dicha respuesta ha dicho la Corte, no implica aceptación de lo solicitado.

4. EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Ahora bien, con relación al debido proceso, este debe ser entendido como una serie de garantías a favor del administrado dentro de todas las actuaciones que lleve a cabo la administración con el propósito de que se respeten los derechos de aquél y que limitan el poder del Estado. En este sentido, la diversa

jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que:

“Este Tribunal ha establecido que el debido proceso (artículo 29 superior[54]) comprende el conjunto de garantías que tienen como propósito “(...) sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados”[55]. Este es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, pues protege las libertades ciudadanas y opera como un contrapeso al poder del Estado[56]. Así, la Corte ha reiterado que este derecho fundamental tiene las siguientes características:

- (i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye “(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado”[57];*
- (ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate[58]. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso “(...) es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales”[59];*
- (iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia[60];*
- (iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción[61];*
- (v) se predica de todos los intervinientes en un proceso[62] y de todas las etapas del mismo[63]; y,*
- (vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento[64], entre otras.*

15. En este sentido, esta Corporación ha determinado que el contenido material del derecho al debido proceso está compuesto por garantías esenciales que deben tener todos los ciudadanos que intervienen en un proceso judicial. Al respecto, la Sala resalta que la Constitución extendió dichos postulados[65] a las actuaciones administrativas[66]. Lo anterior, con el fin de asegurar la protección del interés general y el respeto por los derechos y principios ligados al ejercicio de la función pública[67]. De este modo, muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al debido proceso judicial se aplican también a todas las actuaciones que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, las garantías del debido proceso judicial no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva al ámbito administrativo, en la medida en que la función pública tiene requerimientos adicionales de orden constitucional que debe atender conjuntamente con el debido proceso, en el ejercicio de tales atribuciones. En efecto, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Carta.(...)”¹¹

5. SUBSIDIARIEDAD

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2021, M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial dispone para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

De acuerdo con lo expuesto, es procedente el amparo cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección. No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, con fundamento en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad¹²:

(i) Cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,

(ii) Cuando, a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios judiciales, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad del mecanismo en el caso concreto, para determinar si dicho medio tiene la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal y debe tener en cuenta que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Por tanto, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, la acción puede proceder de forma definitiva.

6. DEL CASO CONCRETO

El señor Gabriel Ernesto Upegui López, interpuso el presente mecanismo de defensa constitucional por la presunta amenaza y/o vulneración de sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital y móvil, en conexidad con el derecho a la salud y la vida, y una vida digna, con el fin de que la entidad accionada NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL procediera a resolver las peticiones que ha elevado, relacionadas con el cumplimiento de sentencias judiciales, para que con ello se observe su derecho pensional y de seguridad social en salud, de manera que se ordene el pago de las mesadas pensionales con su respectiva indexación.

En este orden de ideas, dentro del expediente se encuentran las siguientes

¹² Sentencia T-662 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

pruebas:

1. Copia del registro civil de matrimonio del accionante con la señora Rosalba Cecilia Aranda Gaitán (Fl 9 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)
2. Copia del registro civil de nacimiento de los menores Gabriel Alejandro Upegui Aranda y Juliana Upegui Aranda (Fls 10 y 11 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)
3. Copia de oficio calendado del 19 de diciembre de 2022, dirigido al Director General de la Policía Nacional, con el asunto: *“Derecho de petición en interés particular art. 23 de la C.P. Decreto 1755 de 2015. Solicitud administrativa de cumplimiento de fallo judicial de primera instancia proferido por el juzgado sexto administrativo del circuito de Ibagué y de segunda instancia de fecha 14 de septiembre de 2022, proferida por el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, bajo ponencia del M.P. Dr JOSE ANDRES ROJAS VILLA.”*, junto con sus anexos, entre los que se encuentran las providencias dictadas por la Jurisdicción Contencioso Administrativo sobre la pensión de invalidez que le fue reconocida (Fls 12 a 142 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)
4. Copia del oficio suscrito por el asesor jurídico del grupo de ejecución de decisiones judiciales de la secretaría general de la Policía Nacional, el 31 de marzo de 2023, con el asunto *“notificación trámite de sustanciación TS-004-2023”*. (Fls 144 y 145 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)
5. Copia de guías de envío los días 10 y 12 de abril de 2023, de parte del accionante, bajo los No. 700097088602 y 700096949871, de la empresa de correos Interrapidísimo. (Fls 146 y 147 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)
6. Copia del oficio fechado del 13 de julio de 2023, con asunto *“reiteración trámite de sustanciación TD-004-2023”*, firmado por el jefe del grupo de ejecución de decisiones judiciales (E) de la secretaría general de la Policía Nacional (fl 148 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)
7. Copia del oficio de fechado del 17 de julio de 2023, bajo el asunto: *“Respuesta a su oficio No GS-2023-022623-SEGEN – ARDEJ-GUDEJ -13 del 13 de julio de 2023. Reiteración tramite de sustentación No TS 004-2023”*, suscrito por el apoderado del señor Gabriel Ernesto Upegui López, junto con la guía de envío No. 700104005608 (Fls 149 a 152 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)
8. Copia del cuaderno No. 2 de pruebas de oficio correspondiente al proceso con radicado 73001-33-33-006-2017-00027-00 del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (fls 153 a 284 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)

9. Copia del oficio No. DYP-2021-029 del 18 de febrero de 2020, emitido por el director administrativo y financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, con el asunto: “*RAD. 217-0024 Medio de Control NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Demandante GABRIEL ERNESTO UPEGUI Demandado NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL*” (Fls 285 a 290 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)

10. Copia de certificación de incapacidades y/o licencias de fecha 15 de marzo de 2023, expedido por la auxiliar de prestaciones económicas de la EPS Sanitas, correspondientes a la señora Rosalba Cecilia Aranda Gaitán (fls 291 y 292 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)

11. Copia de autorizaciones de incapacidad o licencia dadas a la señora Rosalba Aranda Gaitán (fls 293 a 301 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)

12. Copia de documentos relacionados con el concepto de rehabilitación de la señora Rosalba Cecilia Aranda Gaitán y demás relacionados con determinación de subsidios por incapacidades (fls 302 a 316 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)

13. Copia del auto proferido el 27 de abril de 2023, por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Ibagué, dentro del proceso ejecutivo singular con radicado 73001-40-03-007-2022-00364-00, promovido por Bancolombia S.A., en contra de la señora Rosalba Cecilia Aranda Gaitán. (Fl 319 del índice No. 3 del expediente digital en SAMAI.)

En primer lugar, es menester poner de presente que, en escrito allegado al despacho el día 11 de octubre del presente año, el actor informó que:

“(…), recibí por intermedio de mi apoderado el oficio NoGS2023 /ARDEJ-GUDEJ-13 de fecha 10 de octubre de 2023, con referencia notificación turno de pago sentencia 312-s2023, asignando turno para pago de sentencia con radicado No GS -2023-050791-DIPON DEL 21 DE JULIO DE 2023. Se adjunta oficio.

No obstante, se debe indicar que no he sido notificado de acto administrativo que resuelva mi reconocimiento pensional, ni mi inclusión en el sistema de seguridad social en salud como pensionado, por lo que se considera que se me continúan vulnerando mis derechos, ya que como puede comprender la policía Nacional solo dio por entendido el cumplimiento de requisitos el 21 de julio de 2023, sin tener en consideración que ellos vienen conociendo del proceso judicial desde hace muchos años, la radicación de la información necesaria para el cumplimiento del fallo fue radicado en debida forma desde el mes de enero de 2023, y físicamente desde el mes de marzo de 2023, por lo que mi situación como se advirtió no da espera para continuar ahora en un sistema de turnos en el que se me pretende someter en virtud del presente trámite de tutela, en consideración a mi situación particular que me impide laboral, la condición de enfermedad también de mi esposa y el resto de situaciones que me ubica como una persona de especial protección que se

encuentra desamparada totalmente inclusive mediando fallo judicial que me concede dichos derechos reclamados por esta vía de tutela.”¹³

Por tanto, comoquiera que el actor manifestó que ya le fue otorgado turno para el pago de sentencia, el juzgado negará la pretensión incoada al respecto.

De otro lado, teniendo en cuenta la documentación aportada por la parte actora, y que fue previamente relacionada, se procederá a analizar lo concerniente al reconocimiento de la pensión de invalidez por medio de la presente acción constitucional, la cual fue solicitada de forma provisional y transitoria.

Con relación a la acción de tutela como mecanismo para obtener el reconocimiento de una pensión, la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos ha abordado el tema, en los cuales ha establecido lo siguiente:

“(…) Como sea, aquellos casos en los que se ha estudiado el tema de la pensión, han permitido que la Corte avance en los derechos de las personas de la tercera edad, que se encuentran en una situación de debilidad e indefensión, por lo que tiene claro que requieren de una protección constitucional reforzada. Sin embargo, esta Corporación ha expresado que esa sola y única circunstancia no es suficiente para acreditar la procedencia de la acción de tutela para resolver asuntos sobre acreencias pensionales, por lo que se requiere la demostración probatoria del daño causado, materializado en la vulneración de sus derechos fundamentales[67], como se analizará en el siguiente apartado.(…)”¹⁴.

En el mismo sentido se pronunció el máximo órgano constitucional en sentencia T-502 de 03 de diciembre de 2020, M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO:

“ (...) 10. En relación con las controversias pensionales, la acción de amparo en principio es improcedente, pues para la defensa de los derechos relacionados con ellas, los interesados tienen el escenario de debate judicial de la jurisdicción laboral. Sin embargo, se ha admitido que la tutela procede en casos excepcionales en estos asuntos para salvaguardar derechos fundamentales, cuando las circunstancias particulares del caso concreto permiten concluir que los medios ordinarios para la defensa judicial de los derechos no tienen vocación de ofrecer una protección efectiva de los derechos reivindicados.(...)”

Los anteriores planteamientos redundan en el principio de subsidiariedad para el reconocimiento de acreencias pensionales a favor de quienes interponen una acción de tutela para ello, de manera que la misma Corporación ha referido que:

“(…) 12. A partir del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela fue consagrada como un mecanismo judicial subsidiario y residual[49], que procederá “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”.

¹³ Visto en el índice No. 6 del expediente digital en SAMAI.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-337 del 21 de agosto de 2018, M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

El carácter subsidiario hace parte de la naturaleza de la tutela, pues la misma “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección.”[50] Lo anterior encuentra sentido en el hecho que este mecanismo constitucional no fue diseñado para suplir los procesos ordinarios[51] a los cuales deben acudir los ciudadanos para dar solución a sus controversias.

A partir de lo anterior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece de manera clara que una de las causales de improcedencia de la acción de tutela ocurre “[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 encuentre el solicitante.” (Subrayas fuera del texto original) En este sentido, el juez constitucional deberá analizar las circunstancias específicas del caso objeto de análisis para determinar si los medios o recursos de defensa judicial existentes son idóneos para solucionar la situación del accionante.

13. No obstante lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 ibídem, en los casos en que aun así existan medios principales de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación reconoce dos excepciones a la improcedencia del recurso de amparo por subsidiariedad. Estas salvedades tienen sus respectivas implicaciones respecto de la manera en la que ha de concederse el amparo constitucional, en caso de encontrarlo viable:

“i) Si bien, en abstracto, existe otro medio de defensa judicial y el accionante cuenta con él para la defensa de sus derechos, desde la perspectiva de la relación entre el mecanismo y el fin constitucional perseguido por el actor, aquel no tiene la virtualidad de conjurar un perjuicio irremediable. De tal forma, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, mientras el interesado acude a la vía ordinaria para discernir el caso o esta resuelve definitivamente el asunto y, momentáneamente resguarda sus intereses.

ii) Si bien existe otro medio de defensa judicial, éste no es eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual la tutela procede de manera definitiva. El análisis sobre la eficacia del medio ordinario se encuentra determinada por el contraste entre éste y las condiciones particulares del accionante.”[52] (Subrayas fuera del texto original)

A partir de lo anterior, la Corte ha sostenido que la acción de tutela procederá, así existan medios ordinarios de defensa judicial que se encuentren disponibles, cuando (i) los mecanismos ordinarios no tienen la virtualidad de conjurar el perjuicio irremediable en el caso del accionante, para lo cual el amparo procederá de manera transitoria y (ii) los medios de defensa judicial que existen son ineficaces, es decir, que no tienen la capacidad de proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona[53], para lo cual procederá el amparo de manera definitiva[54].

Reiteración del análisis principio de subsidiariedad de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de acreencias pensionales

14. Es importante tener en cuenta que esta Corporación ha establecido una interpretación pacífica y reiterada con respecto al principio de subsidiariedad

cuando se trata de acciones de tutela que buscan el reconocimiento y pago de acreencias pensionales. En este sentido, la Corte ha señalado que, con fundamento en el principio de subsidiariedad, el recurso de amparo no procede frente a reclamaciones de tipo laboral o pensional, pues el escenario idóneo para conocer de dichos asuntos es la jurisdicción ordinaria laboral, mediante el ejercicio del medio judicial respectivo.[55]

No obstante, como fue desarrollado anteriormente, esta Corporación ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se trata de la protección de derechos de contenido prestacional, como son las acreencias pensionales, bien sea como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o como medio principal cuando las vías de defensa judicial ordinarias no resultan idóneas ni eficaces para la protección de los derechos fundamentales trasgredidos[56].

15. Así, la procedencia del amparo para el reconocimiento de prestaciones pensionales se sujeta a las siguientes reglas: (i) procede como mecanismo transitorio, cuando a pesar de la existencia de un medio ordinario de defensa para el reconocimiento de la prestación, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, conforme a la especial situación del peticionario[57]; (ii) procede la tutela como mecanismo definitivo cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias no es idóneo y eficaz, conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia. [58] Además, (iii) cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como los niños y niñas, mujeres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad, personas de la tercera edad, entre otros, el examen de procedibilidad de la acción de tutela es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos. [59]

16. No obstante lo anterior, la Corte ha considerado que la condición de vulnerabilidad o la calidad de sujeto de especial protección constitucional del interesado no son suficientes para que, sólo por esa circunstancia, la tutela sea procedente en materia pensional. [60] Por ello, la Corte ha establecido reglas jurisprudenciales para estudiar las pretensiones que implican otorgar una pensión por vía de la tutela, que consisten en:

“a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional.

b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.

c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados.”[61](...)”⁵

Es así como se procederá a analizar cada una de las anteriores reglas para el caso concreto del accionante:

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-009 del 21 de enero de 2019, M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

a. Que se trate de sujetos de especial protección constitucional

Como quedó demostrado con las pruebas aportadas con la tutela, el señor Gabriel Ernesto Upegui López presenta una pérdida de capacidad laboral del 82.03%, según la determinación efectuada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima y del Huila, lo que conllevó a que le fuera reconocida pensión de invalidez por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Al respecto, se recuerda que la Corte Constitucional ha establecido que las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por el Estado, como se muestra a continuación:

“(...) 29. Posteriormente la Sala Tercera de Revisión al tutelar el derecho al debido proceso de un ciudadano al que le fue negada la pensión de invalidez por cuenta de la indebida valoración en el dictamen de pérdida de la capacidad laboral, reiteró en la sentencia T-093 de 2016, lo siguiente respecto de este grupo de especial protección:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que de los mandatos constitucionales se infiere que el Estado tiene las siguientes obligaciones: i) otorgar las condiciones necesarias para que las personas en situación de discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones a los demás; ii) sancionar los maltratos o abusos que se presenten y a su vez, el deber de velar por la protección integral de las personas que se encuentra en circunstancia de vulnerabilidad; y por último; iii) adelantar diversas políticas públicas en las que se contemple, la previsión, rehabilitación e integración social de los grupos de especial protección” (subraya fuera de texto)[34].

30. De lo expuesto se concluye que: (i) la interpretación jurisprudencial del mandato de trato igual, comporta una especial obligación de protección para las personas en condición de discapacidad; (ii) la protección de la cual son acreedores dichos sujetos se aplica a distintos ámbitos, dentro de los cuales, se incluyen las pensiones; (iii) en lo posible se debe ofrecer a este grupo de especial protección los apoyos necesarios para enfrentar las barreras físicas o sociales que limitan sus posibilidades de gozar de una vida digna y, (iv) se deben sancionar los actos de maltrato o abuso que se desplieguen en contra de la población que se encuentre en circunstancia de vulnerabilidad. (...)”¹⁶

Es así como es posible colegirse que el actor es un sujeto de especial protección, en virtud a la discapacidad que presenta, cumpliéndose la primera regla planteada por la Corporación Constitucional.

b. Que la falta de pago de la prestación o su disminución, genere un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital.

Frente a este supuesto, se avizora que el porcentaje de pérdida de capacidad laboral con el que fue calificado el accionante es muy alto, lo que llevó a que el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué ordenara en favor de aquél

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-575 del 13 de septiembre de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, decisión confirmada por el Tribunal Administrativo del Tolima. Por ello, se encuentra que el tutelante no se encuentra en condiciones de laborar y de generar ingresos para su familia y para él, lo que conlleva a la afectación de garantías fundamentales como lo es el mínimo vital y la dignidad humana, a lo que se suma que su esposa ha estado por más de un año incapacitada como consecuencia de afectación en su salud que padece, lo que significa que tampoco ha podido trabajar.

Asimismo, no puede el despacho perder de vista que el actor y su esposa procrearon dos hijos, los cuales son menores de edad a la fecha, de 14 y 17 años de edad, y quienes dependen en aquellos para su subsistencia, siendo además considerados también sujetos de especial protección.

En vista de lo anterior, la segunda regla también se cumple en este asunto.

c. Que el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada.

De la prueba documental aportada, se acreditó que el accionante había solicitado ante la entidad accionada el cumplimiento de la decisión judicial que ordenó el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez desde el mes de enero del año en curso, habiéndole sido ya otorgado turno de pago para ello, según lo expresado por el mismo actor.

No obstante, éste último no ha ejercido el medio judicial correspondiente para obtener el pago de una providencia judicial, siendo este la demanda ejecutiva ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que la regla en comento se cumple parcialmente.

d. Que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados.

Sobre este aspecto, se probó por el actor que su situación económica es delicada, debido a su incapacidad para laborar, así como la de su esposa, contra quien además se está adelantando proceso ejecutivo, por lo que es claro para este despacho que el promover un proceso ejecutivo para obtener el pago de la pensión invalidez que se le reconoció al señor Gabriel Ernesto Upegui López podría tardar varios años hasta el momento en que se profiera la respectiva sentencia, como consecuencia de la congestión judicial que se presenta en el país, lo que conlleva a considerar el medio judicial como ineficaz, teniendo en cuenta la situación en que se encuentran el accionante y su familia, en donde se reitera, se encuentran dos menores de edad.

Analizado lo anterior, el despacho encuentra procedente el reconocimiento por vía de tutela de la pensión de invalidez del actor, en aras de salvaguardar sus

derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, a la salud, a la vida y a la dignidad humana, por lo que a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, a través del Jefe del Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales, el Jefe del Grupo de Pensionados y el Jefe de Nómina, de la Secretaría General, al Jefe del Área financiera de la Dirección Administrativa y Financiera, y el Director de Sanidad, según sus funciones y competencias, o del área o áreas que la entidad considere responsable de ello, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia adelante los trámites administrativos y presupuestales correspondientes para que proceda a la inclusión en nómina de pensionados al señor Gabriel Ernesto Upegui López, para posteriormente proceder al pago de las respectivas mesadas que se causen en lo sucesivo, así como efectuar la afiliación de éste al Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

Comoquiera que el presente amparo es transitorio, lo previamente determinado deberá acatarse hasta tanto se cumplan efectivamente las decisiones judiciales por la entidad accionada, o hasta que se profiera la sentencia que decida de fondo el proceso ejecutivo que deberá instaurar el accionante en un término no superior a los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, lo cual se considera como un término prudencial para promover la respectiva demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el **Juez Once Administrativo del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, a la salud, a la vida y a la dignidad humana, de los cuales es titular el señor GABRIEL ERNESTO UPEGUI LÓPEZ, conforme a lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, a través del Jefe del Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales, el Jefe del Grupo de Pensionados y el Jefe de Nómina, de la Secretaría General, al Jefe del Área financiera de la Dirección Administrativa y Financiera, y el Director de Sanidad, según sus funciones y competencias, o del área o áreas que la entidad considere responsable de ello, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia adelante los trámites administrativos y presupuestales correspondientes para que proceda a la inclusión en nómina de pensionados al señor Gabriel Ernesto Upegui López, para posteriormente proceder al pago de las respectivas mesadas que se causen en lo sucesivo, así como efectuar la afiliación de éste al Subsistema de Salud de la Policía Nacional.

Comoquiera que el presente amparo es transitorio, lo previamente determinado deberá acatarse hasta tanto se cumplan efectivamente las decisiones judiciales por la entidad accionada, o hasta que se profiera la sentencia que decida de fondo el proceso ejecutivo que deberá instaurar el accionante en un término no

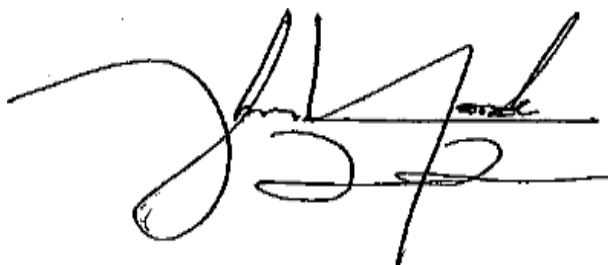
superior a los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, lo cual se considera como un término prudencial para promover la respectiva demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

TERCERO: Negar las demás pretensiones elevadas.

CUARTO: Dese cumplimiento a esta sentencia en los términos del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Si este fallo no es objeto de impugnación, envíese el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, Notifíquese a los interesados conforme al procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y Cúmplase.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'John Libardo Andrade Flórez', written over a horizontal line.

JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Juez