

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ



Bogotá D. C., siete (07) de julio de dos mil veinte (2020)
SENTENCIA AC-059/20

ACCIÓN DE TUTELA
EXPEDIENTE No. 11001 33 34 001 2020 00099 00
ACCIONANTE: LUISA FERNANDA BRAVO MORA
ACCIONADOS: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL

ASUNTO: DECIDE ACCIÓN DE TUTELA

Procede el despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por la señora **LUISA FERNANDA BRAVO MORA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.037.598.243, a través de apoderado judicial, en contra de la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL**, para la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, seguridad social referidos en el escrito de tutela.

ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso.

La señora LUISA FERNANDA BRAVO MORA, a través de apoderado judicial, señala que dentro de la demanda de Sustitución de Asignación de Retiro radicada bajo el No. de expediente 11-001-33-35-022-2018-00047-00, la cual fue resuelta mediante sentencia que aprueba oferta conciliatoria del 13 de febrero de 2020 por el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá, dentro de la cual se decidió pagar el 25% de la asignación de retiro del difunto señor OSCAR MORA OLARTE, a favor de la accionante, y un 16.66% por su hijo (MIGUEL ÁNGEL MORA BRAVO) para un total de un 41.66% de la asignación de retiro.

Que el día 5 de marzo de 2020, mediante escrito se solicita el cumplimiento de la conciliación judicial, al ente accionado, allegando la documentación requerida para el caso. Sin que hasta la fecha se haya emitido acto administrativo alguno o se haya realizado actuación alguna para el pago de lo ordenado.

Señala que esta omisión afecta sus derechos, por cuanto el hijo de la accionante (MIGUEL ÁNGEL MORA BRAVO), presenta patología de S. Kliper Feil, asma

con beclometasona. Por tanto requiere de dichos recursos económicos para atender de manera adecuada a su hijo.

1.2. Contestación

La entidad accionada esto es, la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL, a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Claudia Cecilia Chauta Rodríguez, dio contestación a la tutela, señalando que para el caso concreto, la Oficina de Negocios Judiciales, ha dado el trámite administrativo normal de pago para la accionante, y que con base en el turno asignado y el respeto de este, se están llevando adelante las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la sentencia judicial, que por ningún motivo se han violentando derechos fundamentales de la actora.

Que los procesos de pago se surten bajo el trámite legalmente establecido respetando el debido proceso, el cual tiene un término de seis meses para dar cumplimiento a la conciliación judicial. Que además se debe tener en cuenta lo ordenado mediante Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, emitido por el Gobierno Nacional, con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el país por cuenta de la Pandemia por el COVID 19, se ordenó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Que debido a a que la entidad accionada se encuentra con suspensión de términos, y que la mayoría del personal de la Caja realiza trabajo desde casa, los trámites se demoran más de lo normal. Sin embargo, la entidad se encuentra dentro del término para dar cumplimiento al acuerdo conciliatorio.

Que además se trata de una pretensión eminentemente económica, razón por la cual se debe declarar la improcedencia de la acción tutelar. Subsidiariamente, solicitan negar los derechos invocados, ya que aduce que CASUR no ha vulnerado los derechos alegados por la actora.

CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta Política, el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 1983 de 2017, este Despacho es competente para conocer y decidir la presente acción de tutela.

2.2. Problema Jurídico

Determinar si la **CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL**, ha vulnerado los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, seguridad social, de la señora **LUISA FERNANDA BRAVO MORA**, por no proceder a dar cumplimiento a la sentencia judicial de aprobación de conciliación proferida por el

Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá dentro del asunto No. 11-001-33-35-022-2018-00047-00, respecto de la sustitución de asignación de retiro a favor de la actora y de su hijo.

Tesis de la parte actora: Responde en forma positiva, porque la entidad no ha procedido a dar cumplimiento a la sentencia de aprobación de conciliación respecto de la sustitución de asignación de retiro.

Tesis de la demandada: solicita negar los derechos invocados, ya que aduce que la Fiscalía no ha vulnerado los derechos alegados por el actor

Tesis del Despacho: Se acogerá la tesis de la parte accionada, toda vez que al tratarse de pretensiones económicas, no es el medio constitucional el apropiado, por tanto se declarará la improcedencia de la acción constitucional, con fundamento en lo siguiente:

3. Aspectos Generales

Para resolver, se estudiarán aspectos generales sobre: i) la acción de tutela; (ii) Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de derechos pensionales.

i) De la Tutela

La acción de tutela, se encuentra prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 y 306 de 1992, como un mecanismo residual, específico y directo para la protección de derechos constitucionales fundamentales. Lo anterior, dada la sujeción de ésta a que, el afectado carezca de otro medio de defensa judicial. Excepto, cuando la misma sea utilizada como un mecanismo transitorio, tendiente a evitar un perjuicio irremediable (art.5-6).

Esta garantía tiene dos características esenciales a saber: la subsidiaridad y la inmediatez. La primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y, la segunda, porque se trata de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda, efectiva, concreta y actual, del derecho sujeto a violación o amenaza.

Entonces, para la viabilidad y prosperidad de la acción de tutela, se requiere que se vea lesionado o amenazado un derecho fundamental con la acción u omisión de una autoridad pública o un particular, en este último caso, en los eventos definidos por la ley, un derecho fundamental establecido en la Constitución y que para la protección del mismo no exista otro medio de defensa judicial, a menos que se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

ii) Procedencia de la acción de tutela para el pago de mesadas pensionales. Reiteración de Jurisprudencia

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “*sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”. En consecuencia, la procedibilidad de la tutela estará supeditada a que el actor no cuente con otro medio de defensa judicial; o que el medio existente no sea idóneo o eficaz para la defensa de los derechos cuyo amparo se pretende, o, finalmente, que se busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la tutela se concede de manera transitoria, mientras se resuelve en forma definitiva el respectivo asunto por la vía judicial correspondiente.

En este último caso, el juez constitucional debe verificar si el perjuicio que busca conjurarse con la tutela es: (i) actual o inminente, es decir, si está ocurriendo o está próximo a ocurrir; (ii) grave, o tiene la potencialidad de dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante, y si requiere medidas (iii) urgentes e (iv) impostergables, a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad.

Refiriéndose de manera puntual a este tipo de casos en los cuales se pretende el **cumplimiento de una sentencia judicial a través de la acción de tutela**, la Corte Constitucional ha dicho al respecto:

“[...] no obstante su carácter residual y subsidiario, la acción de tutela es procedente para hacer cumplir un fallo judicial cuando la inobservancia del mismo ha conllevado a la clara afectación de derechos fundamentales y los mecanismos judiciales alternativos no son lo suficientemente eficaces, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Ello implica que el juez de tutela está en la obligación de determinar si en el asunto que se somete a su consideración se hace necesario la protección por esta vía”. La Corte Constitucional al admitir que el mecanismo de la tutela opera de manera excepcional ante el incumplimiento de una sentencia judicial, se ocupa de diferenciar si lo ordenado en el fallo corresponde a una obligación de “hacer” o una obligación de “dar”, con miras a establecer unas reglas para su procedencia en uno u otro caso. Es así como en la sentencia T-394 de 2014, la Corte se pronuncia en la siguiente forma: [...] La Corte Constitucional ha establecido una diferenciación dependiendo de la naturaleza de la obligación contenida en la sentencia judicial que se incumple, con la finalidad de establecer la procedencia de la acción de tutela para su cumplimiento. Ha reiterado que el mecanismo tutelar resulta procedente cuando se encuentra ante el incumplimiento de una obligación de hacer, como por ejemplo, cuando la sentencia judicial ordena el reintegro de un trabajador; en estos eventos la Corte ha aceptado la tutela como el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la sentencia judicial. Por el contrario, cuando la providencia ordena una obligación de dar, en principio, la acción de tutela es improcedente para ordenar el cumplimiento de la orden; en esos eventos, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que el ordenamiento jurídico contempla un mecanismo principal e idóneo para exigir el cumplimiento de éste tipo de obligaciones, como es el proceso ejecutivo. En síntesis, ha expresado la Corte: “Ahora bien, en lo que hace a la obligación contenida en el fallo incumplido, la jurisprudencia ha distinguido entre una obligación de hacer y una dar, para concluir que el mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se

interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia, pero que no es admisible frente a la ejecución de obligaciones de dar, porque para estos casos el instrumento idóneo de carácter ordinario es el proceso ejecutivo". "(...) el proceso ejecutivo tiene la virtualidad de obtener el forzoso cumplimiento de aquello que se quiere eludir, mediante la aplicación de medidas que, como el embargo y posterior remate de los bienes del deudor, están en manos del juez, quien las lleva adelante pese a la resistencia del demandado, en los casos y dentro de las reglas procesales pertinentes". En este caso que ocupa la atención de la Sala, se encuentra que la sentencia judicial frente a la cual se reclama su cumplimiento en un término perentorio, contempla obligaciones de "dar" y de allí se infiere que el actor contaría con otro mecanismo judicial, diferente al de la acción de tutela, que en principio sería más idóneo para la defensa de sus derechos, como lo es el proceso ejecutivo; mecanismo que precisamente se encuentra consagrado en el artículo 177, inciso 4° del C.C.A. en los siguientes términos: "[...] Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria [...]".

Sin embargo, la propia Corte Constitucional en la Sentencia T-441 de 2013, explica que la improcedencia de la tutela, en tratándose de sentencias que conlleven obligaciones de "dar" no es absoluta:

"[...] Conforme a la jurisprudencia, la procedencia o no de la acción de tutela para efectos del cumplimiento de una providencia judicial, resulta en todo caso excepcional. Así pues, cuando se trata de una obligación de hacer, ha señalado que es factible acudir al mecanismo de amparo para lograr tal propósito, dado que los medios ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico no siempre resultan idóneos para lograr tal propósito.

Contrario a lo anterior, ha expresado que la acción de tutela resulta improcedente cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, teniendo en cuenta que para ello la ley estipula el proceso ejecutivo, aduciendo además que la finalidad del recurso de amparo se enmarca en su carácter subsidiario y no puede entrar a sustituir los medios ordinarios para lograr la efectiva protección de un derecho fundamental.

No obstante, esta regla no es absoluta. En algunos pronunciamientos, la Corte Constitucional ha indicado que cuando está de por medio la afectación de otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana y la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene que el derecho debidamente reconocido se ejecute, lo que se traduce en la inclusión en nómina a quien se le reconoció el estatus de pensionado [...]"⁹.

Ahora bien, una vez analizado lo anterior, es necesario centrar el debate frente a la procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones de carácter pensional. Al respecto la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional¹ al respecto ha señalado:

"De conformidad con lo señalado por la Corte constitucional se tiene entonces que la acción de Tutela tiene un carácter de procedencia excepcional para lograr reconocimiento de derechos prestacionales, por lo que el juez constitucional en los casos concretos deberá realizar un análisis detallado sobre el asunto concreto, puesto a su disposición, deberá entonces examinar si el derecho ya fue concedido por autoridad

¹ Sentencias, entre otras: T 037 de 2013, T441 de 2013, T 456 de 2013, T 892 de 2013.,

judicial , si el derecho se debe otorgar como mecanismo transitorio o de manera definitiva , verificar si ejerció o debe ejercer un medio de defensa ordinario y si el ejercicio de tal medio hace más gravosa la situación del solicitante. Dejando claro, eso sí, que la Acción de Tutela no tiene como finalidad suplir las funciones de los jueces ordinarios en la tarea de resolver conflictos propios de cada jurisdicción , esto es, la acción constitucional de tutela en ningún momento puede desconocer la existencia de medios ordinarios creados por ley para dirimir las controversias que surjan con ocasión de las reclamaciones jurídicas asignadas por la constitución y la ley a la jurisdicción ordinaria.

Se ha dicho entonces que las personas merecedoras de dicho amparo constitucional deben presentar una condición especial que debe ser tenida en cuenta al analizar la vulneración de los derechos fundamentales objeto de amparo.”

Frente al pago de sentencias judiciales, el Consejo de Estado ha señalado:

“La Sala destaca que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en establecer la importancia del cumplimiento de los fallos judiciales dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, catalogándolo como un derecho fundamental de aquellas personas que han sido beneficiarias de tales decisiones y como una muestra de la vigencia del principio democrático y de los valores de justicia y equidad que deben imperar en nuestra sociedad. ... De lo anteriormente expuesto se desprende que el actor tiene serios problemas de salud, que deben ser atendidos de manera prioritaria y que, a pesar de que recibe una pensión, ésta no le alcanza para contar con unas condiciones de vida aceptables dada su propia situación de invalidez y las enfermedades colaterales que lo aquejan. Es así como reclama su indemnización para mejorar sus condiciones de vida con miras y tratar de que no se sigan viendo afectados su derecho a la vida, a la vida digna y a su propia dignidad. En tal dirección, la demora en el pago de la sentencia judicial, considera la Sala, afectaría otros derechos del accionante, situación que le puede generar un perjuicio irremediable. Se evidencia, entonces, que el accionante tiene en la actualidad unas condiciones precarias de existencia, y que el pago de la indemnización proveniente de la condena a su favor, dentro del proceso de reparación directa, le mejoraría sustancialmente sus condiciones de vida, su dignidad humana y su integridad física y moral.

Debe entenderse que la obligación del cumplimiento de una sentencia nace a partir de su ejecutoria, y no se debe esperar a que se cumpla el plazo señalado en la artículo 177 del C.C.A., para hacer efectivo el reconocimiento y pago respectivo, pues la misma lo que señala es tan sólo que hasta que se cumpla el plazo de los 18 meses de haber sido ejecutoriada una sentencia, se pueda emprender la acción ejecutiva para su cobro. De allí que se cobren intereses de mora desde la fecha de ejecutoria de la sentencia hasta el momento del pago efectivo. lo anteriormente expuesto encuentra la Sala, con base en las pruebas obrantes en el expediente, que si bien la entidad accionada no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el actor, si se evidencia conforme lo reconoce el propio Grupo de Reconocimiento de Obligaciones Litigiosas y Cobro Coactivo del Ministerio de Defensa, según el cual que dicha situación daría lugar a una conculcación de los derechos del actor, dado que el pago de la sentencia que se reclama, puede estar muy distante de la fecha de ejecutoria de la misma, y tal situación le puede ocasionar un perjuicio irremediable al actor, habida cuenta de las consideraciones expuestas. ... tal como lo pretende el accionante, decide amparar los derechos constitucionales fundamentales del demandante concernientes al derecho a la vida, a la vida digna y a la dignidad humana y es por ello que le ordenará al Ministerio de

Defensa Nacional, que en un plazo no mayor de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, proceda a darle cumplimiento a la sentencia condenatoria proferida a favor del actor, dentro del proceso de reparación directa radicado bajo el número 2001-02843-01; y, en tal dirección, realice todas las actuaciones administrativas y presupuestales que sean necesarias para hacer efectivo dicho pago. La Sala, entonces, habrá de revocar la declaratoria de improcedencia efectuada por el a quo dado que se satisface el principio de subsidiariedad de la acción de tutela y su utilización como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable previstos en los artículo 86 constitucional y 6º del Decreto 2591 de 1991.”²

4. Caso concreto.

De las pruebas recaudadas en el presente trámite sumario, se encuentran demostrados los siguientes hechos:

1. A la señora LUISA FERNANDA BRAVO MORA y a su hijo menor de edad, (MIGUEL ÁNGEL MORA BRAVO), se les reconoció mediante sentencia aprobatoria de conciliación, la sustitución de asignación de retiro del difunto señor OSCAR MORA OLARTE, en un porcentaje total del 41.66%, proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá dentro del asunto No. 11-001-33-35-022-2018-00047-00.

2. A la fecha, la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL no ha procedido a dar cumplimiento al fallo judicial.

Procedencia de la tutela

Teniendo en cuenta la revisión jurisprudencial realizada anteriormente, como es claro, la procedencia de la acción de tutela por regla general solo es viable cuando no exista otro medio de defensa judicial o cuando el existente no resulte idóneo ni eficaz para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales del accionante. Que tratándose de obligaciones de dar, el mecanismo dispuesto para ello es el proceso ejecutivo. Que frente a prestaciones económicas en materia pensional, este tipo de controversias deben “*dirimirse a través de la jurisdicción ordinaria laboral o de la contenciosa administrativa, según corresponda*”³, siendo este el medio de defensa judicial el idóneo para salvaguardar los derechos que pretende la accionante.

De otra parte, excepcionalmente, la Alta Corporación también precisó que es procedente la protección de los derechos vía tutela en casos en los que por la inminencia, urgencia y gravedad de la situación, sea imposible postergar la

² Radicación número: 23001-23-33-000-2015-00145-01(AC) Consejo de Estado

³ Corte Constitucional sentencia T-237 de 2016.

presentación de la acción constitucional para evitar un perjuicio irremediable. Que de igual forma, y de manera también excepcional, para solicitar el cumplimiento de una orden judicial que establezca una obligación de dar, la Corte Constitucional exige los siguientes requisitos: (i) que se compruebe la afectación de otros derechos fundamentales del accionante, y (ii) que los mecanismos judiciales ordinarios no sean eficaces o idóneos para el resguardo de los mismos.

En el caso concreto, verificados los documentos aportados al expediente, este Juez Constitucional, no cuenta con material probatorio que demuestre que la accionante se encuentre en una situación tal en donde, se ve afectado su mínimo vital, y por lo mismo sus derechos prestacionales ameriten protección de forma expedita.

Ahora bien, en el escrito de tutela la accionante es una mujer de 30 años de edad, y por ende una persona en edad productiva, que, de acuerdo a las probanzas del expediente, no se logra determinar que no cuente con un trabajo que le permita sufragar los gastos de ella y su núcleo familiar. Esta instancia no ha logrado determinar la verdadera situación de vulnerabilidad de la señora accionante, si bien es cierto la tutelante señala que su hijo menor de edad, (MIGUEL ÁNGEL MORA BRAVO) padece una enfermedad, no se determina ni se explica la relación que ello pueda tener con las pretensiones alegadas.

Referido lo anterior no se puede considerar a la accionante como un sujeto de protección constitucional preferente, por no existir prueba que amerite tal condición. Tampoco se advierte la necesidad de que el Juez Constitucional intervenga para evitar un perjuicio irremediable, en tanto no se explica el mismo ni si quiera se acreditó sumariamente, en qué grado de afectación la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional le pueda generar un perjuicio irremediable, en los términos establecidos doctrinaria y jurisprudencialmente, que no le permita esperar el término con que cuenta la entidad para contestar de manera oportuna a su solicitud de cumplimiento de sentencia judicial, que para el caso concreto, éstos vencen en dos meses aproximadamente, término legal con el que cuenta la parte accionada para responder a la solicitud.

Bajo este contexto legal y jurisprudencial enunciado en párrafos precedentes, y ejerciendo la competencia constitucional para proferir fallo dentro de la presente Acción de Tutela; al percibir en primer lugar que el término legal no se ha cumplido y además en caso de incumplimiento existe otro mecanismo idóneo para reclamar el derecho pretendido, finalmente la accionante no se encuentra inmersa dentro de las reglas propuestas por la Corte Constitucional para ser merecedora del amparo de derechos prestacionales por vía de tutela, ésta solicitud será negada.

Así las cosas, considera el Despacho que si la accionante desea el cumplimiento del fallo judicial es su deber acudir a los mecanismos ordinarios dispuestos por el ordenamiento jurídico para ello, que en este caso el idóneo es el proceso ejecutivo dentro del medio de control interpuesto ante el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución Política y de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR improcedente la presente **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada **por LUISA FERNANDA BRAVO MORA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.037.598.243, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes, por el medio más expedito, haciéndole saber que contra la misma procede el recurso de impugnación, dentro de los tres (3) días siguientes.

TERCERO: Si la presente providencia no es impugnada, en el término indicado, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ
Jueza

LCBB

Firmado Por:

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRIGUEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

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:

49fa6efd06bf7cd5779210437546d8277b3f40b3f5063474aa688aa016ea1d60

Documento generado en 07/07/2020 01:36:50 PM