

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C, veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2022-00100-00
ACCIONANTE:	EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO
AGENTE OFICIOSA:	ALICIA BUITRAGO CARDONA
ACCIONADOS:	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y CENTRAL DE INVERSIONES S.A. - CISA
VINCULADAS:	REGISTRADORES ESPECIALES DE MEDELLÍN y FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LUÍS AMIGO
ASUNTO:	SENTENCIA DE TUTELA N°. 054

Procede el despacho a proferir sentencia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Edwin Alexander Carmona Buitrago, identificado con cédula de ciudadanía N°. 70.731.931 a través de agente oficiosa, señora Alicia Buitrago Cardona, identificada con cédula de ciudadanía N°. 22.099.140, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC y Central de Inversiones S.A. - CISA y los vinculados Registradores Especiales de Medellín y Fundación Universitaria Luís Amigo; al considerar vulnerados los derechos fundamentales, de: petición, debido proceso, mínimo vital e igualdad.

I. Pretensiones

Las pretensiones de la acción, son:

PRIMERA. TUTELAR el derecho fundamental al **DEBIDO PROCESO** y al **MÍNIMO VITAL**, de mi hijo **EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO**.

SEGUNDA. Que se **ORDENE** a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL –CENTRAL DE INVERSIONES S.A CISA**, dejar sin efectos la Resolución N° 011 del 06 de Agosto (sic) del 2010, el proceso coactivo N° 0053 de 26 de noviembre de 2013, en un término de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia.

Pretensión Subsidiaria:

- Que se deje sin efectos el proceso coactivo que surgió con ocasión de ese acto administrativo.

II. Hechos

Los hechos narrados por el tutelante:

1. Mediante Resolución No. 001 de enero 15 de 2010 y 004 del 26 de febrero de 2010, los Registradores Especiales de Medellín, nombraron jurados de votación para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, adelantadas el 14 de marzo de 2010, en lo que fue nombrado, Mi hijo **EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO**.SEGUNDO.

2. *Mediante Resolución N° 011 del 6 de agosto de 2010, fue sancionado mi hijo EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO, según, por no concurrir sin justa causa, para desempeñarse como jurado de votación, por lo que, la sanción ordenada, está contemplada en artículo 5 parágrafo 1, inciso 2, de la Ley 163 de 1994, es decir con multas equivalentes, hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

3. *Que según la resolución N° 011, ARTÍCULO PRIMERO, ordena Sancionar con multa de UN MILLON TREINTA MIL PESOS (1'030.000) equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, a mi hijo EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO. (anexo resolución N° 011).*

4. *El día 26 de noviembre de 2013, se libra mandamiento de pago, mediante PROCESO COACTIVO N° 0053, que dice: Que obra al Despacho para su Cobro por Jurisdicción Coactiva la Resolución N° 011 proferida el 06 de Agosto de 2010, por los Registradores Especiales de Medellín, mediante la cual se impone multa por valor de UN MILLON TREINTA MIL PESOS M/C (\$1,030,000), al Señor EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO, identificado con cedula de ciudadanía N° 70.731.931, por no concurrir a desempeñar funciones como jurado de votación en las elecciones celebradas el 14 de Marzo de 2010 en el Municipio de Medellín.(anexo constancia ejecutoria).*

5. *Que el 2 de marzo de 2022, mediante respuesta a solicitud de información, CENTRAL DE INVERSIONES S.A CISA, refiere lo siguiente: “Que mediante acuerdo contenido en Contrato Interadministrativo marco de compraventa de Cartera celebrado entre el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Central De Inversiones S.A 041-2017 el 22 de julio de 2019, se cedió título debidamente ejecutoriado, el cual contiene obligación clara, expresa y actualmente exigible, en contra EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO identificado (a) con C.C 70731931.*

6. *Que, según la liquidación de la obligación de CISA, se debe por valor de la sanción, UN MILLÓN TREINTA MIL PESOS (1'030.000), intereses al 28 de marzo de 2022, UN MILLÓN DOSCIENTO SESENTA MIL CUARENTA Y SIETE PESOS (1'260.047). (anexo radicado N°679359).*

7. *Que el 20 de marzo de 2022, mediante radicado N°21816295, se procedió a solicitar por medio de petición a la Registraduría, la exoneración del pago de los valores que se le están cobrando a mi hijo EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO. Con respuesta negativa el 25 de marzo de 2022, desde el correo giagudelo@registraduria.gov.co(anexo respuesta 25 de marzo 2022).*

8. *Quiero dar a conocer señor(a) Juez de Tutela, el motivo por el que mi hijo nunca se enteró de que fue asignado como jurado de votación en las elecciones celebradas el 14 de marzo del 2010 en el Municipio de Medellín. Aun, el estudiando en la Universidad Católica “Luis Amigo” en Medellín.*

9. *El día 8 de octubre de 2009, mi hijo Edwin Alexander Carmona Buitrago, dirigiéndose del trabajo a la casa en moto, a las 22:30 horas cerca al barrio San Joaquín, en el municipio de Medellín, sufre un atropellamiento por parte de un automóvil tipo taxi, el cual sufrió politraumatismo, trauma craneoencefálico severo, pérdida de conciencia, contusiones hemorrágicas intraparenquimatosas, requiriendo craneotomía y ventriculostomía, ventriculitis, confusión cardiopulmonar izquierda la cual posteriormente evolucionó a neumonía y derrame pleural izquierdo con shock cardiogénico, séptico y falla ventilatoria. (anexo primer informe técnico médico legal)*

10. *El día 13 de abril de 2010, en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Dirección Regional Noroccidente–Seccional Antioquia, se realiza el segundo reconocimiento médico legal. Determinando, “una deformidad física que afecta el cuerpo, por lo notorio de las cicatrices descritas en cráneo, tórax y abdomen, de carácter permanente. ... (Anexo segunda valoración).*

11. *A mi hijo, Edwin Alexander Carmona Buitrago, se le determinó una pérdida de capacidad laboral de 85.99% de origen común, con fecha de estructuración el 8 de octubre de 2009. Que, por tal motivo, mi hijo quedó con una discapacidad física. (anexo hoja PCL).*

12. *Quiero dar a conocer a usted señor(a) Juez de tutela que, yo quedé como tutora de mi hijo por la discapacidad, además, mi hijo estudiando en la Fundación Universitaria “Luis Amigo”, para la fecha del accidente era alumno de la carrera de derecho, la institución contaba con todos los datos para algún tipo de requerimiento. Entonces, no es entendible porque la registraduría no hizo notificación personal alguna, para haber informado el motivo de la no asistencia de EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO, como jurado de votación el 14 de marzo de 2010.*

13. *Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se vulneró el debido proceso, inicialmente por indebida notificación, además porque mi hijo, hacia parte de las causales de exoneración como jurado de votación, por la enfermedad grave, en este caso el accidente sufrido antes de ser nombrado jurado de votación. Habiendo podido justificar su inasistencia, cuando no se debió a una causa voluntaria.*

14. *Así las cosas, las implicaciones de un cobro coactivo por el valor ya mencionado, desprotege del derecho fundamental al mínimo vital, toda vez que con la pensión por invalidez (salario mínimo) que le dan a mi hijo, se sostiene una familia, comprendida por mi madre, yo y mi hijo, con lo que requiere sostener una discapacidad física. Pues al tratarse de una persona en estado de debilidad manifiesta por su discapacidad, merece la relevancia constitucional de protección, lo cual esta acción de tutela es el mecanismo idóneo por la urgencia manifiesta a proteger.*

15. *Por último, quiero hacer saber, que la manera de enterarme del cobro coactivo a mi hijo EDWIN ALEXANDER CARMONA BUITRAGO, fue porque recibí una llamada telefónica a mi celular 3136310888 a mediados del mes de febrero de 2022, por parte de una persona de CISA, y que, desde ahí me llaman casi todos los días. Es por eso que, dichos trámites se llevaron a cabo sin el mínimo de garantías al debido proceso, ya que en primer lugar nunca se conoció la Resolución, ni se tuvo notificación alguna del acto administrativo que ordenaba su nombramiento como jurado de votación y tampoco, del acto que ordenó una sanción pecuniaria mediante un proceso de cobro coactivo.*

III. Actuación Procesal

Mediante auto de 1 de abril de 2022, se admitió esta acción, y se ordenó notificar al Registrador Nacional del Estado Civil o quien haga sus veces, Registradores Especiales de Medellín o quien haga sus veces, presidente de la Central de Inversiones S.A. - CISA o quien haga sus veces, y Rector General de la Fundación Universitaria Luis Amigo o quien haga sus veces. Notificaciones que se surtieron el 4 de abril de 2022.

IV. Respuesta de las Accionadas

1. Registraduría Nacional del Estado Civil

La accionada dio contestación a través de correo electrónico el 7 de abril de 2022, suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica, indicó que se deben negar las pretensiones de la demanda, en razón a que está demostrada la falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la Registraduría Nacional del Estado Civil - Sede Central, ya que las resoluciones que designan jurados de votación para los distintos procesos electorales, se expiden de conformidad a la distribución administrativa señalada del Decreto 1010 del año 2000 y la competencia del nivel desconcentrado.

Aludió, que mediante la Resolución N°. 5510 de 6 de julio de 2012, el Registrador Nacional del Estado Civil, designó a partir de 19 de agosto de 2012, en cabeza de los Delegados Departamentales y los Registradores Especiales de cada Circunscripción Electoral, el conocimiento de los procesos de recaudo de cartera en contra de las sanciones impuestas por contravención a normas electorales, por lo que, dichos Delegados del Registrador Nacional en Antioquia y los Registradores Especiales de Medellín, son los directamente encargados de dar la información relacionada con las pretensiones del accionante.

Agregó, que se debe tener en cuenta que el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, celebró contrato interadministrativo marco de compraventa de cartera con la Central de Inversiones CISA S.A., CM-041-2017, por ende, los procesos coactivos y lo que de estos se desprenda deberán ser atendidos por dicha sociedad.

2. Central de Inversiones S.A. - CISA

La accionada dio contestación a través de correo electrónico de 5 de abril de 2022, expresó que la acción de tutela se debe declarar improcedente, dado que no existe vulneración de los derechos fundamentales alegados por el tutelante, puesto que la Registraduría Especial de Medellín, designó al accionante como jurado de votación para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, celebradas el 14 de marzo de 2010, sin que asistiera a cumplir con su deber, por lo cual, procedió a expedir la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, ejecutoriada el 4 de noviembre de 2010, imponiéndole sanción de multa por la suma de \$1.030.000, y posteriormente, con base en el acto administrativo, adelantó proceso de cobro coactivo, siendo cedido título a la Central de Inversiones S.A.

Manifestó que la Registraduría Nacional del Estado Civil, ha surtido en debida forma la designación y notificación a los jurados de votación, conforme a lo establecido en el artículo 105 del Código Nacional Electoral, pues, este cargo es de forzosa aceptación y la notificación, se entiende con la sola fijación o publicación en un lugar público, siendo obligación del ciudadano revisar dicha publicación con la finalidad de cumplir con su deber como jurado de votación, adicional a ello, la entidad implemento enlace de consulta a través de la página web www.registraduria.gov.co, por lo cual, el tutelante contó con los mecanismo para consultar si se encontraba designado para ser jurado de votación, para las elecciones anteriormente mencionadas.

Agregó que, Central de Inversiones S.A., le ha brindado al accionante opciones de pago, con el fin de llegar a un acuerdo, por lo que ha actuado conforme a su deber legal y a la competencia que le atañe según la celebración del contrato de compraventa de cartera N°. 041-2017.

Vinculados

1. Registradores Especiales de Medellín

El 7 de abril de 2022, a través del oficio N°. 000705, las Registradoras Especiales del Estado Civil de Medellín, expresaron que se debe declarar improcedente la acción, en razón a que con la Resolución N°. 001 de 15 de enero de 2010, el tutelante fue designado como jurado de votación, para las elecciones de Congreso de la República y Parlamento Andino, celebradas el 14 de marzo de 2010, cargo de forzosa aceptación y del que se entiende surtida la notificación con la sola publicación o fijación en lugar público de la respectiva lista, y que ante la inasistencia a los comicios se procedió a sancionarlo a través de la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, remitiendo el 2 de septiembre de 2010, la notificación del citado acto administrativo a la Fundación Universitario Luís Amigo, ya que, dicha institución era quien lo había postulado para prestar el servicio, y al no poderse surtir la notificación personal de la citada resolución, se surtió el edicto quedando debidamente ejecutoriada el 27 de diciembre de 2010, que actualmente, Central de Inversiones S.A. CISA, es el nuevo acreedor de la obligación coactiva, por lo que cualquier actuación respecto del pago de la obligación debe adelantarse con dicha compañía.

Explicaron que la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de Registradoras Especiales del Medellín, no ha vulnerado los derechos fundamentales alegados por el accionante a través de su agente oficiosa, ya que los actos administrativos dictados dentro del proceso sancionatorio se encuentran firme, por lo que, se deben debatir la legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

2. Fundación Universitaria Luís Amigo

La vinculada dio contestación a través de correo electrónico de 4 de abril de 2022, indicando que el señor Edwin Alexander Carmona Buitrago, no ha interpuesto tutela anterior por los mismos hechos, en contra del ente universitario que representa, que fue estudiante del programa de Derecho, sede Medellín, hasta el 2009 semestre 2, en la actualidad no tiene vinculación alguna con la institución.

V. Pruebas

• Accionante

1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Alicia Buitrago Cardona.
2. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Edwin Alexander Carmona Buitrago.
3. Copia de la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, "*Por la cual se sanciona a los empleados particulares, que fueron nombrados Jurados de Votación y que no concurrieron a desempeñar sus funciones en las elecciones de CONGRESO DE LA REPUBLICA Y PARLAMENTO ANDINO, celebradas el 14 Marzo de 2010 en el municipio de Medellín*" y constancia de ejecutoria de 4 de noviembre de 2010.
4. Copia del acto administrativo de 26 de noviembre de 2013, a través del cual las Delegadas del Registrador Nacional del Estado Civil en Antioquia, decidieron librar mandamiento de pago vía ejecutiva en contra del accionante, así:

Librar Mandamiento de Pago vía ejecutiva por Jurisdicción Coactiva a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en contra del Señor EDWIN ALEXANDER CARMON ABUITRAGO, identificado con la cedula de ciudadanía N° 70.731.931, por la suma de UN MILLON TREINTA MIL PESOS M/C(\$1,030,000), mas los intereses causados desde que la obligación se hizo exigible, esto es, desde el 04 Noviembre de 2010, los cuales se liquidaran de conformidad con lo establecido en el artículo 1617 del C.C.

ACCIÓN DE TUTELA

SEGUNDO: Notifíquese el contenido de este Mandamiento de Pago al sancionado para que dentro del término de quince (15) días siguientes a la Notificación (Artículo 830 del Estatuto Tributario), pague a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la cuenta corriente N°026990036 del Banco Davivienda, la suma de UN MILLON TREINTA MIL PESOS M/C (\$1,030,000), más los intereses causados de acuerdo con lo establecido en el artículo 1617 del C.C., desde que la obligación se hizo exigible hasta la fecha de su pago y las costas a que hubiere lugar.

5. Copia de la certificación en la que consta que el 20 de noviembre de 2014, quedó surtida la notificación de mandamiento de pago, expedida el 26 noviembre de 2014.

6 Copia del oficio de 2 marzo de 2022, por medio del cual, el jefe del servicio integral al usuario (E) de Central de Inversiones S.A. CISA, dio respuesta al requerimiento del señor Edwin Carmona, a través del correo electrónico alipevilla@gmail.com, en el sentido de indicarle el origen de la obligación y le adjunta copia de la Resolución N°. 11 de 6 de agosto de 2010.

7. Captura de pantalla de recibido de correo electrónico de 25 de marzo de 2022, por medio del cual, la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el que se le da respuesta a la petición de 20 de marzo de 2022, elevada por la señora Alicia Cardona.

8. Copia del formulario de atención al público, trámites web, de 20 de marzo de 2022, a través del cual se solicita a la Registraduría Nacional del Estado Civil, del pago de la sanción de la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, debido que no asistió a desempeñarse como jurado de votación en consideración al grave accidente que sufrió el 8 de octubre de 2009, el cual trajo como consecuencia, pérdida de la capacidad laboral del 85.99%, pérdida del habla, medio cuerpo paralizado, discapacidad física y mental.

9. Informes Técnicos de emitidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense Regional Noroccidente - Seccional Antioquia - Sede Medellín, de 4 de enero, 13 de abril de 2010, en los que concluyó, perturbaciones graves en diferentes partes de su cuerpo.

11. Publicación mediante aviso de 19 de agosto a 4 de septiembre de 2019, de la citación a fin de que comparezca entre ellos, el señor Carmona Buitrago, a surtir la notificación personal, del oficio por medio del cual se le comunica la cesión de cartera, al colector de activos públicos Central de Inversiones S.A. CISA.

11. Historia Clínica del Hospital General de Antioquia, perteneciente al señor Edwin Carmona, en la que consta que el 6 de agosto de 2009, ingresó a ese centro médico, debido a un traumatismo intracraneal *“motocicleta lesionado por colusión con auto, camioneta o furgoneta, motociclista sin especificación, lesionado accidente”*.

12. Certificación suscrita por la jefa del departamento de registro académico de la Fundación Universitaria Luis Amigo, en la que consta que el señor Carmona, estuvo matriculado en el año 1 - 2/2009.

• **Accionadas**

Central de Inversiones S.A. - CISA

1. Copia de la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, suscrita por los registradores especiales del Estado Civil, *“Por la cual se sanciona a los empleados particulares, que fueron nombrados Jurados de Votación y que no concurrieron a desempeñar sus funciones en las elecciones al CONGRESO DE LA REPUBLICA Y*

PARLAMENTO ANDINO, celebradas el 14 Marzo de 2010 en el municipio de Medellín”.

2. Copia de la constancia de fijación en lista de la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, de 23 a 27 de agosto de la misma anualidad.
3. Copia de la constancia de ejecutoria de la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, firmada por los registradores especiales del Estado Civil de Medellín, la cual fue dada a los 4 días de noviembre.
4. Copia del oficio DDA-CJ-CC-0910-26-3920 de 29 de octubre de 2013, suscrito por los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil de Antioquia, por medio del cual le informa al demandante que la entidad se encontraba recaudando la sanción impuesta en su contra, cuyo título ejecutivo, es la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, por lo que debía acercarse para concretar el pago de la sanción.
5. Copia de Guía N°. GN20163468 de la empresa THOMAS express, en la que consta el envió del oficio DDA-CJ-CC-0910-26-3920 de 29 de octubre de 2013, a la Diagonal 5 A # 13 -14, presunta dirección del tutelante, la cual fue devuelta.
6. Copia del oficio N°. 2018001584 de 22 de junio de 2018, suscrito por los delegados del Registro Nacional del Estado Civil de Antioquia, informándole al accionante que contra él la entidad se encontraba adelantando un proceso de cobro coactivo, cuyo título ejecutivo era la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, por lo que debía acercarse a esa dependencia para lo competente.
7. Copia de la guía N°. 000086872985 de la empresa Thomas express, en la que consta envió del oficio DDA-CJ-CC-0910-26-3920 de 29 de octubre de 2013, a la Diagonal 5 A # 13 -14, presunta dirección del tutelante, devuelta por la causal 03.
8. Copia del contrato interadministrativo, marco de compraventa de cartera celebrado entre el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Central de Inversiones S.A. CISA N°. 01-041-2017, que tiene por objeto la compraventa de cartera, propiedad del vendedor al comprador.

- **Vinculados**

Registradoras Especiales del Estado Civil de Medellín

1. Copia de la Resolución N°. 001 de 15 de enero de 2010, por la cual, las registradoras especiales del Estado Civil de Medellín, nombran los jurados de votación en el municipio de Medellín - Antioquia, para las elecciones de 14 de marzo de 2010, entre los que se encuentra designado el demandante, puesto de votación Institución Educativa Barrio Santa Cruz, mesa de votación N°. 9, como vocal suplente.
2. Copia del oficio N°. 100100-7819 de 2 de septiembre de 2010, firmado por las registradoras especiales del Estado Civil de Medellín, por medio del cual, remite al jefe del Departamento Relaciones Laborales de la Fundación Universitaria Luís Amigo, los oficios para que los empleados y estudiantes que no prestaron sus servicios en las elecciones del año 2010, se dirijan a la entidad a fin de surtir la notificación personal de la resolución sancionatoria.
3. Copia de las guías números: GN11198856, GN 11198854, GN 11199132 y GN11199162, en las que consta el envió del oficio citado en el numeral anterior.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las entidades accionadas, este despacho es competente para conocer de la acción de tutela.

6.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, se advierte que se centra en determinar: *i.)* ¿es procedente la acción de tutela, para ordenar a las accionadas, dejar sin efectos: *a.)* la Resolución N°. 011 de 6 agosto de 2010, que sancionó al demandante por inasistencia a ejercer el cargo de jurado de votación, en los comicios para Congreso de la Republica y Parlamento Andino, celebrados el 14 de marzo de 2010, en el municipio de Medellín, y *b.)* el proceso de cobro coactivo N°. 0053 de 26 de noviembre de 2013?; y *ii.)* ¿la Registraduría Nacional del Estado Civil, vulneró el derecho fundamental de petición del accionante, al no dar respuesta a la solicitud de 20 de marzo de 2022?

6.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

6.3.1. Procedencia

La acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3° del Artículo 86 de la Constitución dispone: *“Esta acción 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”*.

A su vez, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional en Sentencia T-177 de 2011, establece:

En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.**"
Negritas fuera de texto

La norma y jurisprudencia citadas, indican que para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

6.3.2. Subsidiariedad

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección, así:

(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente.
Negritas fuera de texto

Así pues, la Corte Constitucional, ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que a través de este medio extraordinario de protección, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

6.3.3. Perjuicio Irremediable

En lo referente al perjuicio irremediable, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-772 de 2014, expresó:

... respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:

“A). El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...). Hay iminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la iminencia.

*B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la iminencia y la respectiva actuación: **si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares.** Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.*

*C). **No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.** La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. **Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.***

*D). **La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...).** Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.*

*De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que **hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio**”.*

Además se consideró en esta sentencia que “el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”. Negrillas fuera de texto

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

6.3.4. Inmediatez

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz. Es así como, si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial. La Corte Constitucional, en Sentencia T- 792 de 2009, estableció:

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T-987 de 2008, indicó:

El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la acción de tutela: *i.)* tiene un carácter subsidiario, *ii.)* debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y *iii.)* procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, pues de lo contrario dejaría de ser mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en recurso ordinario.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991², se establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

6.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales de: petición, debido proceso, mínimo vital e igualdad.

6.5. Derechos Fundamentales - Normas y Jurisprudencia Aplicables

6.5.1. Petición

El artículo 23 de la Constitución Política, consagró el derecho de petición como el derecho fundamental que tienen las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto, la Constitución Política, establece: **“ARTICULO 23.** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”*.

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-463 de 9 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-184 de 2009.
Página 12 de 23

*“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, **que ésta debe ser de fondo**. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.*

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental³.

6.5.2. Ley 1755 de 2015

De otra parte, la Ley 1755 de 2015, estableció los objetos y modalidades del derecho de petición, ante las autoridades, así:

*Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. **Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código**, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. Negrillas fuera de texto

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Así mismo, la citada Ley, estableció parámetros importantes, como los tiempos de respuesta de acuerdo con el tipo de petición y la competencia para dar respuesta a las solicitudes, siendo así, que en su artículo 14, señaló:

***... 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.*
(...)

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.
Página 13 de 23

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. Negrilla y Subrayado fuera del texto

Ahora bien, como consecuencia de la Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, dada la situación actual de pandemia por Covid-19, se expidió el Decreto 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, y se ampliaron los términos en cuanto a la atención de peticiones de la siguiente forma:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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 el presente artículo 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 en este artículo.

Parágrafo. *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales. Negrillas fuera de texto*

En el mismo sentido, se pronunció la Corte Constitucional, en la Sentencia C-242 de 2020, declarando la exequibilidad condicionada del anterior, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los particulares que deben atender solicitudes.

6.5.3. Debido Proceso

El derecho al debido proceso, se encuentra consagrado en la Constitución Política, en los siguientes términos: **“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...).”** Negrillas fuera de texto

Es decir, que desde nuestra carta magna, se le imponen a las autoridades y a las personas que ejercen funciones públicas, el deber de respetar el debido proceso en todas sus actuaciones, garantizando con ello su observancia, no solo en el ámbito

jurídico sino también en lo administrativo, esa garantía se traduce en el respeto que debe tener la administración a las formas previamente definidas, a la salvaguarda de los principios de contradicción e imparcialidad, y a la garantía de que la actuación administrativa se surtirá respetando todas sus etapas, ajustándose al ordenamiento jurídico legal y a los preceptos constitucionales.

De esta manera, en la Sentencia T-200 de 2011, la Corte Constitucional, señaló:

(...) Sobre el debido proceso administrativo la Corte ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos. Negrillas y subrayas fuera de texto

Luego, debe recordar el despacho que el debido proceso administrativo se aplica al desarrollo de cualquier actuación que adelante una entidad pública o particular que ejerza funciones públicas, garantizándose así los derechos de defensa y contradicción.

6.5.3. Mínimo Vital

Con respecto al mínimo vital, la Corte Constitucional en Sentencia T-053 de 2014, aclaró:

El mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional” y encuentra su materialización en las diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral. Negrillas y subrayas fuera de texto

En el estudio realizado por la Guardiania Constitucional⁴, al significado que tiene el término mínimo vital, esta concluye que existen diferentes clases de mínimos vitales, de acuerdo con el estatus adquirido en la vida de una persona, igualmente, determina que la afectación no debe ser cualquiera, sino de tal magnitud que afecte el mínimo vital, aclarando que entre más alto el nivel de vida, mayor debe ser la capacidad sobre llevar la variación que se presente, en esa dirección la Corporación, dijo:

Al existir diferentes mínimos vitales, es una consecuencia lógica que haya distintas cargas soportables para cada persona. Para determinar esto, es necesario indicar que entre mayor sea el ingreso de una persona, mayor es la carga que puede soportar y, por ende, la capacidad de sobrellevar con mayor ahínco una variación en el caudal pecuniario que reciba

(...)

El mínimo vital es un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-184 de 2009.
Página 15 de 23

*variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, **existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada quien. Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna.***

(...)

*De los medios probatorios obrantes en el expediente, considera la Sala que **la diferencia existente entre los gastos familiares indicados por el demandante y el ingreso total de ambas mesadas pensionales es tan pequeña, que no comporta una real afectación al mínimo vital y, por tanto, la existencia de un perjuicio irremediable.** En este sentido, esta Sala de Revisión considera que el monto pensional recibido por el demandante, **así como aquél que mensualmente es pagado a su esposa, es suficiente para que la variación en los ingresos sea una carga soportable. Además, observa la Sala, que la acción de tutela interpuesta por el demandante es improcedente, ya que existen los medios de defensa judicial idóneos – que no han sido utilizados.*** Negrillas fuera de texto

*Es evidente que el mínimo vital cubre ámbitos prestacionales diversos, pues se encuentra inmerso no sólo en el salario, sino en la seguridad social. En efecto, si bien **el artículo 53 contempla el derecho de todo trabajador a percibir una remuneración mínima vital y móvil,** no es el único que desarrolla el derecho a la subsistencia digna. Así las cosas, esta Corporación ha reiterado en su jurisprudencia que el mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”. En este orden de ideas, también se ha señalado que el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada quien. De esta forma, cada persona tiene un mínimo vital diferente, que depende en últimas del estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida. El derecho al mínimo vital se relaciona con la dignidad humana, ya que se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna. Encuentra su materialización en diferentes prestaciones, como el salario o la mesada pensional, mas no es necesariamente equivalente al salario mínimo legal, pues depende del status que haya alcanzado la persona durante su vida. Empero, esta misma característica conlleva a que existan cargas soportables ante las variaciones del caudal pecuniario. Por lo mismo, ante sumas altas de dinero, los cambios en los ingresos se presumen soportables y las personas deben acreditar que las mismas no lo son y que se encuentran en una situación crítica. Esto se desprende de las reglas generales de procedencia de la acción de tutela contempladas en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991.* Negrillas fuera de texto

6.5.4. Igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental a la igualdad, en los siguientes términos:

ACCIÓN DE TUTELA

Art. 13.- Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Respecto a la igualdad de trato, se hace necesario desarrollar reglas o criterios de evaluación para determinar cuando una persona se encuentra en una situación de especial protección que amerite utilizar criterios diferentes, los cuales serán usados bajo algunas condiciones especiales.

En el estudio del derecho a la igualdad, según la Sentencia C-090 de 2001, la Corte Constitucional, manifestó:

Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un sentido unívoco sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad mecánica y matemática, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto”.

*(...), entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. **Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen razonable la distinción.***⁵ Negrillas fuera de texto

De manera que, en aplicación del derecho a la igualdad, las autoridades no pueden hacer distinciones subjetivas que carezcan de justificación alguna, pues, si imparten un trato diferencial, éste debe fundamentarse en consideraciones razonables y objetivas que hagan viable la misma, esto es, que exijan o ameriten un trato diferente por referirse a personas que se encuentran en condiciones distintas.

7. Actos Administrativos Definitivos

En este punto, debe indicarse que la Corte Constitucional⁶, se ha manifestado en diferentes momentos, indicando la improcedencia de la acción de tutela, para controvertir actos administrativos definitivos, y solo excepcionalmente admite su protección, si se cumplen una serie de requisitos por parte del tutelante, en esa dirección el alto tribunal, señaló:

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-090 de 2001.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-260 de 2018.

37. Concordante con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, **por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas**^[38]. En este sentido, la Corte manifestó en la Sentencia T-030 de 2015: **“que conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable [...]”**.

38. En este sentido, esta Corte ha determinado que, excepcionalmente, será posible reclamar mediante la acción de tutela la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la expedición de un acto administrativo, **no sólo cuando se acude a la tutela como medio transitorio de amparo, evento en el cual será necesario acreditar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, sino también cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad**^[39] y/o **eficacia**^[40] para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados.

39. Se observa entonces, que para que proceda el presente mecanismo constitucional en un caso como el que nos ocupa donde se alega la vulneración del debido proceso por una serie de actos administrativos expedidos a lo largo de un proceso liquidatorio, **debe constatarse como requisito sine qua non, un perjuicio irremediable que desplace la órbita de competencia del juez contencioso administrativo.**

40. Por lo tanto, el juez constitucional debe examinar si se configuran en el caso concreto las características del perjuicio irremediable establecidas en los reiterados pronunciamientos de esta corporación^[41], a fin de determinar: **(i) que el perjuicio sea inminente, lo que implica que amenace o esté por suceder (ii) que se requiera de medidas urgentes para conjurarlo, que implican la precisión y urgencia de las acciones en respuesta a la inminencia del perjuicio, (iii) que se trate de un perjuicio grave, que se determina por la importancia que el Estado concede a los diferentes bienes jurídicos bajo su protección, y (iv) que solo pueda ser evitado a través de acciones impostergables, lo que implica que se requiere una acción ante la inminencia de la vulneración, no cuando se haya producido un desenlace con efectos antijurídicos; por lo que no puede pretenderse entonces, vaciar de competencia la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa en busca de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito sobre los procedimientos ordinarios**^[42].

8. Protección Especial - Discapacidad

Al estudiar los casos de solicitud de protección, de personas que presentan algún tipo de discapacidad, la Gardiana Constitucional⁷, ha manifestado que estas tiene por parte del Estado, protección reforzada, así:

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. T-662 de 2017.

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado de manera reiterada que **las personas en situación de discapacidad gozan de una protección constitucional reforzada^[12]**. Tal escenario se origina de lo previsto en el artículo 13 de la Carta, en que se establece la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, al mismo tiempo que se dispone proteger de manera especial a las personas que, **entre otras razones, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, por su condición física o mental^[13]**. Igualmente, los artículos 47, 54 y 68 de la Carta^[14], le imponen al Estado diferentes deberes tendientes a la protección de estas personas, buscando su inclusión plena en la sociedad.

Dogmáticamente, el estudio sobre los derechos de las personas con discapacidad ha tenido distintos acercamientos, hasta la implementación actual del modelo social^[15], en el que se entiende que la persona con discapacidad no se encuentra marginada o discriminada por razón de una condición física, sensorial o psíquica determinada, sino por las dificultades que enfrenta para su adecuada inclusión social, por la imposición de barreras por parte de la sociedad. Este modelo se dirige a garantizar el mayor nivel posible de autonomía del individuo, haciéndolos partícipes en la toma de decisiones que los afectan^[16], a través del aforismo: nada sobre nosotros sin nosotros.

Como parte del bloque de constitucionalidad, se destaca la recepción en nuestro ordenamiento jurídico de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009^[17]. Este instrumento, que apela a los postulados básicos del modelo social, busca darle prevalencia a las medidas que tienen como propósito disminuir o erradicar las barreras sociales que dificultan la realización del principio de igualdad de oportunidades respecto de las personas con discapacidad^[18]. Dentro de este objetivo, el artículo 5 de la citada Convención señala que los Estados Partes tienen la obligación de adoptar medidas dirigidas a prevenir y proscribir la discriminación, a través de la implementación de ajustes razonables, en el marco normativo o de política pública del cual depende el acceso a servicios o actividades básicas en una sociedad, como ocurre con el empleo, la educación, el transporte y la justicia.

La propia Convención define expresamente a los ajustes razonables como aquellas “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, **cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales**”^[19]. Dentro de este propósito, el artículo 9 del instrumento internacional en cita impone a los Estados Partes el deber de adoptar medidas pertinentes para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a la información, incluida aquella que se produce como consecuencia de la prestación de servicios públicos. Así, por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad visual se impone la señalización en Braille o en otros formatos de fácil lectura y comprensión.

Todo este conjunto de medidas para reducir las desventajas estructurales y **para dar trato preferente y apropiado a las personas con discapacidad (PcD), permiten considerar que se está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional, frente al cual es obligación del Estado asegurar que las barreras existentes, que les impiden gozar de igual manera sus derechos, sean superadas, como una forma de reivindicar su dignidad.** Negrillas fuera de texto

Caso Concreto

ACCIÓN DE TUTELA

Pretende el accionante que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC y Central de Inversiones S.A. - CISA, a través de fallo de tutela a dejar sin efectos la Resolución N°. 011 de 6 de agosto del 2010, "*Por la cual se sanciona a los empleados particulares, que fueron nombrados Jurados de Votación y que no concurrieron a desempeñar sus funciones en las elecciones de CONGRESO DE LA REPUBLICA Y PARLAMENTO ANDINO, celebradas el 14 Marzo de 2010 en el municipio de Medellín*", y el proceso coactivo N°. 0053 de 26 de noviembre de 2013, adelantado con el fin de recaudar la sanción impuesta en la resolución citada.

De las pruebas allegadas al plenario, se advierte que el señor Carmona Buitrago, en el año 2009, era estudiante de la facultad de derecho en la Fundación Universitaria Luís Amigo, que por lo anterior fue postulado por ese centro educativo como jurado de votación, para las contiendas electorales celebradas en el año 2010.

De igual forma, se estableció que el tutelante el 6 de agosto de 2009, ingresó al Hospital General de Antioquia, debido a que sufrió un grave accidente de tránsito al ser atropellado por un automóvil, que la causó un trauma craneoencefálico severo, comprometiendo los miembros superiores y pérdida de la conciencia.

Igualmente, se determinó conforme a los informes técnicos de emitidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense Regional Noroccidente - Seccional Antioquia - Sede Medellín, de 4 de enero y 13 de abril de 2010, concluyó con incapacidad médico legal definitiva: ochenta (80) días; y secuelas medicolegales.

Asimismo, se observó que a través de la Resolución N°. 001 de 15 de enero de 2010, las Registradoras Especiales del Estado Civil de Medellín, nombraron al accionante, como jurado de votación (vocal suplente) en el municipio de Medellín - Antioquia, para las elecciones del 14 de marzo de 2010, asignándole como puesto de votación, la Institución Educativa Barrio Santa Cruz, mesa N°. 9.

De otra parte, se evidenció que ante la inasistencia del tutelante a desempeñar la labor de jurado de votación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en aplicación a lo dispuesto en el inciso 2 del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994⁸, expidió la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, imponiéndole una sanción equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, es decir, un millón treinta mil pesos m/cte. (\$1.030.000), decisión que mediante oficio 100100-7819 de 2 de septiembre de 2010, de las Registradoras Especiales del Estado Civil de Medellín, fue remitida al Jefe del Departamento Relaciones Laborales de la Fundación Universitaria Luís Amigo, con el fin de que este ente universitario se la diera a conocer al accionante, para que el sancionado se dirigiera a la entidad para ser notificado personalmente del citado acto administrativo, lo cual no se logró, por lo cual, la mencionada resolución se fijó en lista de 23 a 27 de agosto de la misma anualidad, quedando ejecutoriada el 4 de noviembre de 2010.

En ese sentido, con fin de recaudar el valor de la sanción, las Delegadas del Registrador Nacional del Estado Civil en Antioquia, mediante acto administrativo de 26 de noviembre de 2013, decidieron librar mandamiento de pago, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en contra del señor Edwin Alexander Carmona Buitrago, decisión que intentó comunicarse al tutelante, a través de oficio DDA-CJ-CC-0910-26-3920 de 29 de octubre de 2013, remitido mediante Guía N°. GN20163468 de la empresa THOMAS express a la Diagonal 5 A # 13 -14, surtiendo la notificación por aviso, a través de la página web, el 13 de noviembre de 2014, quedando ejecutoriada la decisión, el 20 de noviembre de 2014.

⁸ Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.

Igualmente, obra copia del formulario de atención al público, trámites web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, suscrito el 20 de marzo de 2022, por la señora madre del señor Edwin Carmona Buitrago, a través del cual, solicitó que se exonere a su hijo del pago de la sanción mediante la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, debido que no asistió a desempeñarse como jurado, en consideración al grave accidente que sufrió el 8 de octubre de 2009, y que trajo como consecuencia, pérdida de la capacidad laboral del 85.99%.

A la anterior petición, la entidad contestó el 25 de marzo de 2022, a través del correo electrónico, en el sentido de manifestar:

De manera comedida y en atención a su petición, nos permitimos manifestarle que nuestro sistema nos registra que usted se encuentra sancionado por inasistencia las elecciones se llevaron a cabo el día 14 de marzo del 2010 en el municipio de Medellín Antioquia.

De otro lado, es cierto que la Registraduría Nacional del Estado Civil suscribió contrato interadministrativo marco de compraventa de cartera CM 041-2017 con CENTRAL DE INVERSIONES SA CISA, por la cual CISA es el nuevo creador de las obligaciones coactivas que la Registraduría Nacional del Estado Civil adelantó en contra de jurados de votación que sin justa causa incumplieron sus deberes legales, en los eventos electorales llevaron a cabo desde el año 2010 hasta el año 2017 inclusive, por tal motivo se le recomienda a atender el llamado que le están haciendo a fin de aclarar su situación.

(...)

Bajo esa óptica, se encuentra que en relación con el primer problema jurídico, se debe estudiar si en el caso del señor Carmona Buitrago; se cumple con las condiciones exigidas por la jurisprudencia constitucional, para que sea procedente revisar un acto administrativo definitivo, así: “(i) que el perjuicio sea inminente, lo que implica que amenace o esté por suceder”; es este punto no se evidencia un perjuicio irremediable, pese a las condiciones del señor Carmona Buitrago, “(ii) que se requiera de medidas urgentes para conjurarlo, que implican la precisión y urgencia de las acciones en respuesta a la inminencia del perjuicio”, no se observa que el tutelante requiera de una medida urgente, por cuanto el perjuicio no es inminente; “(iii) que se trate de un perjuicio grave, que se determina por la importancia que el Estado concede a los diferentes bienes jurídicos bajo su protección”, si bien existe un perjuicio para las finanzas del señor Carmona, no es de tal magnitud, que genere perjuicio grave; y “(iv) que solo pueda ser evitado a través de acciones impostergables, lo que implica que se requiere una acción ante la inminencia de la vulneración, no cuando se haya producido un desenlace con efectos antijurídicos”; el efecto del acto administrativo discutido, ya se produjo.

Lo anterior lleva que el accionante, no se encuadre en las causales para que vía acción de tutela, se ordene dejar sin efectos un acto administrativo de carácter definitivo, y un procedimiento de cobro coactivo. Razones por las cuales se declarará improcedente la acción de tutela, frente a esas solicitudes.

De otra parte, respecto al segundo problema jurídico, esto es, la petición presentada por el accionante a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la página web, no observa este despacho que haya sido resuelta de forma clara, completa, congruente, y de fondo, pues, la dependencia de cobro coactivo de la Delegación del Departamento de Antioquia, al contestar la petición de 20 de marzo de 2022, se limitó a indicar que el tutelante: “se encuentra sancionado por inasistencia a las elecciones que se llevaron a cabo el día 14 marzo de 2010 en el municipio de Medellín - Antioquia” y que la compañía CISA, es la nueva acreedora del título ejecutivo

ACCIÓN DE TUTELA

contentivo de la sanción, sin realizar pronunciamiento respecto de los hechos que se plantearon en la petición, esto es, que el accionante no pudo cumplir con el deber que le imponía la Resolución N°. 001 de 15 de enero de 2010, de ser jurado de votación (vocal suplente) en el municipio de Medellín - Antioquia, debido a que para la fecha de la designación, se encontraba en grave estado de salud, por el accidente automovilístico que sufrió el 8 de agosto de 2009, y que trajo como consecuencia pérdida laboral del 85.99%.

De esta manera, si bien en la acción de tutela, no se invocó como vulnerado el derecho fundamental de petición, se recuerda que la Corte Constitucional, en diversas providencias⁹ ha sido reiterativa en afirmar, que: *“El juez de tutela no debe basar su decisión exclusivamente en los derechos taxativamente invocados por el accionante, cuando perciba que además de estos puede presentarse la vulneración de otros derechos fundamentales constitucionales. Así, en el evento de que el actor no invoque en concreto el derecho realmente vulnerado o amenazado, el juez no debe dejar de tutelarlos por pretexto de no haber sido invocado por aquel (...)”*, por lo cual, es evidente que el derecho fundamental se encuentra quebrantado, siendo procedente ordenar su amparo.

En consecuencia, a través de esta acción preferente y sumaria, se concederá su protección tutelándolo y se ordenará a las Registradoras Especiales de Medellín o quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, procedan a emitir respuesta clara, completa, congruente, y de fondo, a la petición elevada el 20 de marzo de 2022, analizado las diversas situaciones planteadas por el tutelante.

En conclusión, i.) no se cumplen los requisitos señalados por la Corte Constitucional, para estudiar vía acción de tutela, la legalidad de un acto administrativo definitivo, ni el proceso de cobro coactivo, y **ii.)** existe vulneración al derecho de petición, ya que las Registradoras Especiales de Medellín, no emitieron respuesta clara, completa, congruente y de fondo, a la petición elevada el 20 de marzo de 2022.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR improcedente la solicitud de amparo, presentada por el señor Edwin Alexander Carmona Buitrago, identificado con cédula de ciudadanía N°. 70.731.931, a través de agente oficiosa, en lo relacionado con dejar sin efectos: *a.)* la Resolución N°. 011 de 6 de agosto de 2010, y *b.)* el proceso de cobro coactivo N°. 0053 de 26 de noviembre de 2013; conforme a lo expresado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- TUTELAR el derecho fundamental de petición del señor Edwin Alexander Carmona Buitrago, identificado con cédula de ciudadanía N°. 70.731.931, y negar los demás; de acuerdo a las consideraciones que anteceden.

TERCERO.- ORDENAR a las Registradoras Especiales de Medellín o quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-501 de 4 de noviembre de 1994.

presente providencia, procedan a emitir respuesta clara, completa, congruente y de fondo, a la petición presentada el 20 de marzo de 2022, por el señor Edwin Alexander Carmona Buitrago, a través de agente oficiosa, la señora Alicia Buitrago Cardona, notificándole al accionante. De otra parte, copia de la respuesta y su notificación, debe ser remitida a este despacho, para verificar el cumplimiento de la sentencia.

CUARTO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

QUINTO.- HACER SABER que contra la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

SEXTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO.- Una vez regrese de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **ARCHIVAR** el expediente, luego de las anotaciones en el Sistema Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Luis Eduardo Guerrero Torres
Juez
Juzgado Administrativo
055
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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:

9d25ffafae33911acb411c99502bd145ebbf797673688e4f1e3b72e5256785a8

Documento generado en 21/04/2022 09:53:29 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>