



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia Acción de tutela
Radicación 76001-23-33-000-2021-00763-01
Demandante GUILLERMO SALAZAR JIMÉNEZ
Demandado FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Temas Acción de tutela. La subsidiariedad. Trámite para el cumplimiento de providencias judiciales. Alteración de turnos. Situación de debilidad manifiesta.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La sala decide la impugnación interpuesta por el señor *Guillermo Salazar Jiménez* contra la sentencia de 10 de agosto de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que dispuso:

“PRIMERO. - RECHAZAR por improcedente la acción de tutela incoada por el señor GUILLERMO SALAZAR JIMENEZ en contra la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta Sentencia”.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 19 de julio de 2021¹, el señor *Guillermo Salazar Jiménez* instauró, mediante apoderado, acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, a la vida digna y a la igualdad. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“1.- Dictar sentencia de tutela ordenando a la Fiscalía General de la Nación proceda a pagar al accionante en forma inmediata la sentencia que le reconoce los perjuicios materiales y morales, teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-PAC, le asignó más de \$40.000.000.000 para la vigencia del año 2021, a fin de atender las sentencias proferidas en su contra.

2. Que deberá sancionarse a los responsables del incumplimiento previa apertura del desacato correspondiente.”²

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

¹ Información obtenida de la página web de la Rama Judicial, módulo consulta de procesos, con el radicado 11001-02-05-000-2021-00977-00.

² Escrito de tutela. Fl. 2. Archivo en Samai 6373 KB.



- 2.1. El 26 de mayo de 1997, un autobús de servicio público, que se dirigía desde la Terminal de Cali al Puerto de Buenaventura, se estrelló contra un poste de energía y luego rodó por un abismo “*quinientos metros de profundidad aledaño a la carretera*”³. Antes del rodamiento por el precipicio, el conductor abandonó el vehículo. El tutelante era uno de los pasajeros.
- 2.2. En 1997, el tutelante presentó demanda para constituirse como parte civil en la acción penal que se adelantaba contra el conductor del vehículo (Radicado: 76001-31-04-008-2003-00137-00/01). En sentencia de 25 de julio de 2005, el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Cali condenó al conductor del vehículo por los delitos de homicidio culposo y lesiones personales culposas. Asimismo, lo condenó, junto con el representante legal de la empresa a que pertenecía el bus, al pago solidario de perjuicios tanto materiales como morales a favor de las personas que acudieron en reclamación, grupo que incluía al tutelante. Esta decisión fue apelada por las partes.

En sentencia de 14 de julio de 2006, el Tribunal Superior de Cali, Sala de Decisión Penal modificó los montos concedidos en primera instancia por concepto de perjuicios.

Frente a esta providencia, el tercero civilmente responsable interpuso recurso extraordinario de casación (Radicado: 7600-13-10-4008-1999-00137-01). Mediante sentencia de 5 de diciembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal declaró prescrita la acción penal debido a que la Fiscalía General de la Nación efectuó la acusación hasta el 19 de enero de 2003, pese a que los hechos ocurrieron el 26 de mayo de 1997, es decir transcurridos más de 5 años a partir de la configuración de los delitos.

- 2.3. En el año 2010, en ejercicio de la acción de reparación directa, el tutelante demandó a la Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, con el fin de obtener indemnización por los perjuicios ocurridos por la falla del servicio en que aquella incurrió, al permitir la prescripción de la acción penal (Radicado: 76001-23-31-000-2010-00672-01).

En sentencia de 16 de julio de 2012, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró administrativamente responsable a la Fiscalía General de la Nación por los perjuicios causados al señor Guillermo Salazar Jiménez, con ocasión de la prescripción de la acción penal y civil con la que se pretendía repararle el daño causado por lesiones personales.

En consecuencia, condenó a la Fiscalía General de la Nación a pagar las siguientes sumas de dinero:

- “A. *POR PERJUICIOS MORALES: La suma equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2012.*
- “B. *POR PERJUICIOS MATERIALES:*
 - *En la modalidad de daño emergente la suma de Seis millones trescientos noventa y siete mil ochocientos noventa y tres pesos mcte. (\$6.397.893,00).*

³ Sentencia de 16 de julio de 2012, proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Fl. 26. Archivo en Samai 6373 KB.



- En la modalidad de lucro cesante la suma de Doscientos veinticinco millones ochocientos cincuenta y nueve cuarenta y tres pesos mcte. (\$225.859.043,00)".

Ambas partes presentaron recurso de apelación contra esa providencia.

En sentencia de 6 de julio de 2020, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B revocó la decisión de primera instancia y en consecuencia accedió a las pretensiones de la demanda. Por lo tanto, dispuso lo siguiente:

“MODIFICAR la Sentencia proferida el 16 de julio de 2012, por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, por las razones expuestas, la cual, quedará así:

PRIMERO: DECLARAR a la Nación - Fiscalía General de la Nación patrimonialmente responsable por los perjuicios causados al señor Guillermo por haber perdido la oportunidad de obtener, dentro del proceso penal, la indemnización de perjuicios causados por el delito de lesiones personales culposas del que fue víctima.

SEGUNDO: como consecuencia de lo anterior, CONDENAR a la Nación Fiscalía General de la Nación a pagar, por concepto de pérdida de oportunidad, los siguientes montos, a favor de Guillermo Salazar Jiménez:

Concepto	Monto
Lucro cesante	\$432.978.689,41
Daño emergente	\$8.675.444,09
Perjuicios morales	30 smlmv

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.”

- 2.4. La parte actora le solicitó a la Fiscalía General de la Nación el cumplimiento de la sentencia y el consecuente pago de la condena dispuesta en la sentencia de 6 de julio de 2020.

En oficio de 15 de diciembre de 2020, la Fiscalía General de la Nación le informó al tutelante lo siguiente:

“(…) esta Dirección procedió a asignar turno de 08 de diciembre de 2020, dentro del listado de turnos de sentencias, fecha en la cual se verificó el cumplimiento total de los requisitos previstos para tal fin.

Finalmente, una vez se cuente con la asignación presupuestal pertinente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público PAC, se procederá a finiquitar la obligación, de conformidad con lo establecido en la sentencia”.

Asimismo, en oficio de 5 de mayo de 2021, la Fiscalía General de la Nación le indicó al señor Salazar Jiménez que el cumplimiento estricto del sistema de turnos garantiza el derecho a la igualdad y debido proceso de los beneficiarios de los pagos ordenados en sentencias judiciales. Por ende, solo era procedente modificar los turnos del pago de sentencias mediante orden de un juez de la República.

En consecuencia, reiteró que su turno era del 8 de diciembre de 2020; e informó que para abril de 2021 se pagaron los créditos judiciales de 7 de mayo de 2014 a 12 de junio de 2014 y que se continuarán pagando tales obligaciones de acuerdo a los turnos asignados.

Sobre los pagos realizados en el año 2021 puntualizó lo siguiente:



“es preciso indicar que en el mes de enero se pagaron dos créditos judiciales que correspondían a saldos por pagos parciales efectuados en diciembre de 2020, por lo tanto, con corte a 31 de enero de 2021 se registran pagos de sentencias con turno de 31 de marzo de 2014 y de conciliaciones con turno de 9 de junio de 2014.

En el mes de febrero de 2021, se efectuaron pagos de créditos judiciales de acuerdo con la asignación presupuestal, correspondientes a sentencias con turno de 7 de abril de 2014 y conciliaciones con turno de 11 de junio de 2014.

Para el mes de marzo de 2021, atendimos pagos de créditos judiciales con el presupuesto asignado, por lo que pagamos sentencias con turno de 24 de abril de 2014 conciliaciones con turno de 12 de junio de 2014.

Asimismo, en el mes de abril de 2021, atendimos pagos de créditos judiciales con el presupuesto asignado, por lo que pagamos sentencias con turno de 07 de mayo de 2014 y conciliaciones con turno de 12 de junio de 2014.

Ahora bien, durante la presente vigencia, continuaremos pagando las sentencias y conciliaciones en el estricto orden de turno”

Asimismo, aclaró cómo era el funcionamiento de los turnos al interior de la Fiscalía:

“la asignación de turno consiste en incluir las solicitudes de pago que han cumplido los requisitos en una relación, la cual corresponde e indica la fecha la cual aportaron los requisitos en legal forma, sin que ello implique un número determinado, toda vez que dicha relación es dinámica y va variando en la medida en que esta Dirección va atendiendo los pagos de las sentencias y conciliaciones que verificaron requisitos, respetando el orden en que los mismos acudieron a la administración; en razón a esto y atendiendo factores presupuestales que se explicarán a través de la presente comunicación, no es posible dar una fecha exacta o probable de pago”.

3. Fundamentos de la acción

La parte actora aseguró que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, ya que es un ciudadano de la tercera edad, pues tiene 74 años; y que padece de afecciones cardíacas, de tensión arterial, vértigo, de huesos y de secuelas del accidente que originó el proceso penal.

Tal situación de vulnerabilidad se ve exacerbada porque, además de que ha tenido que esperar más de 23 años en el proceso penal y en el contencioso administrativo, ahora debe esperar aproximadamente 7 años más, para obtener el pago ordenado en la sentencia del Consejo de Estado. Tiempo considerable si se tiene en cuenta que, a la fecha, la Fiscalía está pagando condenas judiciales del año 2014. Circunstancia por la que consideró que se han violado sus derechos fundamentales.

Asimismo, señaló que *“Resulta totalmente irrazonable e irracional, que una sentencia obtenida en unos procesos que han durado más de dos décadas y en los cuales finalmente se ordena al Estado resarcir unos perjuicios materiales y morales, se someta a un orden en donde rimbombantemente se establece un principio mal utilizado de que el primero en el tiempo tiene mejor derecho que el segundo o tercero etc., como si la llegada al cobro hubiera dependido del acreedor y no de la mora en los procesos respectivos de resolución de los conflictos”*⁴.

Finalmente, aseveró que la tutela es procedente dada la situación de vulnerabilidad en que se encuentra; y aunque en principio podría pensarse que debe acudir al proceso ejecutivo, la experiencia demuestra que los procesos judiciales no se

⁴ Escrito de tutela. Fl. 7. Archivo en Samai 6373 KB.



resuelven de forma célere. Por lo tanto, consideró inadmisibles tener que dedicar lo que le resta de vida para obtener el pago de su derecho, pese a que ya invirtió muchos años tratando de ser reparado.

4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. En auto de 21 de julio de 2021, el magistrado de la Corte Suprema de Justicia a quien inicialmente se le repartió el asunto, remitió la acción de tutela al “*Tribunal Administrativo de Cali*”, en virtud de las reglas de reparto consagradas en el Decreto 333 de 2021.
- 4.2. En auto de 2 de agosto de 2021, se admitió la acción de tutela interpuesta por *Guillermo Salazar Jiménez* contra la Fiscalía General de la Nación; y se ordenó efectuar las notificaciones pertinentes.
- 4.3. La **Fiscalía General de la Nación** manifestó que en el caso no se cumple con el requisito de subsidiariedad ante la existencia de otro medio de defensa y la no configuración de un perjuicio irremediable. Al respecto, explicó que el trámite administrativo de pago es el mecanismo idóneo para solicitar el pago de un crédito judicial derivado del fallo favorable. Procedimiento que se encuentra en curso y dentro del cual, el 8 de diciembre de 2020 se asignó turno de pago.

Explicó que el trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones a cargo de entidades públicas es un proceso que se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico. Una de las normas que lo rigen es el Decreto 111 de 1996, el cual dispone, en el artículo 71, que el pago se realiza en la medida en que se efectúe la asignación presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al rubro de sentencias y conciliaciones judiciales. En consecuencia, afirmó que “*la ejecución del pago no es una decisión autónoma de la Entidad, sino que es un acto administrativo complejo que involucra la actuación del Ministerio de Hacienda.*”⁵

Asimismo, sostuvo que la acción de tutela es improcedente por involucrar una pretensión económica, ya que tales asuntos están sujetos a la aplicación de normas legales, mas no constitucionales. Por consiguiente, estos exceden la naturaleza de la acción de tutela, teniendo en cuenta que el único objetivo de este mecanismo judicial es la protección de derechos fundamentales.

En el mismo sentido, indicó que según el artículo 15 de la Ley 962 de 2005 para el pago de conciliaciones y de sentencias se debe respetar el turno en el cual hayan acudido los sujetos a la respectiva entidad, así como las normas de disponibilidad presupuestal.

Mencionó que el sistema de turnos garantiza los derechos al debido proceso y a la igualdad de los beneficiarios de los pagos. Por lo que alterar determinado turno atentaría contra los derechos de estos últimos.

⁵ Informe presentado por la Fiscalía General de la Nación. Fl. 14.



Por último, informó que *“en el mes de mayo de 2021, atendimos pagos de créditos judiciales con el presupuesto asignado, por lo que pagamos sentencias con turno de 20 de mayo de 2014 y conciliaciones con turno de 12 de junio de 2014”*⁶.

Añadió que el crédito del actor se encuentra a la espera de asignación de recursos para ser cancelado, en estricto orden de turno.

5. Providencia impugnada

Mediante sentencia de 10 de agosto de 2021, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazó por improcedente la acción, porque consideró **(i)** que el asunto versó sobre un derecho de naturaleza económica; y **(ii)** que, en atención a su carácter subsidiario, la tutela no era el mecanismo para ordenar el cumplimiento de providencias judiciales que impusieron obligaciones de dar, como lo es la condena a pagar sumas de dinero, pues para ese fin existe el proceso ejecutivo.

De otra parte, sostuvo que si bien el actor alegó que padece de problemas cardiovasculares, osteoporosis, espasmos, hipertensión y que fue paciente de Covid-19, lo cierto es que de la revisión de la historia clínica se encontró que aquel cuenta con medicina prepagada Coomeva y que es pensionado. Aspectos de los cuales se infería que el tutelante no se encuentra en condiciones de vulnerabilidad que hagan permitan de forma excepcional el amparo. Por consiguiente, concluyó que no había lugar a obviar el turno informado por la accionada, en detrimento de los demás acreedores que pueden estar en igualdad de condiciones que el tutelante.

6. Impugnación

La parte actora impugnó la sentencia de tutela de primera instancia, porque consideró que se ignoraron los argumentos expuestos en el escrito de tutela, puntualmente su estado de debilidad manifiesta y la afectación de sus derechos fundamentales.

Resaltó que los procesos ejecutivos tienen una duración de tres a cinco años, tiempo que tendría que añadirse a las dos décadas que ya esperó en el curso de los dos procesos judiciales que tuvo que emprender. El cumplimiento del turno, consecuentemente, supondría esperar *“cerca de 30 años para poder concretar su derecho reconocido precisamente por el Honorable Consejo de Estado a través de la sentencia correspondiente”*⁷.

Finalmente, sostuvo que el fallo se fundamentó en *“una igualdad aparente porque el accionante no es igual a los más de 6000 derechos actuales de sentencias, ya que se demostró que está en estado de debilidad manifiesta, con patologías severas que lo hacen acreedor a una protección especial constitucional, a la luz de los predicados pertinentes consagrados en la Constitución Nacional, para las personas de la tercera edad”*⁸.

Por ende, concluyó que emplear criterios de igualdad formal para quienes son diferentes deviene en decisiones injustas e inequitativas.

⁶ Informe presentado por la Fiscalía General de la Nación. Fl. 17.

⁷ Sustentación de la impugnación. Fl. 2. Archivo en Samai 74.

⁸ Sustentación de la impugnación. Fl. 2. Archivo en Samai 74.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991⁹, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Planteamiento del problema jurídico

Con base en los antecedentes expuestos, le corresponde a la Sala determinar si se satisface el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, al tratarse de un asunto en el que se busca, mediante el empleo de la acción de tutela, el cumplimiento de una providencia judicial condenatoria a favor del accionante.

De encontrar satisfecha tal condición de procedibilidad, la Sala estudiará si en virtud del principio de igualdad material hay lugar a modificar el turno de pago otorgado por la Fiscalía General de la Nación al tutelante, respecto de las sumas de dinero ordenadas en la sentencia de 6 de julio de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B en la acción de reparación directa con Radicado Nro. 76001-23-31-000-2010-00672-01.

3. Requisito de subsidiariedad de la acción de tutela y su análisis en el caso

3.1. La naturaleza subsidiaria de la acción de tutela busca impedir que esa herramienta, cuyo campo de aplicación es restrictivo, se convierta en un mecanismo principal de protección. De no ser así se desconocería que la Constitución y la ley estipulan una serie de mecanismos judiciales, igualmente, eficaces e idóneos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

No en vano los artículos 86 de la Constitución Política y el 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 prevén como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia de otros medios de defensa para la protección de los derechos invocados. De manera que esta solo puede utilizarse cuando se han agotado los mecanismos de protección que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la protección idónea y eficaz de los derechos fundamentales.

En ese sentido, la Corte Constitucional manifestó:

*“La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o amenaza de un derecho fundamental, **respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho.** La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la*

⁹ Decreto 2591 de 1991. Artículo 1: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto”.



discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece —con la excepción dicha— la acción ordinaria. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales (...)”¹⁰.

Entonces, para que el juez estudie una solicitud de tutela, el interesado debe probar que se agotaron y finalizaron los recursos que tenía a su disposición, pues de lo contrario la tutela deviene improcedente.

- 3.2. Con fundamento en la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que *“en principio, cualquier pretensión relacionada con el cumplimiento de órdenes judiciales tendrá que declararse improcedente por parte del juez constitucional, pues la persona que estime afectados sus derechos con la inobservancia de la decisión cuenta con el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria”¹¹.*

No obstante, la Corte Constitucional ha señalado que en esos casos la tutela procederá excepcionalmente, dependiendo del tipo de obligación ordenada en la providencia judicial y de la afectación o no de los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

Tal Corporación ha explicado que el juez de tutela debe *“valorar la capacidad que realmente tiene el juez ordinario para exigirle a la parte vencida el desarrollo de una conducta específica ordenada judicialmente”¹².*

Precisamente, en virtud al requisito de subsidiariedad que caracteriza a la tutela, la Corte Constitucional ha manifestado que *“la procedencia de la acción de tutela para exigir el pago de obligaciones económicas deberá valorarse con un sentido más estricto que aquél efectuado sobre otro tipo de condenas, en atención a la idoneidad del proceso ejecutivo para asegurar el acatamiento efectivo de la decisión judicial”¹³.*

En consecuencia, a fin de establecer si la tutela procede cuando se solicita el cumplimiento de una providencia judicial que impuso obligaciones de carácter dinerario, el juez de tutela debe establecer si, para el actor, acudir al proceso ejecutivo representa una afectación a sus derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas por una situación de debilidad manifiesta.

Con base en los criterios expuestos, en la **Sentencia T-048 de 2019**, la Corte Constitucional concluyó que se reunían los elementos para la procedencia de la tutela, a pesar de que en principio el actor podía acudir al proceso ejecutivo para solicitar el pago de sumas de dinero concedidas en una providencia judicial:

“En el caso que se estudia, el análisis de subsidiariedad muestra que si bien el actor puede acudir, en principio, ante un juez ejecutivo, lo cierto es que la negativa de Colpensiones en relación con el cumplimiento del fallo laboral que reconoció la pensión de vejez (...), conlleva a la violación de sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social, debido a que es una persona de la tercera edad, de 71 años, quien derivaría su sustento económico de la mesada pensional que solicita le sea pagada. Por tal motivo,

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-261 de 2018.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-261 de 2018.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-261 de 2018.



exigirle que acuda al juez ordinario, para agotar un proceso ejecutivo que podría dilatar el pago de una prestación que ya fue efectivamente reconocida en un proceso ordinario previo, resultaría desproporcionado e irrazonable, razón por la que la acción de tutela resulta el mecanismo más eficaz para salvaguardar sus derechos fundamentales”.

En la misma línea, esta Sección en **Sentencia de 22 de febrero de 2018**¹⁴ al analizar un caso en que se solicitó el cumplimiento de providencias judiciales que impusieron obligaciones de dar, señaló lo siguiente:

“...a juicio de la Sala, es necesaria la intervención inmediata y urgente del juez de tutela, puesto que se advierte que el señor (...) se encuentra en situación de debilidad manifiesta, dado que perdió el 95.50 % de la capacidad laboral, no cuenta con recursos económicos y requiere cuidados especiales para evitar que se agrave la patología que padece.

Para la Sala es desproporcionado exigir a la parte actora que agote la acción ejecutiva, pues, como se vio, la situación de debilidad del señor (...) es manifiesta y amerita la intervención inmediata del juez de tutela.

(...) el señor (...) requiere constantes desplazamientos a establecimientos médicos y la mejora de las condiciones de subsistencia, a fin de evitar que la condición de salud empeore.

Ante la situación de salud que padece el señor (...) y las condiciones de vida que afronta, no es procedente decirle que debe esperar a que llegue el turno de pago ni obligarlo a que acuda a la acción ejecutiva. Existe una situación de urgencia que requiere la especial atención por parte del Estado y, por consiguiente, es procedente ordenar el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias del 26 de septiembre de 2014 y del 14 de mayo de 2015”.

- 3.3. Con base en los antecedentes y a lo expuesto en el acápite anterior, contrario a lo señalado por el *a quo*, la Sala considera que en el presente caso se satisface el requisito de subsidiariedad, por lo siguiente:

Como se indicó anteriormente, al tratarse de una obligación de dar contenida en una providencia judicial, el actor formalmente podría acudir al proceso ejecutivo para solicitar el cumplimiento de la sentencia de 6 de julio de 2020, en la cual el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B condenó a la Fiscalía General de la Nación a pagar una serie de sumas de dinero por conceptos de lucro cesante, daño emergente y perjuicios morales.

Sin embargo, ante la existencia de ese otro mecanismo de defensa judicial, en el escrito de tutela el actor aseguró que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta porque padece de múltiples afecciones de salud:

(sic para toda la cita) “Hospitalizado de urgencias el 28 de marzo del 2019 por infarto agudo de miocardio, con diagnóstico de cardiopatía isquémica, enfermedad coronaria severa e hipertensión arterial; a raíz de lo cual se lo intervino quirúrgicamente implantándosele stent medicado, por lo que toma asa 100 mg por día, clopidogrel 75 mg por día, atorvastatina 80 mg noche, carvedilol 6.25 mg por día cada 12 horas, enalapril 5 mg media cada 12 horas, lo que contribuye a un problema de vértigo periférico, con dolor cervical y con limitación funcional en la movilidad del cuello, tensión muscular y espasmos múltiples en musculatura escapular, con causa adicional de posible osteoartrosis; fue enfermo de covid” (sic para toda la cita).

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 22 de febrero de 2018. Radicado: 20001-23-39-000-2017-00487-01(AC). C.P: Julio Roberto Piza Rodríguez. Actor: Smith Ludys Pedraza Amizzar. Demandado: Ministerio de Defensa Nacional y Presidencia de la República.



Frente a lo anterior, la Sala advierte que efectivamente el accionante es un sujeto de protección constitucional, por condición de salud. Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que las personas en situación de debilidad manifiesta gozan de una protección preferencial, pues no suelen estar en las mismas circunstancias que el resto de la población y es por eso que gozan de una protección especial y diferenciada¹⁵.

Esta es la materialización del principio a la igualdad, según el cual *“hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual”*¹⁶. En virtud de esta premisa es deber del Estado *“no consagrar un igualitarismo jurídico entre quienes se hallan en diversidad de condiciones fácticas, es decir, la obligación de crear un sistema jurídico diferente para quienes se encuentran en desigualdad en los amplios y complejos campos de la vida política, económica, social y cultural”*¹⁷.

Justamente, dado el trato diferenciado que merecen ciertos grupos poblacionales, en el artículo 13 de la Constitución Política se dispuso que es deber del Estado proteger *“especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”*.

Precisamente, en el caso bajo análisis existen circunstancias que corroboran el estado de debilidad manifiesta del actor, dado su delicado estado de salud.

De las pruebas aportadas, la Sala encuentra que a la fecha el actor sufre de serias afecciones cardíacas, de hipertensión arterial, de vértigo periférico, de la próstata, presenta limitación funcional en la movilidad el cuello, osteoartritis, entre otras patologías, lo cual acredita la situación de vulnerabilidad en la que aquel se encuentra.

Así lo comprueba la historia clínica allegada de 2 de julio de 2021:

Enfermedad Actual
Paciente de 73 años con historia de vertigo periférico que ha manejado con ejercicios vestibulares y técnicas de reposicionamiento de otolitos. IAM sin elevación del ST el 28 marzo 19 manejo con coronarioangiografía con enfermedad severa de 1 vaso obtusa marginal con trombo del 90 - 95% realizando angioplastia stent medicado, manejado con Asa 100 mg + Atorvastatina 80 mgs + Clopidogrel 75 mg + Enalapril 5 mg c/ 12 horas + Carvedilol 6.25 mgs mgs 1/2 con buena adherencia, sigue pautas de dieta y esta haciendo actividad física regular Se encuentra en control con el cardiólogo Dr Aristizabal del HUSJD
03/03/2021: LDL 77 en metas Filtrado glomerular: 69.28 ml / min
5 marzo 21 Ecocardiograma: VI con remodelado concéntrico y función sistólica normal FE: 63% válvulas normales - EKG: Trazo normal con ritmo sinusal HR: 62 lpm
19 marzo 21: Prueba de esfuerzo: negativa para inducción de isquemia miocárdica. Clase funcional con ejercicio I respuesta presora y cronotrópica normal.
Tuvo control con urología Dr Botía el 6 abril 21 quien realiza Cistoscopia = Hipertrofia prostática benigna grado II con vejiga de esfuerzo leve.
22 abril 21 Ecografía renal: riñones con corticales normales 16 mm. vejiga con residuo post-miccional de 14 cc + Ecografía endorrectal de próstata con hipertrofia - volumen: 96 cc sin lesiones focales
Refiere sentirse irritable por lo que acude a Psicoterapia desde el 4 junio 21 con la Psic. María del Carmen García Niega disnea de esfuerzos, palpitaciones, precordialgia o cefalea

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-252 de 2017.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-894 de 2014.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-432 de 1992.



- 3.4. Lo anterior es relevante en el caso concreto, pues se trata de un sujeto de especial protección constitucional, por razón de su estado de salud, la cual se encuentra seriamente afectada por varias condiciones médicas.

Con base en tales peculiaridades y en el estado de debilidad manifiesta en que el actor se encuentra fruto de sus complicaciones de salud, la Sala considera que resulta desproporcionado imponerle al actor la carga de tener que acudir al proceso ejecutivo, con el fin de solicitar el cumplimiento de la sentencia del 6 de julio de 2020, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que finalmente se ordenó el pago de serie de sumas de dinero por concepto de perjuicios.

- 3.5. Por tal motivo, la Sala dará por superado el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela en este caso particular y concreto, por lo que procederá a estudiar si en virtud del postulado de igualdad material hay lugar a la alteración del turno de pago otorgado por la Fiscalía General de la Nación, al tutelante.

4. Alteración de turnos y su análisis en el caso

- 4.1. La Corte Constitucional ha considerado que el mecanismo de turnos constituye un sistema de racionalidad administrativa que permite asegurar principios como los de igualdad, eficiencia, eficacia y transparencia. En consecuencia, por regla general, aquella corporación judicial considera improcedente la tutela cuando se utiliza para obtener la inmediata actuación de la administración.

Sin embargo, se permite la intervención del juez de tutela **en situaciones excepcionales**, tratándose de personas que se encuentran en circunstancias de debilidad, riesgo o vulnerabilidad extrema y que requieren de un procedimiento o servicio, a tal punto, que de estos depende el goce efectivo de otros derechos constitucionales.

Así, por ejemplo, en la **Sentencia T-293 de 2009**, la Corte Constitucional se refirió al sistema de turnos, y aunque resaltó la importancia de respetar los órdenes originalmente asignados por la administración, explicó que existen casos límite en los cuales la espera estricta del turno supone un impacto mayor, en razón al estado de debilidad manifiesta o vulnerabilidad de ciertas personas:

“Esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de establecer y respetar turnos, para la administración y entrega de prestaciones que materializan derechos constitucionales. La Corte considera razonable el que la administración defina turnos para asegurar el acceso efectivo a tales prestaciones en condiciones de igualdad, eficiencia, eficacia y calidad. La posibilidad de que la administración fije turnos y prioridades, implica que el usuario o beneficiario de la prestación sepa con certeza, cuándo tendrá acceso efectivo a la prestación, cómo se fijan las prioridades y cuáles sujetos de especial protección constitucional y cuáles derechos de ciertos grupos permiten alterar tales turnos.

La Corte ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza para obtener la inmediata actuación de la administración, de forma que la orden que profiera el juez constitucional implique “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de otros administrados, sin que exista criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna persona en especial, en iguales condiciones que los demás administrados con turno. Los turnos en la realización de una actividad deben ser estrictamente respetados, sin perjuicio de que se informe la fecha de realización de los mismos, pero dentro de un término razonable y oportuno.



En este orden de ideas, si bien la Sala estima que la acción de tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las respectivas autoridades han establecido y que tienen una finalidad justificada en el mismo ordenamiento constitucional, ni para alterar el listado de potenciales beneficiarios de una prestación social, ha admitido que en lo que respecta a los turnos caben excepciones.

En situaciones excepcionales, puede el juez de tutela ordenar a la administración que actué a favor del accionante a pesar de que este no se encuentre en el primer lugar para la asignación de una prestación determinada. Así, la Sala debe reconocer que, en la práctica, la situación de las personas que están pendientes de un turno puede ser muy distinta en atención a la naturaleza del asunto y a las particulares circunstancias de cada cual, y por lo tanto el orden de espera en que se encuentra una persona puede tener un impacto más severo en ella que en otras personas. Esa especial vulnerabilidad, debilidad o riesgo, no la hace equiparable con las demás personas en turno. Entonces, una persona en estado de vulnerabilidad, debilidad o riesgo especial, puede ser atendida primero que las personas con turno anterior¹⁸ (Énfasis de la Sala).

Igualmente, en la **Sentencia T-033 de 2012** la alta Corporación dispuso que, aunque en principio los sistemas de turnos deben respetarse en estricto orden para garantizar el derecho a la igualdad, “es posible alterarlos en situaciones excepcionales, en las que se ha valorado la situación de la persona y se ha acreditado, por ejemplo, estados de extrema pobreza o un delicado estado de salud, circunstancias ambas que configuran situaciones de urgencia manifiesta. Dicho trato prioritario, a pesar de que pareciera ser una afectación al derecho a la igualdad, resulta ser justificado con base en el riesgo inminente en el que se encuentra el actor, e ilustra una aplicación del principio de la igualdad material”.

- 4.2. Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que en el caso se presentan circunstancias que justifican la modificación del turno asignado al accionante, a fin de que las sumas de dinero ordenadas en la sentencia de 6 de julio de 2020 se paguen lo más pronto posible. Entre estas se encuentran, como se explicó en el acápite precedente, el estado de debilidad manifiesta del actor en razón de su delicado estado de salud, dadas las múltiples patologías que sufre.

Por consiguiente, la Sala encuentra que en el caso someter el pago al turno otorgado por la Fiscalía General de la Nación supone una carga excesiva, pues el actor no se encuentra en condiciones razonables para esperar muchos años más a fin de la cancelación de la obligación. Esto último en virtud de su enfermedad cardíaca, de la que se resalta un episodio de infarto; y además por presentar diagnóstico de cardiopatía isquémica, enfermedad coronaria severa e hipertensión arterial, problemas de la próstata, osteoartritis, vértigo periférico, entre otras.

Así las cosas, se considera que el actor es merecedor de un tratamiento diferenciado, en virtud de sus condiciones particulares, especialmente su estado de salud. Se insiste en que una misma circunstancia que en principio es neutra puede acarrear pesos excesivos para personas que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta.

Precisamente, la Corte Constitucional ha explicado que “algunos grupos con características particulares pueden llegar a sufrir daños o amenazas que, aun cuando para la generalidad de la sociedad no constituyen perjuicio irremediable sí lo son para ellos, puesto

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 2009.



que por encontrarse en otras condiciones de debilidad o vulnerabilidad pueden tener repercusiones de mayor trascendencia que justifican un 'tratamiento diferencial positivo', y que amplía a su vez el ámbito de los derechos fundamentales susceptibles de protección por vía de tutela"¹⁹.

Diferenciación que responde a la premisa de igualdad material según la cual debe tratarse igual a los iguales y diferente a los diferentes. No debe olvidarse que en el estado social de derecho el postulado clásico de igualdad formal ante la ley trasciende. Entonces, es obligación del Estado, y por ende del juez constitucional, "detenerse en las diferencias que de hecho existen entre las personas"²⁰, para así adoptar decisiones que tengan en consideración las circunstancias que padecen ciertos grupos poblacionales, especialmente en contextos de suma desigualdad como el colombiano.

- 4.3. Por lo tanto, al encontrar que el actor se encuentra en una situación diferenciada que no le permite esperar en las mismas condiciones que otros también con turno de pago asignado por la Fiscalía General de la Nación, la sala revocará la providencia impugnada y en su lugar amparará el derecho a la igualdad del señor Salazar.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que tal organismo le informó al actor en el oficio de 5 de mayo de 2021 que el pago de créditos judiciales dispuestos en sentencias se estaba realizando de forma mensual, la Sala le ordenará a la Fiscalía General de la Nación que, a más tardar en el mes de noviembre de 2021, pague al señor *Guillermo Salazar Jiménez* las sumas indicadas en la Sentencia de 6 de julio de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B dentro de la acción de reparación directa con Radicado Nro. 76001-23-31-000-2010-00672-01.

En mérito de lo expuesto, la **Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Revocar** la sentencia de 10 de agosto de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y en su lugar, **conceder el amparo** del derecho a la igualdad del señor *Guillermo Salazar Jiménez*, por los motivos expuestos en esta providencia.
2. En consecuencia, **ordenar** a la **Fiscalía General de la Nación** que, a más tardar en el mes de noviembre de 2021, pague al señor *Guillermo Salazar Jiménez* las sumas indicadas en la Sentencia de 6 de julio de 2020, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B dentro de la acción de reparación directa con Radicado Nro. 76001-23-31-000-2010-00672-01.
3. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
4. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-261 de 2018.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-416 de 2013.



5. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ