CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-03933-00

**Accionante:** Ramón Aparicio Escobar

**Accionado:** Tribunal Administrativo de Bolívar y Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide, en primera instancia, la acción de tutela incoada por Ramón Aparicio Escobar en contra del Tribunal Administrativo de Bolívar y de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

# ANTECEDENTES

## 1.1. Solicitud de tutela

Ramón Aparicio Escobar presentó acción de tutela para deprecar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital, a la dignidad humana, a la favorabilidad y al acceso a la administración de justicia, que consideró, fueron vulnerados por el Tribunal Administrativo de Bolívar y por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ocasión de las sentencias que profirieron, respectivamente, el 31 de julio de 2018 y el 25 de septiembre de 2020, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado núm. 13001-23-33-000-2013-00720-01.

**1.2. Hechos de la solicitud de tutela[[1]](#footnote-1)**

**1.2.1.** Ramón Aparicio Escobar presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional y de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, con las pretensiones de que se declarara la nulidad de la Resolución núm. 902 de 7 de marzo de 2000 y de los Oficios núms. 155123 de 18 de julio de 2011 y 2248 de 10 de mayo de 2013, que negaron el reconocimiento de tiempos dobles laborados y de la asignación de retiro. A título de restablecimiento, pidió que le fuera otorgada una mesada pensional y las indemnizaciones derivadas de los perjuicios causados.

Como fundamento de su demanda, argumentó que prestó servicio militar y que laboró para la Policía Nacional un total de 18 años, 8 meses y 15 días, antes de 1972, al tener en cuenta los tiempos dobles que registró por desempeñar sus funciones en periodos en los que el Gobierno Nacional declaró el estado de guerra, de sitio o de conmoción interior, por lo que tiene derecho a la aludida prestación.

**1.2.2.** El asunto correspondió conocerlo, en primera instancia, al Tribunal Administrativo de Bolívar, autoridad que, en sentencia del 31 de julio de 2018[[2]](#footnote-2), negó las súplicas de la demanda. El tribunal explicó que en el expediente no hubo prueba de: i) que el señor Aparicio Escobar hubiera prestado sus servicios en zonas afectadas por la situación de orden público para tenerlos en cuenta como tiempos dobles; y, ii) los decretos que delimitaron estas zonas y que otorgaron el beneficio. En contra de esta providencia el interesado presentó recurso de apelación.

**1.2.3.** En segunda instancia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencia, el 25 de septiembre de 2020[[3]](#footnote-3), en la que confirmó la decisión de negar las pretensiones de la demanda. El Alto Tribunal analizó los artículos 121 de la Constitución Nacional de 1886, 47 de la Ley 2 de 1945, 52 de la Ley 126 de 1959, 158 del Decreto 3071 de 1968, 181 del Decreto 2337 de 1971, 140 del Decreto 612 de 1977 y 170 del Decreto 1211 de 1990, y sostuvo que, conforme a estas normas, para el reconocimiento de tiempos dobles, era necesario que el Gobierno Nacional hubiera: i) promulgado un decreto que estableciera el inicio del estado de sitio; ii) delimitara las zonas cuyas condiciones de orden público requirieron dicha medida; y iii) autorizado otorgar este beneficio, facultad que también tenía el Consejo de Ministros. Así, explicó que, en el caso concreto:

“De las pruebas anteriormente enunciadas se desprende que el accionante (i) acumuló un tiempo total de servicio a la fuerza pública de 14 años, 8 meses y 15 días: prestó sus servicios en calidad de agente a la entonces policía departamental de Bolívar del 16 de julio de 1955 al 16 de junio de 1956 y desde el 15 de marzo de 1961 hasta el 31 de mayo de 1962, y a la Policía Nacional entre el 1° de junio de 1962 y el 5 de mayo de 1971; (ii) fue retirado mediante Resolución 5469 de 7 de junio de 1971, a partir del 5 de mayo de 1971, por mala conducta comprobada; (iii) se le liquidaron 25 días adicionales por tiempos dobles laborados entre el 26 de abril y el 15 de mayo de 1970, de conformidad con el Decreto 739 de 1970; (iv) reclamó la inclusión de tiempos dobles trabajados en su hoja de servicios ante la Policía Nacional, negada a través de oficio 155123 de 18 de julio de 2011, y (v) solicitó en dos ocasiones el reconocimiento de la asignación de retiro ante Casur, que negó sus peticiones a través de Resolución 902 de 7 de marzo de 2000, por haber sido retirado por mala conducta comprobada, y oficio 2248 de 10 de mayo de 2013, por no reunir el tiempo mínimo de labor para tal fin”[[4]](#footnote-4).

En atención a lo anterior, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación indicó que el Gobierno Nacional declaró perturbado el orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional, a través del Decreto 10 de 1961, desde el 11 de octubre del mismo año hasta el 1 de enero de 1962; y del Decreto 1288 de 1965, desde el 21 de mayo de ese año al 16 de diciembre de 1968; y que en el Decreto 1048 de 1970 reglamentó los tiempos dobles durante los referidos periodos. Luego, expuso que:

“Como puede apreciarse, si bien es cierto que el ejecutivo previó el reconocimiento de tiempos dobles durante los períodos en controversia, no lo es menos que la mentada prerrogativa solo fue dirigida al personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de la Policía Nacional, razón por la cual la norma en mención no resulta aplicable al demandante, toda vez que prestó sus servicios a la institución policial en el grado de agente.

Asimismo, no obra en el expediente prueba documental distinta que establezca que el Gobierno nacional haya concedido o extendido tal beneficio a los agentes de la Policía Nacional, y mucho menos que determine las zonas concretas en las que el Gobierno nacional, previo concepto del consejo de ministros, autorizó el reconocimiento de tiempos dobles”[[5]](#footnote-5).

Ahora bien, en cuanto a la pretensión de reconocimiento pensional en aplicación del Decreto 3187 de 1968, manifestó que:

“El mencionado estatuto de carrera determinó un tiempo mínimo de 15 años de servicios para los agentes de la Policía Nacional que, como en el caso del actor, fueran retirados por mala conducta comprobada, requisito que permaneció invariable a través del tiempo en las distintas normas de carrera de ese personal, inclusive, en el Decreto 1213 de 1990.

Por consiguiente, comoquiera que el actor solo acumuló 14 años, 8 meses y 15 días de servicio y no resulta dable el cómputo de los tiempos dobles pretendidos, la Corporación concluye que tampoco le asiste el derecho a la asignación de retiro deprecada”[[6]](#footnote-6).

**1.3. Pretensiones de tutela**

La accionante presentó escrito de tutela[[7]](#footnote-7) en el que solicitó al juez constitucional que: i) declare que el Tribunal Administrativo de Bolívar y la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado vulneraron sus derechos fundamentales invocados; ii) deje sin efectos las sentencias del 31 de julio de 2018 y del 25 de septiembre de 2020; iii) anule los actos administrativos que demandó a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y, iv) ordene a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional y a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional que le reconozcan la asignación de retiro, y le paguen cesantías, sanción moratoria por su pago tardío y los daños y perjuicios que le ocasionaron.

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

Ramón Aparicio Escobar manifestó que perteneció a la Policía Nacional desde el 5 de marzo de 1961 hasta el 5 de mayo de 1971, en el grado de agente. Además, que laboró para la misma institución, del 16 de julio de 1955 al 16 de junio de 1956; del 15 de marzo de 1961 al 30 de mayo de 1962, y del 1 de junio de 1962 al 5 de mayo de 1971; y que prestó su servicio militar en la Compañía de Infantería Marina de la Fuerza Naval del Sur, 1 año, 5 meses y 18 días, que finalizó el 27 de abril de 1954.

Expresó que la Policía Nacional no tuvo en cuenta como tiempos dobles, los siguientes periodos: del 11 de octubre al 31 de diciembre de 1961, del 21 de mayo de 1965 al 16 de diciembre de 1968, del 21 de abril al 15 de mayo de 1970 y del 19 de julio al 13 de ese año; para un total de 18 años, 4 meses y 20 días de servicio.

El señor Aparicio sostuvo que las autoridades judiciales accionadas desconocieron el artículo 92 del Decreto 3187 de 1968, y que tiene derecho a la asignación de retiro, conforme al artículo 47 de la Ley 2 de 1945, pues estas normas previeron el reconocimiento del tiempo doble de servicio para los agentes de la Policía Nacional.

Finalmente, en el escrito de tutela se indicaron algunas consideraciones generales relacionadas con el reconocimiento de los tiempos dobles, con los estados de sitio que ha vivido el país y con el principio de la favorabilidad.

**1.5. Trámite de tutela e intervenciones**

**1.5.1.** El Despacho del magistrado ponente, con auto del **24 de junio de 2021**[[8]](#footnote-8), admitió la acción; solicitó al abogado Carlos Arturo Arzuaga Guerrero que acreditara su condición de apoderado judicial del tutelante; suspendió los términos de la acción constitucional y ordenó notificar a las partes.

**1.5.2.** La **Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado** contestó que se atiene “[…] a lo que se demuestre durante el trámite, y en cuanto […] los motivos de inconformidad con la providencia de 25 de septiembre de 2020 proferida dentro del referido asunto, […] las razones que le sirvieron de fundamento están consignadas en sus motivaciones, las que deben dar suficientemente cuenta de aquellas”[[9]](#footnote-9).

**1.5.3.** El **Tribunal Administrativo de Bolívar** expresó que su decisión censurada fue proferida a la luz de lo acreditado en el expediente y con base en la jurisprudencia vigente y aplicable al caso concreto y que el accionante no demostró la configuración de algún defecto o la vulneración de derechos fundamentales, por lo que solicitó que se declarara improcedente la tutela[[10]](#footnote-10).

**1.5.4.** El profesional del derecho **Carlos Arturo Arzuaga Guerrero** aportó al expediente poder[[11]](#footnote-11) debidamente conferido por Ramón Aparicio Escobar para iniciar la presente acción.

**1.5.5.** La **Policía Nacional** indicó que el juez ordinario de primera instancia valoró las pruebas aportadas al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, de las cuales pudo concluir que al demandante no le asistió el derecho a la asignación de retiro. Además, afirmó que no se configuró un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción, por lo que pidió negar las pretensiones de la tutela[[12]](#footnote-12).

# CONSIDERACIONES

**2.1. Competencia**

La Sala tiene competencia para conocer y decidir la presente acción de tutela, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 37[[13]](#footnote-13) del Decreto 2591 de 1991.

**2.2. Legitimación en la causa**

**La legitimación en la causa por activa** de Ramón Aparicio Escobar se encuentra acreditada, pues fue quien presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho radicada bajo el consecutivo núm. 13001-23-33-000-2013-00720-01, y, por lo tanto, es el titular de los derechos fundamentales cuyo amparo pretende.

También está probada **la legitimación en la causa por pasiva** del Tribunal Administrativo de Bolívar y de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la medida en que fueron las autoridades que emitieron, respectivamente, las sentencias del 31 de julio de 2018 y del 25 de septiembre de 2020, que según el tutelante vulneraron sus derechos fundamentales.

De otra parte, la Sala reconocerá personería al abogado **Carlos Arturo Arzuaga Guerrero** como apoderado del señor Ramón Aparicio Escobar, conforme al poder aportado para tal fin.

**2.3. Procedibilidad de la acción**

El mecanismo de tutela, dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, es un procedimiento preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley[[14]](#footnote-14).

**2.3.2. Relevancia constitucional.** En las acciones de tutela contra providencias judiciales, “la función del juez de tutela no es la de fungir como una instancia adicional del procedimiento judicial que se cuestiona, pues ello desconocería la competencia y finalidad de administración de justicia por parte de los jueces naturales, así como su autonomía funcional”[[15]](#footnote-15).

Quien solicita el amparo debe cumplir con la carga de exponer las razones por las que el reproche a una providencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, trasciende de la controversia litigiosa propia de la causa ordinaria[[16]](#footnote-16), a una cuestión con **relevancia constitucional**, en términos de los defectos definidos por la jurisprudencia como únicas causales que habilitan el control constitucional concreto[[17]](#footnote-17).

**En el presente asunto**, Ramón Aparicio Escobar sostuvo en el escrito de tutela, en concreto, que tiene derecho a la asignación de retiro, conforme a los artículos 47 de la Ley 2 de 1945 y 92 del Decreto 3187 de 1968, toda vez que la Policía Nacional le debió contar doble un tiempo determinado en el que prestó el servicio, en atención a que en ese periodo el Gobierno Nacional declaro el estado de sitio, guerra o conmoción interior; y que el referido decreto fue desconocido por las autoridades accionadas en sus sentencias.

Al respecto, es preciso recordar que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la decisión que negó las pretensiones de la demanda, porque encontró que el Decreto 1048 de 1970 –que reglamentó los tiempos dobles para los periodos comprendidos del 11 de octubre de 1961 al 1 de enero de 1962 y del 21 de mayo de 1965 al 16 de diciembre de 1968–, hizo extensible el beneficio de tiempo dobles a los oficiales y suboficiales y no a los agentes de la Policía Nacional. Además, que de acuerdo a las pruebas del proceso, el señor Aparicio solo acreditó haber prestado el servicio durante 14 años, 8 meses y 15 días, por lo que no superó el requisito de 15 años laborados previsto en el Decreto 3187 de 1968 para ser acreedor de la asignación de retiro.

Pues bien, de lo expuesto la Sala observa que las protestas del escrito de solicitud de amparo no están dirigidas a cuestionar las razones que justificaron la decisión de la sentencia del 25 de septiembre de 2020 emitida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, o la configuración de un defecto en esta providencia, ya que, incluso, en la acción no se hizo mención a estas razones. En cambio, el tutelante lo que hizo fue proponer, de nuevo, argumentos de legalidad, para reabrir el debate sobre el cumplimiento de requisitos para adquirir la asignación de retiro.

En tales condiciones los cargos de la acción quedan huérfanos de relevancia constitucional, pues la parte actora, lejos de exponer las circunstancias en que la sentencias del 31 de julio de 2018 y del 25 de septiembre de 2020 vulneraron sus derechos fundamentales, pretende utilizar este mecanismo para plantear de nuevo el debate de orden legal que ya fue abordado en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, la Sala declarará la improcedencia de la acción de tutela.

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

**FALLA**

**PRIMERO: RECONOCER** al abogado **Carlos Arturo Arzuaga Guerrero** como apoderado de Ramón Aparicio Escobar, por los motivos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela interpuesta por Ramón Aparicio Escobar, por las razones expuestas en esta providencia.

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

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

**Notifíquese y cúmplase**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Presidente de Sala**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

**Aclaración de voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-01299-00**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Magistrado**

1. Los hechos fueron extraídos de la sentencia del 25 de septiembre de 2020 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado núm. 13001-23-33-000-2013-00720-01. [↑](#footnote-ref-1)
2. Páginas 18 a 38 del documento contenido en el expediente digital de tutela, con certificado A22B1B5947EA2535 B27B6435E5F5E46B FC07D8F220C4E549 CF8BAC4A19A75AE5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Páginas 44 a 57 *ibídem.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Página 52 *ibídem.* [↑](#footnote-ref-4)
5. Página 54 *ibídem.* [↑](#footnote-ref-5)
6. Página 55 *ibídem.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado A22B1B5947EA2535 B27B6435E5F5E46B FC07D8F220C4E549 CF8BAC4A19A75AE5. [↑](#footnote-ref-7)
8. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado A19471D5BC563C1F 3F747CC60524356C 8350521A6643A2A6 193ECB213E5532C2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado 3D5800C2DBF46403 A5F09108FEE4A8D0 7E843BF9C4CB6072 4423221FD0E017FD. [↑](#footnote-ref-9)
10. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado 06EA05E52D79C4B3 BFD7BEB7BCFAEB1E BC2A857EC5B0C3FE D0F5643EFA1E0311. [↑](#footnote-ref-10)
11. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado 5F4B4CFECF663E31 64976FC062D1B660 3ADE926759593B6A D71C9A5E83861435. [↑](#footnote-ref-11)
12. Documento contenido en el expediente digital de tutela con certificado 2464C15FED5AF14E FC4410331CCA97A5 E903DF9847BFBE51 1145CBDB34B45D1E. [↑](#footnote-ref-12)
13. “Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

[…] De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces de circuito del lugar”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Sentencia T-867 de 2013 de la Corte Constitucional: “Esta Corporación, en ejercicio de su labor como intérprete autorizado de la Constitución, ha determinado en reiterada jurisprudencia, el alcance y contenido que el Constituyente otorgó al artículo 86 de la Carta Política, resaltando que la acción judicial en él contemplada, además de ostentar un carácter preferente y sumario, tiene por principal objeto, la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de los ciudadanos, siempre que estos se vean afectados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de un particular que se encuentre dentro de los supuestos de hecho contemplados en la ley”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Sentencia de la Corte Constitucional T-066 de 2019, que, a su vez reitera la T-336 de 2004. [↑](#footnote-ref-15)
16. “No se trata de convertir la tutela en un mecanismo ritualista, sino de exigir una actuación razonable para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores en juego, al controvertir una providencia judicial”. Corte Constitucional, sentencia T-066 de 2019.

Por supuesto, el fallador de tutela requiere examinar que, de esos asuntos legales, no se desprendan violaciones a los derechos y deberes constitucionales, pues, de ser así, adquieren relevancia constitucional inmediata. Corte Constitucional. Sentencia T-1031 de 2001, citada por la Corte Constitucional en las sentencias T-114 de 2002 y T-136 de 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Cfr. sentencia C-590 de 2005. [↑](#footnote-ref-17)