

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE**  
**BOGOTÁ D.C.**

**[j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA No. 2021-0423

**ACCIONANTE:** WENDY VIVIAN SUÁREZ HERRERA

**ACCIONADA:** LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL; DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL; DIRECCIÓN DE TALENTO HUMANO DE LA POLICÍA NACIONAL y DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL

Surtido el trámite pertinente, procede el despacho a resolver la acción constitucional de la referencia, previo estudio de los siguientes,

**ANTECEDENTES**

1. Wendy Vivian Suárez Herrera acude a la presente vía constitucional al considerar vulnerados sus derechos al debido proceso, igualdad, dignidad humana, vida digna y salud por parte de la Nación Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General, Dirección de Talento Humano y Sanidad de la Policía Nacional.

1.1. Como hechos soporte de la acción informó que el día 8 de abril del presente anualidad presentó una solicitud con radicado GS.2021-0173- DISAN ante la Dirección General de la Policía Nacional, con el fin de que le fuera aprobada una licencia no remunerada por el término de 90 días contados a partir del 21 de abril, dado el padecimiento de las siguientes patologías:

“(…)

1. Discopatía LA-L5 con cambios degenerativos apofisiarios, anterolistesis grado 1 L5 secundaria a espondilólisis bilateral, con disminución parcial de la amplitud de los agujeros de conjunción, en L4-L5 hay una profusión discal central que contacta el saco dural, irregularidad de las articulaciones sacroiliacas

2. Artrosis.

3. Apnea de sueño.

4. Fibromialgia.

5. Migraña.

6. Espolón calcáneo.

7. Tendinosis de bíceps braquial, supraespinoso y plantar.

8. Pielonefritis.

(…)”.

1.2. Que para el 17 de abril de 2021 recibió respuesta con radicado No S-2021-021655-DISAN- SUSAN- GUTAH – \_3.1 por parte de la Jefe del Grupo de Talento Humano, donde le informa que la solicitud no podía ser atendida de manera favorable, considerando esa negativa como vulneradora de sus derechos, ya que no puede atender sus padecimientos médicos con otros tratamientos alternativos.

1.3. Destacó que si bien la institución policial en el referido documento indica que existen 32 contratos con miras a prestar los servicios en salud requeridos, no menos es que a la fecha no ha podido programar sus citas “ya que cuando uno llama nunca hay agenda y mi salud sigue empeorando”, de ahí que requiera de la licencia por el término señalado, suspendiendo sus actividades laborales cotidianas para proteger y atender su salud en la ciudad de Bogotá con especialistas particulares y tratamientos alternativos, toda vez que a la actualidad presta sus servicios en la ciudad de Bucaramanga, donde ha sido difícil seguirlos.

1.4. Exaltó que su salud actual es delicada y su situación económica hace difícil sufragar los gastos y honorarios de un abogado para presentar la demanda ordinaria, lo cual indica tardaría cerca de

tres años, término en el cual incluso llegaría a causarse un perjuicio irremediable.

2. Concretamente pidió (i) la protección de sus derechos fundamentales y (ii) se ordene al Director General de la Policía Nacional o quien haga sus veces, le conceda la licencia no remunerada por los noventa (90) días para atender su estado de salud.

### **TRÁMITE ADELANTADO**

Por proveído de 4 de agosto de 2021, este estrado judicial admitió la acción de tutela, ordenando oficiar a las entidades accionadas para que en el término de dos (2) días ejercieran su derecho de defensa y remitieran copia de la documentación que guardara relación con la petición, acompañando un informe detallado sobre los hechos aquí ventilados.

### **DE LA CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS**

El Jefe Regional de Aseguramiento en Salud No. 5 de la Policía Nacional, a la vuelta de acotar que esa dependencia es la encargada de acompañar y controlar a las Unidades Prestadoras de Salud compuestas por los establecimientos de Sanidad Policial y la Sub Red externa en el desarrollo de las estrategias y actividades que garanticen el acceso efectivo a los servicios de salud, gestión del riesgo en salud y la articulación de servicios, su integralidad y continuidad, indicó que la misma no ha vulnerado derecho fundamental alguno, debiéndose desvincularla del trámite de la referencia, puesto que no era el organismo competente para brindar el servicio requerido.

En el caso concreto, refirió que la Regional de Aseguramiento en Salud No. 5 cuenta con una red interna denominada como “Establecimiento de Sanidad Policial Complementario de Santander hoy Clínica Desan Epsco” donde se ofrecen servicios de hospitalización, atención de complejidad unidos, intervención de riesgos ya materializados y atención de pacientes que requieren confirmación

diagnóstica, donde además de ello, cuenta con las especialidades de medicina general, medicina interna, ortopedia, otorrinolaringología, psiquiatría, psicología, fisioterapia, optometría, oftalmología, imagenología, laboratorio clínico, terapia física y rehabilitación, ginecología, gastroenterología, realización de procedimientos quirúrgicos de segunda complejidad, portafolio que se encontraba empleado en el Hospital Universitario de Santander, IPS Sinapsis, Laboratorio Alianza Diagnóstica, Uromédica, RTS, Unialer, Centro Diagnostico y Cirugia Ocular Cedco, Clinica Materno Infantil San Luis, Dra. Clara Inés Vargas Genética, ESE Hospital San Camilo, Radiologias SAS, Unidad Hematologica y Oncologica de Santander, Instituto Neumológico del Oriente, Odimic, con los cuales se garantizaba la prestación de servicios a los usuarios y beneficiarios del subsistema de salud.

Que las patologías informadas por la gestora podían ser atendidas y tratadas allí, pero no se anexaron las órdenes médicas de servicios que tuviera pendientes por ser autorizados, debiéndose comunicar al teléfono No. 6441118 para agendar las citas médicas que requiriera y si fueran atenciones con la red externa, tenía que allegar las órdenes médicas, historia clínica, documento de identificación al correo electrónico [disan.rase5-aut@policia.gov.co](mailto:disan.rase5-aut@policia.gov.co) donde en un plazo de 72 horas, se emitiría la respuesta con la autorización correspondiente.

Afirmó que a la accionante se le practicó junta médico laboral el 26 de julio de 2021, la cual se encuentra en trámite de notificación, por lo que era menester indicar lo inverosímil de que no se haya podido definir dicha situación médico laboral.

El Líder de Proceso de Tutelas de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional solicitó declarar improcedente la acción de tutela y denegar sus súplicas, ya que la autorización y otorgamiento de la licencia no remunerada no contaba con los vistos buenos de los Jefes de la accionante, aunado a que la entidad contaba con una prestación integral de los servicios de salud y su derecho al mínimo vital se estaba garantizando con la misma denegación.

Hizo énfasis en que la petición aludida no cumplía con lo preceptuado en el Instructivo No. 008 DIPON – DITAH del 17 de mayo de 2012, ya que la solicitud no contaba con el visto bueno del Jefe (e) de la Regional de Aseguramiento en Salud No. 5, como tampoco del Director de Sanidad de la Policía Nacional; su proceder constituía una falta disciplinaria y ante la insistencia la “Jefe del Grupo de Talento Humano de la Dirección de Sanidad, emitió respuesta a la funcionaria mediante Comunicación Oficial GS-2021-021665-DISAN, en la cual se le informó que **‘...los argumentos expuestos basados principalmente en su condición de salud, la Dirección de Sanidad debe ser garante de su tratamiento, proceso de recuperación y definición de su situación medico laboral.’** Esto teniendo en cuenta que la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, no solo es la unidad policial nominadora de la accionante, sino también la entidad encargada de la prestación de sus servicios de salud”.

De otra parte, afirmó que se le ha garantizado el servicio de salud a la accionante con una amplia oferta de aseguramiento: fue trasladada a la ciudad de Bucaramanga desde el 20 de enero de 2021 y de la Historia Clínica se desprende que ha recibido de manera oportuna la atención en salud en 13 oportunidades en distintas especialidades de la medicina.

Aseveró, asimismo que la petición fue resuelta de manera desfavorable para la actora se basó en la obligación de la entidad en garantizar el derecho de salud de la accionante como el de su mínimo vital.

En orden, igualmente recalcó la improcedencia de la acción al encontrar medios judiciales de control ante el desacuerdo con lo resuelto por la entidad; no se verificada la existencia de un perjuicio irremediable al encontrarse vinculada laboralmente a la Policía Nacional, donde devenga una retribución salarial, goza de los servicios de salud y bienestar y no se satisfacía el requisito de inmediatez.

A su turno, el Director de Talento Humano de la Policía Nacional indicó que en esa entidad no se verificaba nueva solicitud de licencia no

remunerada y las anteriores habían sido resueltas por la Jefatura y la Dirección de Sanidad a la cual se encuentra inscrita la tutelante, luego solicitaba su desvinculación del trámite constitucional.

## **CONSIDERACIONES**

1. En principio, debe decirse que la acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas, cuando estos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, por los particulares, siempre que no se cuente con otro mecanismo judicial para su salvaguarda.

1.1. Como la acción objeto de pronunciamiento puede ser formulada por cualquier persona que crea vulnerados sus derechos inalienables, como precisamente aquí ocurre con la señora Wendy Vivian Suárez Herrera, resulta acreditada la legitimación en la causa por activa.

1.2. Ahora bien, se encuentra legitimada en la causa por pasiva toda autoridad y extraordinariamente particulares, siempre que presten un servicio público y su proceder afecte grave y directamente el interés colectivo, o el peticionario se encuentre en condición de subordinación o indefensión.

En el caso de la referencia, se vislumbra tal legitimación en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, la Dirección General, Dirección de Talento Humano y Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, entes públicos de quien se afirma vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, dignidad humana, vida digna y salud de la tutelante, luego de negar su solicitud de licencia no remunerada, con fines de atender su salud por un término igual a noventa (90) días.

1.3. Frente al principio de inmediatez de la acción de tutela -el cual implica que el medio de amparo debe ser interpuesto dentro de un

término razonable contado a partir de la presunta violación-, se precisa que como la negativa frente a la licencia data de 17 de abril de 2021 y la acción de tutela del 4 de agosto, trascurriendo poco más de tres meses, se evidencia que dicho lapso es razonable para acudir a la jurisdicción constitucional en aras de patentizar los derechos fundamentales exorados, por lo que se entiende superado este presupuesto, contrario a lo discurrido en la contestación por el Líder de Procesos de Tutela de la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.

1.4. Ahora bien, respecto a la procedencia de la acción de tutela para desatar controversias de índole administrativo laboral, la Corte Constitucional ha sostenido que, en principio, la acción resulta improcedente debido a que la discusión que pueda suscitar dicha decisión puede ser resuelta ante la jurisdicción pertinente.

Sin embargo, en determinados casos, ha puntualizado que la vía objeto de análisis puede abrirse paso con el fin de salvaguardar derechos de primer, orden cuya protección resulta impostergable ya que los medios ordinarios de defensa judicial existentes pueden carecer de idoneidad o eficacia ora porque se busca evitar la inminente consumación de un perjuicio irremediable.

Así, para determinar la idoneidad de los medios de defensa judicial en esta clase asuntos, el alto tribunal de lo Constitucional en sentencia T-399 de 2015 refirió que “es necesario revisar que los mecanismos judiciales tengan la capacidad para proteger de forma efectiva los derechos de la persona. En especial, resulta imperativo verificar si las pretensiones de quien merece especial protección pueden ser tramitadas y decididas de forma adecuada por esta vía, o si por su situación no puede acudir a dicha instancia”.

1.4.1. Desde luego, la señora Wendy Vivian Suárez Herrera tiene a disposición mecanismos jurídicos frente al acto administrativo que negó su solicitud de licencia, donde puede debatir su legalidad, como defender su derecho a acceder a tal beneficio, bajo el amparo en la Ley 1791 de 2000, siendo este el escenario natural; sin embargo, no puede

pasar inobservado que la señora Suárez es sujeto de especial protección constitucional, dadas la enfermedades que presenta, como lo son: discopatía LA-L5 con cambios degenerativos apofisarios, anterolistesis grado 1 L5 secundaria a espondilólisis bilateral, con disminución parcial de la amplitud de los agujeros de conjunción, en L4-L5, profusión discal central que contacta el saco dural, irregularidad de las articulaciones sacroiliacas, artrosis, apnea de sueño, fibromialgia, migraña, espolón calcáneo, tendinosis de bíceps braquial, supraespinoso y plantar, pielonefritis y problemas a nivel pulmonar, lo que desde ese plano permite concluir que los mecanismos ordinarios no son eficaces y expedidos con miras a procurar y proteger los derechos fundamentales aquí intimados.

Entonces, requisitos como los de subsidiaridad e inmediatez deben, en igual medida, tenerse por superados.

1.4.2. Y es que luego de verificar el material probatorio, en especial, la historia clínica aportada con el escrito inicial, se extrae las patologías antes señaladas, padecimientos que incluso reconoce la misma Dirección de Sanidad de la Policía Nacional cuando en su contestación advierte que es el sistema de salud y la misma institución policial es la encargada de garantizar la materialidad de las prestaciones asistenciales de la gestora, como patrullera activa asignada a la Regional de Aseguramiento en Salud No. 5 de Bucaramanga Santander presenta.

1.4.3. En otros términos, si la activante se viera en la necesidad de acudir a las instancias jurídicas disponibles, podría quebrantarse sus prerrogativas *iusfundamentales* ante la espera a la cual debe verse sometida por cuenta de la jurisdicción contenciosa administrativa que, al menos, en el mejor de los casos, tomaría un año en definir su pretensiones y el desacuerdo con las resultados de su solicitud de licencia no remunerada, con la cual busca atender su salud.

2. En ese orden, se dirimirá el problema de fondo, siendo menester recordar que el derecho fundamental a la seguridad social de

todos los colombianos -desde luego también para los ciudadanos que forme parte del régimen especial de las Fuerzas Militares y de Policía- encuentra génesis en el artículo 48 *supra*. En tal virtud, la acción u omisión de las autoridades respecto a tal garantía amerita su amparo y protección por la vía sumaria, dada su relevancia y consonancia con derechos tales como la vida, la dignidad humana y la intimidad, solo por nombrar algunos.

2.1. Obsérvese como la norma en comento refiere que “la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

2.2. Sobre él la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que tal derecho se encuentra definido como “aquel conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”<sup>1</sup> que frente a la salud, componente cardinal de esa prerrogativa, tratándose de miembros activos de la Policía Nacional, deba observarse lo preceptuado en la Ley 352 de 1997 “por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”, modificada por el Decreto 1795 de 2000.

2.3. En tales preceptos legales se indica que el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, tiene como fin prestar el servicio de sanidad inherente a las operaciones militares y del servicio policial, como también la integralidad de salud en las áreas de promoción, prevención, protección, recuperación y rehabilitación del personal afiliado y sus beneficiarios (art. 5 de Decreto 1795 de 2000),

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-1040 de 2008.

bajo los principios generales de ética, equidad, universalidad, eficiencia, racionalidad, obligatoriedad, equidad, protección integral, autonomía, descentralización y desconcentración, unidad, integración funcional, independencia de los recursos y atención equitativa y preferencial Art. 6 *ib*); sistema que se encuentra administrado por las Direcciones de Sanidad de cada fuerza, a su vez, integrados estructuralmente por los Subsistemas de Salud.

2.4. Desde ese pórtico, debe exaltarse por el despacho la relevancia que bajo el régimen especial del Sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Militares y de Policía tiene el derecho a la salud, incluso, en el régimen general, donde al margen de la percepción y regulación para su satisfacción, es vertical interpretarlo con los múltiples ámbitos que le atañen, ya que determinan la misma existencia humana y su dignificación. Por consiguiente, cualquier norma que impida su plena satisfacción o genere el menor dislate, debe ceder esta ante la relevancia que representa la salud como derecho autónomo e inalienable.

2.5. Igualmente, debe subrayarse la autonomía que se encuentra en cabeza del paciente y la misma intimidad personal que le asiste, lo que implica que solo él debe decidir cómo materializa el tratamiento galénico, a través de los servicios médicos convencionales o alternativos que a su mejor criterio correspondan. Lo cierto, en ese sentido, es que por ser un derecho individual sobre el que, entonces, hay libre elección individual.

3. Ahora, frente a las licencias no remuneradas de miembros de la fuerza pública, debe mencionarse que ello se encuentra regulado en el artículo 45 del Decreto 1791 de 2000 “Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional”, que enseña:

“Artículo 45. Licencia sin derecho a sueldo. El Ministro de Defensa Nacional o el Director General de la Policía Nacional cuando en él se delegue, podrá conceder licencias, con justa causa y sin derecho a sueldo, hasta por noventa (90) días en el año, al personal que así lo solicite.

Esta licencia podrá prorrogarse hasta por treinta (30) días más y en este caso, el tiempo de la prórroga no se computará para efectos de la actividad policial ni para el reconocimiento de prestaciones sociales”.

Igualmente, se dispone en el Instructivo 008/DPON-DITAH-70 de 17 de mayo de 2012 que para tal fin, el funcionario debe elevar la solicitud dirigida al Director General de la Policía Nacional de Colombia, debidamente justificada y apoyada por el Jefe de Unidad respectiva, con antelación mínima de veinte (20) días calendario para efectos del trámite administrativo correspondiente, en la cual sólo se podrá autorizar cuando el funcionario no cuente con periodo vacacional pendiente por disfrutar.

4. Dicho ello y una vez valorados los medios suasorios aportados, se pone en evidencia la vulneración al derecho a la salud, la vida y la dignidad humana de la señora Wendy Vivian Suárez Herrera, con la negativa de acceder a conferirle la licencia no remunerada para realizar tratamientos médicos por cuenta propia que exoró a la accionada, quien sin motivación, mas allá de no cumplir con el aval de sus superiores para intimar la aludida licencia desconoció, terminó por desconocer el derecho a la libertad de elegir su tratamiento de salud de la señora Suárez Herrera.

Ello significa y, desde luego no puede permitirse por parte de esta jueza constitucional, que los trámites administrativos tienen mayor relevancia que los citados derechos fundamentales, lo cual como se indicó, ante cualquier distensión entre la regulación y las prerrogativas de primer orden, son los primeros los que deben ceder para permitir el goce de los segundos.

4.1. En ese sentido, al presentarse el 8 de abril de 2021 solicitud de licencia no remunerada por parte de la señora Suárez, por un término no superior a 90 días, fundamentada en razones médicas que por demás están plenamente acreditadas con la historia clínica adosada, siendo ello parte del ejercicio de su autonomía y libertad en la elección del modo y los profesionales que requiera para tratar sus

padecimientos, lo procedente por parte de la Dirección de la Policía Nacional era conceder dicha licencia, sin que fuera estorbo para ello el apoyo del Jefe de su unidad, esto es, la Jefe (E) Regional de Aseguramiento en Salud N° 5, ni del Director de Sanidad.

4.2. Por demás, luego de concurrir al trámite constitucional, dichos funcionarios no se opusieron o negaron el aval necesario, es decir, no presentaron motivación alguna para oponerse a concederla, menos aún alguna razón que esté por encima de dicho ejercicio legítimo y potestativo que ha expresado la actora en desarrollo de sus derechos a la libertad y a la salud. Por tanto, la respuesta dada por el Grupo de Talento Humano de la Policía Nacional el 17 de abril de 2021, debe decirse, no se acompasa de lo preceptos constitucionales aplicables, siendo la negativa una decisión caprichosa o antojadiza, trasgresora de los derechos fundamentales de la activante, pues frente a la salud, la vida, la libertad y la dignidad humana, no se pueden sobreponer obstáculos netamente administrativos, así como tampoco imponérsele la forma y personal que deberá atender sus quebrantos clínicos, sobre lo que cada individuo tiene derecho a elegir libremente.

4.3. Aún cuando se indica que es responsabilidad de la Policía Nacional garantizar el derecho a la salud dentro del Sistema Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Militares y de Policía, pues existe pleno acceso a las especialidades requeridas por la señora Wendy Vivian para tratar sus quebrantos de salud, esto es, discopatía LA-L5 con cambios degenerativos apofisiarios, anterolistesis grado 1 L5 secundaria a espondilólisis bilateral, con disminución parcial de la amplitud de los agujeros de conjunción, en L4-L5, profusión discal central que contacta el saco dural, irregularidad de las articulaciones sacroiliacas, artrosis, apnea de sueño, fibromialgia, migraña, espolón calcáneo, tendinosis de bíceps braquial, supraespinoso y plantar, pielonefritis y problemas a nivel pulmonar, no es menos significativo recordar que es de la esfera íntima de la gestora determinar si son las ciencias galénicas y sus tratamientos convencionales los más adecuados para contrarrestar estas o si por el contrario a efectos de

atender su salud lo son otro tipo de métodos no tradicionales que tanto refiere la señor Wendy en este juicio constitucional.

4.4. Precisamente, es facultativo y de su total arbitrio manejar sus dolencias, determinarse en su cuerpo y ejercer bajo sus convecciones, esas libertades.

Desde la redacción del artículo 2º de la Constitución Nacional así se determina, lo cual se refuerza en el canon 13 *Supra*.

5. Bajo esas precisiones, se advierte que se ampararan los derechos fundamentales de la actora y se ordenará al Director de la Policía Nacional o a quien se delegue tal función, que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente fallo, conceda la licencia sin derecho a sueldo hasta por noventa (90) días, de que trata el artículo 45 del Decreto 1791 de 2000 a la patrullera Wendy Vivian Suárez Herrera, quien justificó la necesidad de su autorización en ejercicio legítimo de sus derechos fundamentales a la vida, la dignidad, la salud y la libertad.

Por lo expuesto el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: AMPARAR** los derechos fundamentales a la salud, vida, la dignidad humana y a la libertad de la señora Wendy Vivian Suárez Herrera.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Director de la Policía Nacional o a quien se delegue tal función, que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente fallo, conceda la licencia no remunerada hasta por noventa (90) días de que trata el artículo 45 del Decreto 1791 de 2000 a la patrullera Wendy Vivian Suárez Herrera.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en el evento de no ser impugnada. Déjense las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE

  
**GLORIA CECILIA RAMOS MURCIA**  
Jueza

Mo.