



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-

FALLO DE TUTELA No. 033

Bogotá D.C., seis (06) de mayo de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN: TUTELA
RADICACIÓN: 110013343-061-2020-00079-00
ACCIONANTE: Alejandro Alberto Aguirre Camano
ACCIONADO: Nación - Policía Nacional de Colombia-Grupo de Pensiones

ASUNTO:

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la tutela instaurada por Alejandro Alberto Aguirre Camano, identificado con la C.C. No. 93.435.131, en ejercicio de la acción contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, contra la Nación - Policía Nacional de Colombia - Grupo de Pensiones, por la presunta vulneración de su derecho constitucional de petición.

1. ANTECEDENTES

1.1. DEMANDA

1.1.1 Elementos y pretensión

A. Derechos fundamentales invocados: petición.

B. Pretensiones:

“1.- Que se expida por parte del Director General de la Policía Nacional, el acto administrativo por medio del cual se me retire del servicio activo de la Policía Nacional por solicitud propia.

2.- Ordenar a la entidad demandada dar cumplimiento al contenido de la sentencia dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia, se expida en forma irrestricta el acto administrativo por medio del cual se me retire del servicio activo de la Policía Nacional por solicitud propia”.

1.1.2. Fundamentos de la pretensión.

Señaló que el día 14 de febrero de 2020, radicó ante la Dirección General de la Policía Nacional solicitud de retiro de la institución por voluntad propia. Igualmente manifestó que, a la fecha de presentación del escrito de tutela el Director General de la Policía Nacional no ha emitido acto administrativo de retiro, en donde conste la cesación de prestación del servicio en la Policía Nacional de Colombia.

Anexó como pruebas en la tutela:

- Copia de solicitud de retiro presentada ante la Policía Nacional Dirección Antinarcoéticos Regional No. 1, con fecha del 14 de febrero de 2020.
- Constancia de Certificado de Vacaciones, emitido por el Grupo de Talento Humano DIRAN de la Policía Nacional.
- Certificado de Historia Laboral, emitido por la Dirección Antinarcoéticos de la Policía Nacional.
- Copia de la cédula de ciudadanía No. 93.435.131 de Alejandro Alberto Aguirre Camano.
- Certificado de Tiempo de Servicios, emitido por el Archivo General del Ministerio de Defensa Nacional.

1.2. ACTUACIÓN JUDICIAL

El 23 de abril de 2020 fue recibido el expediente por la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos.

Mediante providencia del 27 de abril de 2020 el Juzgado admitió la presente acción de tutela en contra de la Policía Nacional de Colombia-Grupo de Pensiones, requirió a la accionada para que en el término improrrogable de dos (2) días informara sobre las solicitudes de la accionante.

Se notificó la acción el 27 de abril de 2020 al correo de notificaciones de la Policía Nacional de Colombia-Grupo de Pensiones.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

El 29 de abril del 2020, la entidad accionada dio respuesta en donde manifestó que se oponía a las pretensiones invocadas por el señor Aguirre, en atención a que el Grupo de Retiros y Reintegros de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional dio respuesta a su solicitud mediante oficio No. S-2020-023325 /APROP-GRURE- con fecha del 28 de abril de 2020.

Indicó que en la respuesta su nombre fue incluido en un proyecto de acto administrativo, mediante el cual se le retira del servicio activo por la causal de solicitud propia, resolución que debe cumplir ciertas etapas de revisión y aprobación por parte de la Jefatura del Grupo de Retiros y Reintegros, en donde ya aprobada se remite a la Dirección de Talento Humano a través comunicación oficial para su verificación, aprobación y visto bueno, establecido que, una vez cumplidos los trámites de Ley, el mencionado acto administrativo será examinado nuevamente por la Secretaría General de la Policía Nacional, para efectos de aprobación y posterior firma.

Por su parte, precisó que puso en conocimiento del accionante que fueron recibidas unas 13.384 solicitudes y que a la fecha se encuentran pendientes por resolver 972 por los mismos hechos, por lo que no se tiene certeza de la fecha en la cual se emita la resolución que autorice el retiro voluntario.

Igualmente, la entidad accionada agregó que mediante Circular No. 004 /DIPON se suspendió el trámite de retiro por solicitud propia, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 Decreto Legislativo No. 491 de 2020 y la Resolución No. 01224 del 27 de abril de 2020 a través de las cuales se suspendieron los términos de las actuaciones administrativa o jurisdiccionales en sede administrativa.

2. CONSIDERACIONES

2

Se decide la presente acción en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el Decreto 1983 de 2017.

2.1. Problema Jurídico

Se debe establecer si la Nación - Policía Nacional de Colombia – Grupo de Pensiones vulneró o no el derecho constitucional de petición de Alejandro Alberto Aguirre Camano, respecto de su solicitud de retiro voluntario.

2.2. Tesis del Despacho

Se considera con existe violación al derecho fundamental de petición en relación con el requerimiento del tutelante del 14 de febrero de 2020 atendiendo a que no existe prueba de la contestación en los términos de ley, se concederá el amparo solicitado, razón por la que se ordenará que se complemente la respuesta emitida el 28 de abril de 2020, informando una posible fecha de respuesta o turno de respuesta de fondo a la petición del solicitud voluntaria de retiro del señor Aguirre Camano, reiterando que atendiendo las condiciones especiales de fuerza mayor generadas por la declaratoria de emergencia relacionada con el COVID-19 no será dentro del término del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 sustituida por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, pero en el cual se debe tener en cuenta el artículo 213 de la Constitución Política.

3. ARGUMENTOS FÁCTICOS, JURÍDICOS Y ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

3.1. La procedencia de la acción de tutela

La tutela instituida en nuestra Constitución Política en su artículo 86, tiene como finalidad facilitar a las personas un mecanismo ágil, breve y sumario a fin de hacer respetar los derechos fundamentales constitucionales, cuando quiera que ellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en determinados casos, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que ello implique una instancia adicional a los procedimientos establecidos en las normas procesales pertinentes, figura regulada mediante los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

Dicha acción es un medio procesal específico que se contrae a la protección inmediata de los derechos fundamentales constitucionales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, encaminadas a garantizar su protección.

En el caso concreto no existe un mecanismo diferente al amparo solicitado para proteger el derecho fundamental de petición.

3.2. Derechos Constitucionales objeto de la Acción

Frente a los derechos considerados como vulnerados a la accionante, el Despacho considera pertinente hacer las siguientes precisiones:

3.2.1. Derecho fundamental de petición

La petición está consagrado en el artículo 23 de la Carta Política como un derecho fundamental y al mismo tiempo dispuso su aplicación inmediata en el artículo 85¹.

De otro lado, reiteradamente la Corte Constitucional ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición, señalando que dicho derecho fundamental comprende la posibilidad efectiva y cierta de elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público, facultad que está garantizada por la correlativa obligación impuesta a las autoridades de dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta².

Por ende, el destinatario de la petición debe: **a-** Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico. **b-** Resolver de fondo lo solicitado, cuestión que exige a la autoridad referirse de manera completa a los asuntos planteados, excluyendo de plano las respuestas evasivas y **c-Comunicar prontamente lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa a sus pretensiones.**

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Así lo señaló la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia:

«Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario³; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁴ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁵»⁶.

Corolario de lo enunciado, dicha Corporación ha reiterado el sentido y alcance del derecho de petición, así como sus elementos característicos, de esta forma la Sentencia T-1160A de 2001 señaló:

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

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

¹ El artículo 85 de la Constitución Política determina: "Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40".

² Sentencias T - 944 de 199 y T - 259 de 2004.

³ Sentencias T-1160A/01, T-581/03.

⁴ Sentencia T-220/94.

⁵ Sentencia T-669/03.

⁶ Sentencia T - 259 de 2004.

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

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

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

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

«En la sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

«j) «La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder»;⁵

«k) «Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado».⁶...» Negrillas y subrayas por fuera del texto.

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

Por otra parte, con la Ley 1755 de 2015, el legislador reguló lo relacionado con el derecho fundamental de petición, estableciendo dentro del artículo 14, el término legal para que las entidades den respuesta oportuna a una petición formulada, siendo este por regla general de quince (15) días siguientes a la recepción de la solicitud y en caso tal que la entidad requiera más tiempo para estudiar la petición incoada, dentro del mismo lapso, el administrado debe ser informado en qué momento se le dará respuesta de fondo a su petición incluyendo la motivación que justifique el retardo en la respuesta.

3.2.2 Derecho de petición durante la declaratoria de emergencia por COVID-19

La Organización Mundial de la Salud, “autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional en el sistema de las Naciones Unidas”, al hacer referencia a la nueva pandemia que afecta al mundo, señaló que:

“los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS)”, (OMS, 2020)⁷.

⁷ Organización Mundial de la Salud (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>.

No obstante, el Covid 19 es una enfermedad infecciosa perteneciente a este grupo que no había sido descubierto hasta que se produjo el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. Los síntomas relacionados a esta enfermedad son "fiebre, cansancio y tos seca", "Alrededor de 1 de cada 6 personas que contraen la COVID-19 desarrolla una enfermedad grave y tiene dificultad para respirar. Las personas mayores y las que padecen afecciones médicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardíacos o diabetes, tienen más probabilidades de desarrollar una enfermedad grave. En torno al 2% de las personas que han contraído la enfermedad han muerto". (OMS, 2020)⁸.

Por lo tanto, y luego de que ocho países informaran cada uno más de mil (1.000) casos en sus territorios, el director de la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente el coronavirus Covid 19 como una pandemia.

El presidente de la República de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por medio del Decreto 417 del 2020.

En virtud de ello, se tiene que fue expedido el Decreto 491 de 2020 en cuyos artículos 5 y 6 se regulan disposiciones normativas relativas al derecho de petición.

Se tiene entonces que los términos para resolver peticiones que se radiquen durante la vigencia de la emergencia es de 30 días, así como se debe señalar un plazo razonable que no puede superar el doble de lo previsto.

Por su parte, el artículo 6 contempló que se pueden suspender los términos de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa mediante acto administrativo.

3.3. Caso concreto

Se debe señalar que el accionante pretende que se le tutele el derecho de petición y se contesté su requerimiento del 14 de febrero de 2020, que en lo fundamental dijo:

De manera atenta y respetuosa me permito solicitar a mi General, me conceda el retiro voluntario del servicio activo de la Policía Nacional y se ordene a quien corresponda se inicien los trámites administrativos tendientes a la asignación de retiro a la cual tengo derecho, lo anterior ya que cumplo con los requisitos y parámetros establecidos, entre ellos, **llevar más de veinte (20) años de servicio en la institución**, en ese sentido dar cumplimiento y conforme a lo dispuesto por el honorable Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda-Sub sección B) en sentencia de única instancia de fecha 03 de Septiembre de 2018, dentro del proceso radicado No. 11001-03-25-000-2013-00543-00, consejero ponente CESAR PALOMINO CORTES, donde se declara la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 del 2012 "Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional".

Se debe tener en cuenta para el computó del término que, según lo manifestado en respuesta del 28 de abril de 2020 emitida por la Jefe de Grupo de Retiros y Reintegro, la petición solo quedó completa hasta el 25 de febrero de 2020 ya que se requerían documentos que fueron allegados hasta dicho momento por la Oficina de Talento Humano de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional.

Así las cosas, se tiene que la radicación de la petición fue anterior a la declaratoria de emergencia y por lo tanto no debe ser resuelta en los términos del artículo 5 del Decreto

⁸ Organización Mundial de la Salud (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>.

SA

491 de 2020 que solo es aplicable a las peticiones que se radiquen durante la vigencia de la emergencia, por lo cual se debía atender en los términos del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 sustituida por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Ahora bien, se debe aclarar igualmente que la Guía para la Gestión de Retiros de la Policía Nacional no cuenta con un término específico para proferir el acto administrativo que reconoce y ordena el retiro por solicitud propia, sino que dispone de términos para actividades específicas anteriores a la expedición misma del acto administrativo, por ende todos los funcionarios que participen deben acogerse a los términos generales para emitir la respuesta a las peticiones que se realicen en torno a ello es decir los 15 días de que trata el 14 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Así las cosas, la entidad debió emitir el correspondiente acto administrativo el 17 de marzo de 2020, momento en el cual, contando desde el 25 de febrero de 2020, se cumplen los términos descritos en la norma en cita.

Lo anterior significaría que resultó vulnerado el derecho de petición del accionante, ya que el 17 de marzo de 2020 no fue proferido el acto administrativo que accedía o no a su solicitud de retiro por voluntad, sin embargo, no puede este despacho ignorar que en esa misma fecha fue proferido el Decreto 417 de 2020 a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica con ocasión de la pandemia COVID-19.

De manera tal que, tratándose de una petición relacionada con la solicitud de retiro por voluntad, debe recordarse que el Decreto 1791 de 2000 definió en su artículo 54 que el retiro es la situación por la cual el personal uniformado sin perder el grado cesa en la obligación de prestar servicio, además la misma norma en el numeral primero contempla la posibilidad de retiro por solicitud propia, con el limitante establecido por el artículo 56, en el cual se establece que esto procede siempre y cuando no medien razones de seguridad nacional o especiales del servicio que requieran su permanencia en actividad.

En consecuencia, se tiene que la si bien la solicitud de retiro de servicio por voluntad vencía el 17 de marzo de 2020, lo cierto es que en la misma fecha se declaró la emergencia generada por el COVID-19 y en consecuencia existía una razón de seguridad especial del servicio que requiere la permanencia del aquí accionante en la institución, y justamente con ocasión de dicha situación el 27 de marzo de 2020 fue proferida la Circular 004 en la que se estableció la suspensión de la expedición de las decisiones relacionadas con la solicitud de retiro voluntario.

Realizada la anterior aclaración, es necesario precisar que si bien la Jefe de Grupo de Retiros y Reintegro de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional dio respuesta parcial al requerimiento el 25 de febrero de 2020 manifestándole al aquí accionante que no tramitaría su solicitud hasta tanto no se conjurara la emergencia decretada con relación al COVID-19 y teniendo en cuenta que obran aproximadamente 13.000 solicitudes pendientes por resolver, dicha respuesta resulta insuficiente en los términos del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, atendiendo a que debía manifestar una fecha cierta en la cual pudiese emitir la respuesta, que no superara el doble del término legal, situación que en el asunto no sucede cuando pese a solicitar más tiempo, no especifica cuánto será, imponiendo una condición incierta, lo cual hace que el solicitante no tenga certeza de cuándo se encontrará resulta su petición.

Podría pensarse primariamente que atendiendo las condiciones actuales no se podría dar una fecha estimada de respuesta, si bien este despacho reconoce que el término obviamente va a exceder del dispuesto en la norma por causas no imputables a la

demandada, lo cierto es que si puede determinar una fecha aproximada de respuesta o por lo menos un turno que permita al accionante tener una posibilidad cierta de clarificar su situación jurídica, ello teniendo en cuenta que el artículo 213 de la Constitución Política dispone que la emergencia económica, social y ecológica no puede superar más de 90 días en el año calendario, basándose en ello podría realizar un conteo aproximado y dar una posible fecha de respuesta o un turno de respuesta.

En consecuencia, se tutelaré el derecho fundamental de petición de Alejandro Alberto Aguirre Camano, ordenando a la accionada que le informe dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, para que la entidad informe el tiempo que requiere para adelantar las actuaciones tendientes a clarificar su situación jurídica dando una fecha aproximada de respuesta o un turno que permita con certeza al peticionario tener claridad de cuándo se emitirá esta.

En conclusión, se concederá el amparo solicitado y se protegerá el derecho fundamental de petición de Alejandro Alberto Aguirre Camano, por lo que ordenará a la Capitán Sandra Liliana Peña Martínez, en su calidad de Jefe de Grupo de Retiros y Reintegro de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia complemente la respuesta emitida el 28 de abril de 2020 informando una posible fecha de respuesta o turno de respuesta de fondo a la petición del solicitud voluntaria de retiro del señor Aguirre Camano, reiterando que atendiendo las condiciones especiales de fuerza mayor generadas por la declaratoria de emergencia relacionada con el COVID-19 no será dentro del término del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 sustituida por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, además que debe tener en cuenta el artículo 213 de la Constitución Política.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición de Alejandro Alberto Aguirre Camano por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **ORDENAR** a la Dra. Capitán Sandra Liliana Peña Martínez, en su calidad de Jefe de Grupo de Retiros y Reintegro de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia complemente la respuesta emitida el 28 de abril de 2020 informando una posible fecha de respuesta o turno de respuesta de fondo a la petición del solicitud voluntaria de retiro del señor Aguirre Camano, reiterando que atendiendo las condiciones especiales de fuerza mayor generadas por la declaratoria de emergencia relacionada con el COVID-19 no será dentro del término del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 sustituida por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, además que debe tener en cuenta el artículo 213 de la Constitución Política.

TERCERO: Notifíquese esta decisión en los términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Contra la presente decisión procede la impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. En el evento de no ser impugnado el expediente se remitirá a la Corte Constitucional para

97

su eventual revisión (art. 31 Decreto 2591 de 1991)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Edith Alarcón Bernal
EDITH ALARCÓN BERNAL
JUEZA



CAM