

**DERECHO A LA IGUALDAD - Sistema de pago de crédito judicial por turnos debe aplicar trato diferenciado a los beneficiarios que presenten situaciones personales especiales / VULNERACION DE LOS DERECHOS AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA - Asignación de turno para el pago de la indemnización reconocida mediante sentencia judicial / ANALOGIA IURIS - Aplicación de la tesis de alteración en el turno de pago de la ayuda humanitaria por factores de priorización**

En relación con la posibilidad de alterar el sistema de turnos se hace preciso señalar, a este respecto, que el trato desigual por sí mismo considerado no es necesariamente contrario a la Constitución, pues no toda desigualdad de trato de la Administración en la aplicación de una medida como lo es el sistema de turnos, entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable. En este sentido, lo propio del juicio de igualdad en este particular caso es su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la asignación del turno se haya homogeneizado a los beneficiarios de los créditos judiciales cuando es evidente la necesidad de una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, especiales o perentorias, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso... En el sub examine, los accionantes acreditan, a través de las respectivas historias clínicas de cada uno, y de certificados médicos y otros documentos facultativos, que la señora NMA padece de un cáncer de mama que ya hizo metástasis, y que el señor AMP es una persona de la tercera edad que adolece de diabetes mellitus que lo hace insulino dependiente; razones más que suficientes para considerarlos sujetos de especial consideración por encontrarse ambos en claro riesgo vital. De igual manera, del plenario se identifican sendas declaraciones extraproceso por medio de las cuales los hijos de los accionantes declaran que sus padres dependen económicamente de ellos, y que además tienen a cargo el sustento de sus propias familias con hijos menores, todo ello bajo el reparto de un salario mínimo que aseguran es el único ingreso económico con el que cuentan. Por ello, no es de recibo el argumento del a quo según el cual no se puede reconocer vulnerado el derecho al mínimo vital de los actores toda vez que estos dependen de sus hijos, pues es evidente que el reparto de un salario mínimo en las condiciones económicas actuales entre dos familias con adultos mayores y menores de edad incluso, no puede concebirse en sana lógica como un seguro al mínimo vital y a la vida digna de dos sujetos dependientes que requieren atención médica constante, asistencia permanente y seguramente una alimentación especial para paliar de buena manera su diario vivir... Acotar el acceso al resarcimiento reconocido en sede judicial anteponiendo un criterio objetivo cual es el sistema de turnos para el pago del crédito judicial, si bien puede considerarse justo en atención al derecho a la igualdad que tienen los demás beneficiarios, no puede entenderse proporcionado ante la gravedad de las condiciones físicas y personales que soportan los accionantes; las cuales, dicho sea de paso, lo único que demuestran es la necesidad de su especial protección.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 13

**NOTA DE RELATORIA:** en materia de alteración o modificación del sistema de pago por turnos se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional T-496 de 2007, T-182 de 2012 y T-414 de 2013.

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**  
**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 81001-23-33-000-2016-00004-01(AC)**

**Actor: NANCY MORA ARBELAEZ Y OTRO**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICIA NACIONAL**

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la parte actora en contra de la sentencia de 28 de enero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca – Sala Única de Decisión.

**I. ANTECEDENTES**

Los ciudadanos Nancy Mora Arbeláez y Antonio Maria Paredes Ramírez, quienes actúan por intermedio de apoderado judicial, interpusieron acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas de conformidad con los siguientes **hechos**:

1. Mediante sentencia de 26 de junio de 2015, el Consejo de Estado modificó la sentencia del Tribunal Administrativo de Arauca de 9 de agosto 2007, por medio de la cual se condenó a la Nación- Ministerio de Defensa – Policía Nacional al pago de los perjuicios morales y materiales a los demandantes, entre ellos la accionante y el señor Antonio María Paredes Ramírez.

2. Que para el cumplimiento de la referida sentencia, el día 7 de octubre de 2015 se radicó en las dependencias de la Policía Nacional la correspondiente providencia y demás documentos requeridos.

3. Que el 7 de enero de 2016, el apoderado de los accionantes recibió vía correo electrónico una comunicación de la Oficina Asesora Jurídica del Grupo de Ejecución de Decisiones Judiciales de la Policía Nacional, donde se les informaba que el turno para el pago del crédito era el 1256-S-15 y que por el momento los pagos en trámite correspondían a las primeras 200 cuentas radicadas en el año 2014.

4. Que los accionantes son personas en especial condición de vulnerabilidad, pues la una padece de un cáncer en fase terminal y el otro es una persona de la tercera edad que adolece de diabetes mellitus.

5. Por último, como circunstancias en común los accionantes manifiestan que ambos fueron beneficiados con el fallo judicial del Consejo de Estado, padecen de graves enfermedades y no tienen medios económicos suficientes para sufragar sus gastos médicos y procurarse su propia subsistencia.

## **II. OBJETO DE LA TUTELA**

**Pretenden** los accionantes que les sean amparados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, y en consecuencia se ordene al Ministerio de Defensa – Policía Nacional, alterar el turno de pago N° 1256-S-15 que por derecho les fue asignado con base en el crédito judicial reconocido en la sentencia del Consejo de Estado de 26 de junio de 2015, a efectos de que se les cancele de manera preferente, dado que su condición se enmarca dentro de los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional que habilitan al juez de tutela a ordenar la alteración de los turnos de pago.

## **III. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia de 28 de enero de 2016, el Tribunal Administrativo de Arauca rechazó por improcedente la protección de los derechos fundamentales a la vida digna y mínimo vital de los accionantes, y tuteló el derecho al debido proceso de estos ordenando al Ministerio de Defensa- Policía Nacional a que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, estableciera un plazo cierto y razonable para dar cumplimiento al crédito judicial a favor de los señores

Nancy Mora Arbeláez y Antonio María Paredes Ramírez, todo ello previo estudio de los demás casos para salvaguardar asimismo su derecho fundamental a la igualdad.

Entendió el Tribunal que no procedía el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de los accionantes porque su condición no se ajustaba a las circunstancias de *urgencia manifiesta* que exige la jurisprudencia para poder alterar el sistema de turnos de los beneficiarios, pues de lo manifestado por los mismos y de las declaraciones extraproceso allegadas al expediente se advertía que aquellos dependían de sus hijos y tenían garantizada la protección sanitaria.

#### **IV. LA IMPUGNACION**

Inconforme con la anterior decisión, mediante escrito radicado el 1 de febrero de 2016, el apoderado de la parte actora impugna la decisión del Tribunal Administrativo de Arauca y solicita la revocación del numeral primero de la parte resolutive de la providencia, a fin de que se conceda el amparo de los derechos fundamentales deprecados con la demanda.

Se duele el impugnante de que la decisión del Tribunal no tuvo en consideración las especiales circunstancias en las que se encuentran los accionantes, como la enfermedad terminal de la señora Nancy Mora Arbeláez y la avanzada edad del señor Antonio María Paredes Ramírez. En ese sentido considera que la protección dada por el Tribunal al ordenar a la Policía Nacional *fijar un plazo cierto y razonable* para la asignación de un turno prioritario, resulta inane al no dar ninguna pauta en la parte motiva sobre la forma en la que se debe entender el plazo para cumplir con la sentencia y no definir la forma de la priorización; careciendo la protección oficiosa al debido proceso de alguna orden perentoria que resuelva materialmente la situación planteada en la acción constitucional.

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **5.1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en cuanto estipula que *“Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente, ésta Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Arauca de 28 de enero de 2016.*

## **5.2. De la procedencia de la presente acción de tutela**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución y 6º del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional ha sostenido que, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, sólo es posible acudir a ella cuando no exista otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, toda vez que esta acción constitucional no puede sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo del derecho respectivo<sup>1</sup>.

En este orden de ideas, como en primera instancia ya se efectuó el correspondiente control de procedibilidad de la acción, la Sala entrará directamente a examinar el fondo del asunto.

## **5.3. Problema jurídico**

De acuerdo con la situación fáctica planteada y las decisiones adoptadas en sede constitucional, corresponde a la Sala determinar si las entidades accionadas han vulnerado o amenazan con vulnerar los derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna de los accionantes, debido a la asignación de un turno de pago (*tardío*) para el cobro de un crédito judicial concedido mediante sentencia de tutela.

## **5.4. Caso concreto**

En el presente asunto, los accionantes reclaman la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna y mínimo vital, arguyendo condiciones especiales

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencias T-871 de 1999, T-069 de 2001, T-1268 de 2005, T-972 de 2006, T-074 de 2009, T-954 de 2010, T-177 de 2011, T-595 de 2011, T-890 de 2011 y T-205 de 2012, entre muchas otras.

de vulnerabilidad dada las graves enfermedades que cada uno padece. Así, sienten vulnerados sus derechos porque a pesar de su extrema situación, las accionadas les asignaron un turno con mucha espera para el pago de su crédito judicial.

En efecto, se extrae de las pruebas aportadas al plenario que el día 7 de octubre de 2015 se presentó ante la Policía Nacional solicitud de pago de la sentencia del Consejo de Estado de 26 de junio de 2015, la cual fue admitida por la accionada quien asignó para su pago el turno N° 1256 de 2015. No obstante, según comunicación del 7 de enero de 2016 proferida por la misma entidad, dicho turno no se podía adelantar porque en ese momento se estaba tramitando el cobro de las primeras 200 cuentas radicadas en el 2014, de manera que lo más seguro es que los demandantes no recibieran su pago en el presente año.

## **5.5. Análisis del caso**

En primer lugar, resulta necesario referirse al argumento expuesto como defensa por parte de la accionada, relacionado con el tema del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la ejecución del rubro de sentencias y conciliaciones de la Policía Nacional, pues debe precisarse que, sin bien es cierto que sobre el pago de obligaciones a cargo de la Nación el inciso 2° del artículo 4° del Decreto 0768 de 1993 prevé que *“dichos pagos estarán sujetos a la existencia de los recursos presupuestales requeridos para realizar los desembolsos”*, también lo es que el artículo 6° dispone la obligación de incorporar en el presupuesto los recursos necesarios para atender las decisiones judiciales de condena, correspondiendo al organismo condenado el pago en los términos previstos en el artículo 177 del CCA.

Ahora, en relación con la posibilidad de alterar el sistema de turnos se hace preciso señalar, a este respecto, que el trato desigual por sí mismo considerado no es necesariamente contrario a la Constitución, pues no toda desigualdad de trato de la Administración en la aplicación de una medida como lo es el sistema de turnos, entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable.

En este sentido, lo propio del juicio de igualdad en este particular caso es su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la asignación del turno se haya homogeneizado a los beneficiarios de los créditos judiciales cuando es evidente la necesidad de una diferencia de trato<sup>2</sup> entre grupos o categorías de personas y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, especiales o perentorias, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso.

En esa lógica se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia T-496 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño), en la que entre otros argumentos, expuso los siguientes:

Es necesario tener en cuenta que en decisiones anteriores que han versado sobre otros asuntos, se ha reiterado que el respeto estricto de los turnos guarda estrecha relación con el derecho a la igualdad de aquél que está en la misma situación. No obstante, la Corte ha indicado que en algunos casos muy excepcionales la ayuda humanitaria de emergencia podrá ser entregada de forma prioritaria. **Se trata de aquellos casos en los cuales resulta evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia que amerita que la entrega de la asistencia humanitaria tenga prelación**<sup>3</sup>. [Negrilla fuera del texto]

Por analogía [iuris]<sup>4</sup>, en el presente caso si bien los accionantes no pretenden el pago de una ayuda humanitaria de emergencia como en el caso estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia que se trae a colación, lo cierto es que las situaciones coinciden en, como se explicó párrafos arriba, la existencia, por un lado de una obligación por parte del Estado y, por otro, de un grupo o categoría de personas que en condiciones de extrema urgencia y/o necesidad requieren de una atención prioritaria en la asignación de un turno de pago.

En el sub examine, los accionantes acreditan, a través de las respectivas historias clínicas de cada uno, y de certificados médicos y otros documentos facultativos,

---

<sup>2</sup> Al respecto, ver sentencia de la Corte Constitucional T-414/2013.

<sup>3</sup> En la misma dirección, ver la sentencia T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

<sup>4</sup> Al respecto ver la sentencia de la Corte Constitucional **C-083/95** donde, sobre el discernimiento del juez en casos similares, dijo que: *“Cuando el juez razona por analogía, aplica la ley a una situación no contemplada explícitamente en ella, pero esencialmente igual, para los efectos de su regulación jurídica, a la que sí lo está. Esta modalidad se conoce en doctrina como analogía legos, y se la contrasta con la **analogía juris** en la cual, a partir de diversas disposiciones del ordenamiento, se extraen los principios generales que las informan, por una suerte de inducción, y se aplican a casos o situaciones no previstas de modo expreso en una norma determinada”*.

que la señora Nancy Mora Arbeláez padece de un cáncer de mama que ya hizo metástasis, y que el señor Antonio María Paredes es una persona de la tercera edad que adolece de diabetes mellitus que lo hace insulino dependiente; razones más que suficientes para considerarlos sujetos de especial consideración por encontrarse ambos en claro riesgo vital.

De igual manera, visibles a folios 25 y 29 del plenario se identifican sendas declaraciones extraproceso por medio de las cuales los hijos de los accionantes declaran que sus padres dependen económicamente de ellos, y que además tienen a cargo el sustento de sus propias familias con hijos menores, todo ello bajo el reparto de un salario mínimo que aseguran es el único ingreso económico con el que cuentan. Por ello, no es de recibo el argumento del a quo según el cual no se puede reconocer vulnerado el derecho al mínimo vital de los actores toda vez que estos “dependen de sus hijos” (f.89), pues es evidente que el reparto de un salario mínimo en las condiciones económicas actuales entre dos familias con adultos mayores y menores de edad incluso, no puede concebirse en sana lógica como un seguro al mínimo vital y a la vida digna de dos sujetos dependientes que requieren atención médica constante, asistencia permanente y seguramente una alimentación especial para paliar de buena manera su diario vivir.

Lo cierto es que si se tiene en consideración el fallo de esta Corporación de 26 de junio de 2015, vemos que el fin de la decisión está estrechamente relacionado con la necesidad de resarcir, moral y materialmente, tanto los daños como los perjuicios causados a los familiares de la víctima, en este caso un patrullero de la Policía Nacional hijo y compañero permanente de los actores que infortunadamente cayó muerto en servicio. Acotar el acceso a dicho resarcimiento anteponiendo un criterio objetivo cual es el sistema de turnos para el pago del crédito judicial, si bien puede considerarse justo en atención al derecho a la igualdad que tienen los demás beneficiarios (seguramente también familiares de otras víctimas), no puede entenderse proporcionado ante la gravedad de las condiciones físicas y personales que soportan los accionantes; las cuales, dicho sea de paso, lo único que demuestran es la necesidad de su especial protección.

Así ha sido puesto también de manifiesto por la Corte Constitucional en sentencia

T-182 de 8 de marzo de 2012<sup>5</sup>, en que determinó la procedencia de la acción de tutela para modificar el orden de asignaciones de turnos para otorgar las ayudas o subsidios que se entregan a personas en condiciones de extrema vulnerabilidad, sin que ello implique la violación del derecho a la igualdad de los demás aspirantes. Dijo entonces la Corte:

7.4. Queda claro a partir de todo lo expuesto que, en principio, el orden de asignación de turnos debe ser respetado, lo que conlleva que la acción de tutela no resulte procedente con el fin de modificar tales turnos. No puede perderse de vista, no obstante, **que el derecho a la igualdad es relacional y que su garantía implica que las autoridades deben tener en cuenta las diferentes circunstancias en que se encuentran los solicitantes de las ayudas**. De esta manera, **es imprescindible que tome en consideración los diferentes grados de vulnerabilidad que presentan los peticionarios, quienes, a pesar de encontrarse todos en situación de desplazamiento forzado por la violencia, pueden poseer características que hagan procedente un trato diferenciado y una protección doblemente reforzada a causa de su condición de pertenencia a una minoría como, por ejemplo, ser madre cabeza de familia, presentar algún tipo de discapacidad, ser niño o adulto mayor, la pertenencia a una minoría étnica o racial.**

[...].

Esta Sala [...] considera que la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al principio de igualdad. No obstante, el diseño de un modelo de asignación de turnos para la entrega de los subsidios de vivienda, ayudas humanitarias y sus prórrogas que consulte el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, esto es, que tenga en cuenta la pertenencia de la persona desplazada a un grupo de especial protección constitucional, como las madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, resulta a todas luces constitucional, pues atiende el grado de protección reforzada que requiere quien, además de presentar la condición de desplazado por la violencia, pertenece a uno de los grupos de especial protección constitucional mencionados.

Adicionalmente, es necesario reiterar que cuando dicha asignación de turnos no permite que el beneficiario sepa cuándo se hará efectiva la entrega de la ayuda, tal asignación es violatoria de los derechos de la persona desplazada, pues no contiene un plazo cierto y razonable dentro del cual se asegure el derecho de que se trate. Lo anterior genera una carga desproporcionada para la persona beneficiaria, derivada de la incertidumbre sobre el momento en que su derecho vulnerado será plenamente satisfecho y que le impide llevar a cabo una mínima planificación de su vida. [Negrillas fuera de texto].

Así las cosas, como lo resolvió la Corte Constitucional en relación con el sistema

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Expediente T-2777873 (MP: María Victoria Calle Correa)

de turnos para recibir las ayudas humanitarias de emergencia según la jurisprudencia citada, en el caso concreto resulta imperioso para la protección de los derechos fundamentales a la vida digna y mínimo vital de los accionantes, que la Policía Nacional, a través de su Secretaría General, priorice el turno de pago del crédito judicial de los señores Nancy Mora Arbeláez y Antonio María Paredes Ramírez, otorgado mediante la sentencia del Consejo de Estado de 26 de junio de 2015, de manera que, si aún no lo ha hecho, asigne de manera clara y concreta, un turno dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la notificación de esta providencia atendiendo a un criterio de priorización motivado en el estado de salud y en la situación económica de los demás beneficiarios; todo ello con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de estos, y la protección de los derechos al mínimo vital y vida digna de los accionantes, como sujetos vulnerables y en riesgo social prioritario.

En consecuencia, la Sala revocará el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de 28 de enero de 2016 del Tribunal Administrativo de Arauca, y en su lugar dispondrá el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna y mínimo vital de los accionantes.

En mérito de lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" administrando justicia en nombre de la República y por la autoridad que la ley le confiere,

#### **FALLA:**

**PRIMERO. REVÓCASE** el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia impugnada. En su lugar dispone:

**SEGUNDO: AMPÁRANSE** los derechos al mínimo vital y vida digna de los accionantes. En consecuencia:

**ORDÉNASE** a la Policía Nacional, a través de su Secretaría General, que dentro de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas priorice el turno de pago del crédito judicial de los señores Nancy Mora Arbeláez y Antonio María Paredes Ramírez otorgado mediante la sentencia del Consejo de Estado de 26 de junio de 2015, de manera que, si aún no lo ha hecho, asigne de manera clara y concreta, un turno

dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de notificación de esta providencia atendiendo a un criterio de priorización motivado en el estado de salud y en la situación económica de los demás beneficiarios.

Dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Cópiese, Notifíquese y Cúmplase.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**