Cartagena de Indias D.T. y C., nueve (09) de febrero de dos mil veintidós (2022).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	Acción de tutela.
Radicado	13001233300020220004200
Accionante	**Saira del Carmen Sahuanes Matorel**
Accionada	Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena
Magistrada Ponente	Marcela De Jesús López Álvarez
Tema	Debido proceso.

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar a dictar sentencia de primera instancia en el marco de la acción de tutela impetrada por la señora **Saira del Carmen Sahuanes Matorel,** a través de apoderado judicial, contra el **Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena,** por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales "*a la administración de justicia, principio de seguridad jurídica, derecho de igualdad, el principio pro actione, mínimo vital*".[1]

III. ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones[2].

Solicita se tutelen sus derechos fundamentales "*a la administración de justicia, principio de seguridad jurídica, derecho de igualdad, el principio pro actione, mínimo vital*", y como consecuencia de ello, se ordene al

[1] Ver acápite "*Pretensiones*", folio 3 del Archivo 01.
[2] Folio 03 del Archivo 01.

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena programar audiencia inicial para "*darle fin a este proceso*".

3.2. Hechos[3].

Manifiesta que el día 19 de diciembre de 2019, radicó ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo radicado No. 13001-33-33-0004-2019-00278-00.

Expone que a la fecha, el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena, no ha dado trámite al proceso de la referencia, muy a pesar de las diferentes súplicas allegadas al plenario.

Sostiene que a pesar de que realizó acuerdo conciliatorio sobre el monto de la asignación de la pensión de sobreviviente con la otra compañera permanente, el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena no ha adelantado el trámite correspondiente encaminado al reconocimiento y pago de la referida asignación.

Argumenta que su estado de salud junto con su edad avanzada, le impiden actualmente laborar, por lo cual considera que no debe soportar un largo proceso judicial para obtener una pensión de sobreviviente.

3.3. Actuación procesal.

La presente acción de tutela fue presentada el 26 de enero de la anualidad en curso, correspondiéndole por reparto al Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar.

Mediante auto interlocutorio del 3 de febrero de 2022, se admite y se otorga un término no mayor a 48 horas para que la accionada rinda informe sobre los hechos que fundamentan la solicitud de amparo.

---

[3] Folio 02 del Archivo 01.

3.4. Informe de la autoridad accionada[4].

Expone el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena en su informe del 8 de febrero de 2022 que, mediante auto del 28 de enero de 2020, admite la demanda de la referencia, procediendo a su notificación el 9 de noviembre de de 2020.

Afirma que el 25 de febrero de 2021, se recibe memorial a través del cual la parte demandante aporta acuerdo conciliatorio para compartir pensión de sobreviviente, remitido el 2 de marzo de 2021 a CASUR, entidad que no emite pronunciamiento alguno.

Que, mediante auto del 26 de mayo de 2021, el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena decide no aprobar la conciliación realizada por las partes, ante la falta de respuesta de CASUR.

Posteriormente, profiere auto de fecha 27 de septiembre de 2021 a través del cual dispone tener por notificada por conducta concluyente a la hoy accionante, y finalmente, el 22 y 28 de octubre de 2021, respectivamente, la demandante y la vinculada, allegan memorial por el cual solicitan la programación de audiencia inicial.

Que, en virtud de lo anterior se profiere auto del 07 de febrero de 2022, notificado el 08 del mismo mes y año, que fija como fecha para la celebración de audiencia inicial, el día 04 de marzo de 2022.

Alega que las actuaciones del juzgado siempre han sido respetuosas de las garantías procesales y por tal razón no se ha vulnerado el debido proceso y que al haberse producido la anterior actuación, se ha superado la situación que motivó la presentación de la acción de tutela, configurándose una carencia actual de objeto.

---

[4] Folios 23-34 del Archivo 11.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Conforme lo prevé el artículo 132 de la ley 1564 de 2012, se hace control de legalidad sobre el cumplimiento de las reglas del debido proceso en esta etapa del diligenciamiento, advirtiéndose por la Sala que no se evidencian vicios que puedan acarrear nulidad.

V. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver en primera instancia de la presente acción, con base en la Constitución Política y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala de Decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar, determinar si el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena vulneró o no los derechos fundamentales "*a la administración de justicia, principio de seguridad jurídica, derecho de igualdad, el principio pro actione, mínimo vital*", invocados por el tutelante, ante la presunta omisión del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena del accionado de fijar fecha de audiencia inicial dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el No. 13001-33-33-0004-2019-00278-00.

5.3. TESIS

La Sala de Decisión No. 003 del Tribunal, considera pertinente declarar la carencia actual de objeto por hecho superado ante el cumplimiento de lo solicitado por el accionante, por ser innecesario emitir una medida de protección de los derechos fundamentales alegados, al constatarse que la autoridad accionada profirió auto de sustanciación fijando fecha para la

celebración de la audiencia inicial, el día 04 de marzo de 2022, notificado por estado del día 08 de febrero de 2022.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. De La Tutela.

5.4.1.1. Carácter residual y subsidiario:

Sobre el carácter subsidiario de la acción, la Corte Constitucional ha señalado que "*permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos*"[5]. Dicho carácter, se traduce en el deber de los asociados a incoar los recursos ordinarios otorgados por la legislación a fin de salvaguardar sus derechos e impide el uso indebido de la acción de tutela como vía preferente o instancia adicional de protección.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia T-084 de 2015, frente al requisito de subsidiariedad ha dicho lo siguiente:

> *"El carácter subsidiario de la tutela ha de ser estimado por el juez en cada caso, con sujeción a los estándares establecidos por la jurisprudencia constitucional, en especial aquellos que se refieren al juicio de idoneidad y eficacia en concreto de los demás remedios en sede judicial que resulten disponibles para el actor. Otro tanto puede decirse del requisito de eficacia de los medios de defensa judicial alternativos, pues de nada sirve que un remedio judicial se encuentre disponible y sea en abstracto idóneo para garantizar un derecho, si la protección que puede otorgar al ciudadano no se presta en el momento indicado, siendo en este sentido tardía."*

5.4.2. Debido proceso.

---

[5] Sentencia T-580 de 2006. M. P. Manuel José Cepeda.

Derecho fundamental regulado por el artículo 29 de la Constitución Política colombiana, que implica una serie de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se buscas la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre una correcta administración de justicia[6].

Sobre ese punto, la literalidad del artículo 29 superior, indica lo siguiente:

> *"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*
>
> *Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*
>
> *En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*
>
> *Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*
>
> *Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".*

Del anterior artículo se destaca primordialmente el apartado donde se indica que la actuación en la que este incurso el particular deberá cumplir con plenitud "*las formas propias de cada juicio*".

El derecho al debido proceso, desarrolla el principio de legalidad, representando un límite al poder del Estado, lo que implica la imposibilidad de que las autoridades estatales actúen de forma arbitraria. Al respecto, se señala según sentencia C-163 de 2019 lo siguiente:

---

[6] Sentencia C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

"De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte[18], el debido proceso comporta al menos los derechos (i) a la jurisdicción, que a su vez conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; y (iii) el derecho a la defensa.

Del debido proceso también hacen parte, los derechos a (iv) las garantías mínimas de presentación, controversia y valoración probatoria []; (v) a un proceso público, llevado a cabo en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas; (vi) y a la independencia e imparcialidad del juez."

Conforme con lo anterior, se puede afirmar que la observancia de las formas que prevén los juicios, va de la mano con la necesidad de que el proceso sea llevado a cabo en un tiempo razonable y sin dilaciones que escapen a la naturalidad del proceso o circunstancias de diferente índole, como pueden ser la fuerza mayor, el caso fortuito, etc.

La observancia de esos tiempos en los que se debe desarrollar el procedimiento, conlleva la posibilidad de que el peticionario o particular que presenta su causa ante la administración de justicia y pretende su reconocimiento en la sentencia, pueda gozar de forma efectiva dicho derecho, es decir; que las sentencias que profieren los servidores judiciales no sean inanes o nugatorias.

Se recuerda en este punto que el criterio de proceso implica un conjunto reglado de actos que deben cumplirse en determinados momentos y acatando un orden que garantice su continuidad, que se constituyen en actos preparatorios para la resolución de las pretensiones de las partes, a través de la sentencia[7].

[7] Sentencia C-012 de 2002, Mp: Ernesto de la Espriella Bárcenas.

Cada actuación que se adelante en el marco del proceso, tiene un término o "términos procesales" que se deben cumplir por las partes y quien instruya el proceso y *por lo general se constituyen en el momento o la oportunidad que la ley, o el juez, a falta de señalamiento legal, establecen para la ejecución de las etapas o actividades que den cumplirse dentro del proceso por aquel, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia"* como lo señala la jurisprudencia constitucional en sentencia T-546 de 1995.

Señala la Corte Constitucional que éstos son perentorios e improrrogables, lo cual además extingue la facultad jurídica para pronunciarse sobre aquellos aspectos, además indica lo siguiente:

> *"Tanto las partes procesales como las autoridades judiciales están obligadas a cumplir en forma exacta y diligente los plazos que la ley consagra para la ejecución de las distintas actuaciones y diligencias en las diversas fases del proceso. Así pues, las partes tienen la carga de presentar la demanda, pedir pruebas, controvertir las allegadas al proceso, interponer y sustentar los recursos y, en fin, participar de cualquier otra forma en el proceso dentro de las etapas y términos establecidos en la ley, así como el juez y auxiliares de justicia tienen el deber correlativo de velar por el acatamiento de los términos procesales.*
>
> *El incumplimiento de este deber acarrea sanciones para los administradores de justicia que incurran en él. El artículo 2° del Código de Procedimiento Civil, por ejemplo, dispone que "los procesos sólo podrán iniciarse por demanda de parte, salvo los que la ley autoriza promover de oficio. Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya.*
>
> *En igual sentido, el artículo 37 del mismo código estatuye como uno de los deberes del juez el de "dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran", deber cuya violación constituye una falta disciplinaria, tal como lo dispone el parágrafo de la misma norma.*
> *En este sentido, la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de* ***éstos por las autoridades judiciales, "puede***

> ***configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso, ambas proscritas por el Constituyente[8].*"** (Negrillas de la Sala)

Se hace necesario entonces acompasar lo expuesto anteriormente con el criterio de acceso a la administración de justicia el cual se encuentra regulado por el artículo 228 y 229 de la Constitución Política, en donde se indica que "*la administración de justicia es función pública; sus decisiones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley u en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su* ***incumplimiento será sancionado;*** *además se indica que se garantizará el derecho a toda persona para acceder a la administración de justicia*". (Negrillas de la Sala)

Frente a esta temática la Corte Constitucional ha indicado en su jurisprudencia, lo siguiente:

> *"En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta. En segundo lugar, la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho. En tercer lugar, la obligación de realizar implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del derecho. Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones."*

Aunado a lo anterior, el derecho de acceso a la administración de justicia comporta "*la posibilidad de que tienen los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales*"[9],es decir, que la autoridad judicial avoque el conocimiento de la causa que ante este se presenta, materializando de esa forma el deber que tiene el" *Estado de*

[8]Ibidem.
[9] Sentencia T-799 de 2011, Mp: Humberto Antonio Sierra Porto.

hacer todo lo que esté a su alcance para el correcto funcionamiento de la administración de justicia"[10], lo cual materializa en la realidad social aquella intención del legislador de que la justicia con celeridad, de forma eficiente y que sus decisiones tengan eficacia.

5.4.3. Dilaciones injustificadas.

Como se expuso en el acápite anterior, las normas procesales que establece el legislador, están llamadas a evitar que ocurran situaciones en las que los procedimientos se extiendan de forma indeterminada, encargándole la misión al juez como director del proceso, de que cada etapa se cumpla con estricta observancia a los términos perentorios que la ley dispone para ello.

El derecho de acceso efectivo a la administración de justicia junto con la garantía fundamental al debido proceso, garantizan que el ciudadano pueda acceder al goce de los derechos sustanciales que la Constitución y las leyes reconocen, y que, ante la inobservancia u omisión de aquellos términos perentorios, se afecta la materialización del derecho pretendido.

La Corte Constitucional[11] ha dado pautas para determinar la ocurrencia de mora judicial y los casos en que esta es de carácter injustificado. Sobre el primero se ha dicho que es *un" fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos*".

Por otro lado, la mora judicial injustificado se evidencia cuando *i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que*

[10] Sentencia T-421 de 2018, Mp: Gloria Stella Ortiz Delgado.
[11] Sentencia T-186 de 2017.

justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial"[12].

En la Jurisprudencia de la cual se extraen los dos conceptos explicados previamente, se revisa el caso de una señora de 82 años que reclama la pensión de sobreviviente, en proceso iniciado contra la UGPP, quien además sufre de varias afecciones médicas, debidamente acreditadas en el sumario. En el caso se resolvió declarar que en el proceso no había ocurrido mora judicial injustificada pero se concedió el amparo de forma transitoria debido a que se demostró "*que se están decidiendo los recursos extraordinarios que ingresaron al despacho en el año 2009, por lo tanto, atendiendo al sistema de turnos previsto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, el asunto de la señora Tovar Perdomo no se ha resuelto; y, dicha situación es un reflejo de un fenómeno de congestión estructural no atribuible al Despacho*", decidiendo conceder el amparo de forma transitoria por las condiciones clínicas de la accionante y su circunstancias económicas.

En otro caso estudiado por la Corte[13], un exalcalde municipal capturado por la comisión del delito de concierto para delinquir en modalidad de paramilitarismo, realizó solicitud ante la JEP para que su caso fuera estudiado por esta jurisdicción, afirmando no haber recibido respuesta por parte de la entidad, por lo cual el 6 de febrero de 2019, remite solicitud ante la entidad para que avocaran conocimiento sobre la misma.

En el referido caso la Corte estimó que la JEP, "*había asumido conocimiento dentro de los 45 días hábiles previstos para ello*", pero además señaló *que" si bien no se ha dado cabal cumplimiento al término consagrado en el artículo 47 de la Ley 1922 de 2018, esto se debe a (i) la situación de congestión judicial en la Secretaría Judicial de la Sala, así como a (ii) la sobrecarga de trabajo a la que están sometidos los*

[12] Ibidem.

[13] Sentencia SU-453 de 2020, Expediente T-7.694.360.

despachos que integran la Jurisdicción Especial para la Paz, además de la (iii) complejidad que supone asumir la competencia de un caso y la concesión de beneficios en el mismo. Es evidente que la Sala accionada no actuó de manera caprichosa, sino diligente e implementado estrategias idóneas dirigidas a resolver la situación de congestión. En efecto, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, haciendo uso de sus facultades legales y constitucionales, definió lineamientos para el reparto de las solicitudes a efectos de asumir el conocimiento conforme al orden establecido", decidiendo negar el amparo solicitado por el accionante.

5.4.4. Pruebas acopiadas.

Al expediente fue arrimado, el siguiente y relevante acervo probatorio:

a) Solicitud de Conciliación suscrita entre las sobrevivientes Rosa Mercedes Hidalgo y Saira del Carmen Sahuanes Matorel, compañeras permanentes del señor Felix Eduardo Barrios Pitalua, con la cual se busca la división en iguales partes de la pensión de vejez de este último.[14]

b) Constancia de diligencia de presentación personal de ambas compañeras permanentes ante la Notaria Séptima del Circuito de Cartagena.[15]

c) Epicrisis-Caminos IPS S.A.S, de fecha 21 de mayo de 2021 donde describe la condición clínica de la accionante.[16]

d) Cédula de ciudadanía de la accionante.[17]

e) Pantallazo del reporte del proceso No. 13001-33-33-004-2019-00278-00.[18]

[14] Folios 7-8 del Archivo 1.
[15] Folio 9 del Archivo 1.
[16] Folio 11 del Archivo 1.
[17] Folio 12 del Archivo 1.

5.4.5. Caso concreto.

Previo al estudio de fondo del caso planteado en el escrito de amparo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela que, al tenor del artículo 86 de la Carta Política y del Decreto 2591 de 1991, se sintetizan en: (i) la existencia de legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la instauración del recurso de protección de manera oportuna (inmediatez); y (iii) el agotamiento de los mecanismos judiciales existentes, salvo que tales vías no sean eficaces o idóneas, o en su defecto se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad).

5.4.5.1. *Legitimación en la causa.*

Este Tribunal considera que la legitimación en la causa por activa se encuentra acreditada en esta oportunidad, puesto que conforme a los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991, la señora **Saira del Carmen Sahuanes Matorel** ostenta la legitimación en la causa por activa.

En efecto, la jurisprudencia constitucional [19] ha indicado que la acción de tutela puede ser ejercida por toda persona que considere que le están vulnerando sus derechos fundamentales ya sea nacional o extranjero, natural o jurídica, **ciudadana o no**, que considere sus derechos fundamentales vulnerados, y podrá ser ejercida directamente o por alguien que actúe en su nombre, bien sea por medio de representante legal en el caso de los menores de edad, personas jurídicas, los incapaces absolutos y los interdictos, 2) mediante apoderado judicial, 3) por agencia oficiosa. En los tres casos anteriores deberá probarse la legitimación en la causa por activa.[20]

---

[18] Folio 13 del Archivo 1.
[19] Sentencia T-493 de 2007

[20] Sentencia, T-493 de 2007.

Conforme con lo anterior, en el presente caso se observa que la accionante ostenta la legitimación en la causa por activa, conforme los hechos narrados en la acción de tutela pudiéndose constatar que pretende ventilar a través del presente mecanismo su interés propio en obtener el amparo de sus derechos fundamentales y que se le ordene a la accionada a impartirle trámite al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en donde ha sido vinculada como interesada y tiene la expectativa sobre un posible reconocimiento pensional que presuntamente se ha visto afectado por retardo del Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena.

Por otro lado, la legitimación en la causa por pasiva se entiende como la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso. Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, 1 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad y contra particulares.

En el presente asunto se observa que el accionado Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, ostenta legitimación en la causa por pasiva frente a los hechos que se relatan en la presente acción de tutela al tenerse que es en este despacho donde se encuentra cursando el proceso No. 13001-33-33-004-2019-00278-00, respecto del cual se busca se impulse su trámite ante la presunta inactividad del Juzgado referido, en detrimento de sus derechos.

5.4.5.2. *Inmediatez.*

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, debe tenerse en cuenta que el amparo de tutela está previsto para la "*protección inmediata*" de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados, con lo cual el Constituyente buscó asegurar que dicha acción sea utilizada para

atender afectaciones que de manera urgente requieran de la intervención del juez constitucional.
Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha señalado que le corresponde al juez constitucional verificar en cada caso concreto si el plazo fue razonable y proporcionado, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa, la acción tutela se interpuso oportunamente.

En este sentido, esta Sala advierte que el amparo examinado satisface el presupuesto de inmediatez, ya que ha transcurrido un tiempo razonable desde la ocurrencia de los hechos que fundamentan la presente solicitud de tutela, al tenerse que la última actuación realizada en el proceso de la referencia es del 22 y 28 de octubre de 2021, en los cuales se allegó memorial con la finalidad de impulsar el proceso que surte su trámite ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena.

5.4.5.3. *Subsidiariedad.*

La Corte Constitucional, ha sostenido que es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela tener en cuenta que esta es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por ser residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen prerrogativas de naturaleza constitucional. En consecuencia, el recurso de amparo no puede convertirse en un instrumento alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de las diversas vías existentes en el ordenamiento jurídico, salvo que las mismas sean ineficaces, no idóneas o se configure un perjuicio irremediable.

En lo que atañe a la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, administración de justicia, la Corte Constitucional indicó en sentencia SU-346- de 2016 sobre el requisito de subsidiariedad en los casos de dilaciones injustificadas, ha señalado lo siguiente:

> *"Debe tenerse en cuenta que en ocasiones la dilación injustificada no es atribuible a una conducta caprichosa o arbitraria del funcionario judicial, sino que deriva de problemas estructurales de la administración de justicia, cuya congestión histórica ha impedido que los despachos se encuentren al día, por lo que es frecuente que transcurran varios años entre la presentación de la demanda y el momento en que se profiere sentencia.*
>
> *26. Esto sin contar las complejidades que se generan en virtud de la práctica de pruebas o del cumplimiento de los trámites de notificación, que aumentan los tiempos previstos por el Legislador para que el proceso concluya con un fallo estimatorio.*
>
> *27. En estos eventos, el análisis de procedencia de la acción de tutela debe tener en cuenta que materialmente el interesado se encuentra en una situación de indefensión, puesto que a diferencia de lo que ocurre en el escenario del amparo contra una providencia judicial, en el que existe una determinación que puede cuestionarse, mediante el uso de recursos ordinarios o extraordinarios; en el caso de las omisiones no existe pronunciamiento, por esta razón es precisamente, ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz que la acción de tutela es la llamada a lograr que se produzcan las decisiones tanto de trámite como interlocutorias que permitan avanzar en la resolución del asunto de fondo, que finalmente habrá de ser decidido en la sentencia.*
>
> *28. En este sentido, para acreditar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el contexto de omisiones judiciales basta con que se pruebe que interesado ha desplegado* ***una conducta procesal activa y que la parálisis o la dilación no es atribuible a su conducta.***" (Negrillas de la Sala)

La anterior postura fue reiterada por la ya mencionada sentencia SU-453 de 2020 en donde se menciona que el interesado debe acreditar por lo menos sumariamente que ha asumido una conducta procesal activa y el hecho de que la parálisis o dilación no obedezca a la conducta procesal que despliega el accionante en el proceso ordinario o administrativo.

Por otro lado, frente a la posibilidad de realizar un estudio de subsidiariedad con reglas más flexibles, la accionante aduce tener "66 *años de edad*" y que, por su avanzada edad y diferentes condiciones médicas, no le permiten laborar para obtener su subsistencia.

Al respecto, esta Corporación destaca que en la epicrisis aportada por la accionante solo se relaciona hipertensión y diabetes como factores de riesgo cardiovasculares que ameritan control, pero no se describe ningún tipo de discapacidad física que le impida actualmente a la accionante la realización de diferentes tipos de labores encaminadas a su subsistencia diaria, poniendo en la balanza como único atenuante a lo expuesto anteriormente que las oportunidades de ingreso al mercado laboral, por las circunstancias de edad descritas por la accionante, son más complicadas.

Por último, frente a las circunstancias económicas de la accionante, esta aduce padecer muchas necesidades económicas en la actualidad ante la falta de su esposo, quien presuntamente asumía las cargas económicas del hogar, recordando que la falta del ingreso económico debe someter al peticionario a una situación de "*peligro inminente, urgente y grave, que haga impostergable la intervención del juez de tutela*"[21], cuestión que por lo menos en el presente trámite no se encuentra acreditada.

Por último, se estudia si en efecto la accionante tendría otro medio de defensa judicial a su disposición que permitiera en sede ordinaria detener la omisión o inacción del juez ordinario y que éste ordenara la continuación del trámite correspondiente, ante lo cual se considera que en el momento procesal en el que se encontraba la accionante, no había recurso ordinario que tuviera la entidad suficiente para que se continuara con el trámite de la referencia, siendo éstos, precisamente, los memoriales o "solicitudes de impulso " de los cuales la accionada da cuenta en el

[21] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil doce (2012) Radicación número: 05001-23-31-000-2012-00222-01(AC).

informe que allega con la contestación de la presente acción de tutela, o incluso solicitar la vigilancia judicial administrativa de la cual habla el artículo 101 de la Ley 270 de 1996[22] ante los Consejos Seccionales de la Judicatura, pero sin la eficacia material que puede tener la acción de tutela para impartir órdenes directas de hacer, como lo son la expedición de un auto interlocutorio o de sustanciación.

En este contexto, a juicio de esta Corporación se justifica la utilización de este medio de defensa judicial excepcional en el caso concreto.

5.4.5.4. Análisis del caso.

Descendiendo al caso en concreto, esta Sala debe circunscribirse a determinar si efectivamente se han conculcado los derechos fundamentales de la accionante, ante la presunta omisión del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena en programar audiencia inicial en el trámite del proceso No. 13001-33-33-004-2019-00278-00.

Pues bien; la accionada, relata en su informe que la hoy accionante fue notificada del trámite ordinario en los términos del artículo 200[23] del C.P.A.C.A, es decir, de forma personal. En caso de que la persona no comparezca a la diligencia de notificación, se notificará mediante aviso.[24]

---

[22] ARTICULO 101. FUNCIONES DE LA SALAS ADMINISTRATIVAS DE LOS CONSEJOS SECCIONALES. Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura tendrán las siguientes funciones: Ejercer la vigilancia judicial para que la justicia se administre oportuna y eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de esta Rama.

[23] Ley 1437 de 2011 **Artículo 200.**Forma de practicar la notificación personal del auto admisorio de la demanda a personas de derecho privado que no tengan un canal digital. Las personas de derecho privado que no tengan un canal digital o de no conocerse este, se notificarán personalmente de acuerdo con el artículo 291 del Código General del Proceso.

[24] Ley 1564 de 2012 6. Cuando el citado no comparezca dentro de la oportunidad señalada, el interesado procederá a practicar la notificación por aviso.

En el presente caso, según el informe rendido por la accionada, la hoy accionante solo se tendría notificada por conducta concluyente a partir del 27 de septiembre de 2021, mediante auto proferido por el Juzgado accionado, lo cual a juicio de esta Sala demuestra una conducta procesal pasiva frente al derecho que se pretende debatir en sede de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, en lo que atañe a la función del juez como director del proceso se hace necesario que este verifique que las etapas procesales que se están adelantando cumplan con los términos procesales perentorios que la ley procesal ha fijado para dichas etapas.

Dicho examen requiere realizar un cotejo entre las etapas que prevé la codificación procesal con las que se hayan adelantado hasta el momento, esto permitirá determinar si la omisión actual del juez en darle trámite con celeridad obedece a caprichos o si efectivamente tienen su fundamento en razones de peso como lo pueden ser el alto volumen de trabajo, deficiencias estructurales y administrativas del despacho o de la rama judicial en general o la complejidad del caso amerita un estudio mayor o se requiere de una gran cantidad de decreto y practica de pruebas lo cual implica que las audiencias se extiendan.

Según el recuento realizado por la entidad accionada en su informe, se da cuenta de las siguientes actuaciones:

> *"En fecha 28 de enero de 2020 se profiere auto admisorio de la demanda, ordenándose en dicha providencia la vinculación de la señora Saira del Carmen Sehuanes Matorel, como tercero con interés en el proceso, por lo que se ordena igualmente su notificación en los términos del artículo 200 de la Ley 1437 de 2011, recayendo en la parte demandante la carga de remitir tanto a la demandada como a la vinculada copia de la demanda y sus anexos. El 9 de noviembre de 2020 se notifica a la entidad demandada del auto admisorio de la demanda. En fecha 25 de febrero de 2021 es recibido memorial por el cual se remite el acuerdo conciliatorio suscritos entre la demandante Rosa Mercedes Hidalgo de Barrios y la vinculada Saira Sehuanes Matorel. En auto del 2 de marzo de 2021 se corre traslado del acuerdo arriba indicado a la demandada CASUR, quien deja vencer el término sin emitir pronunciamiento alguno.*

En auto del 23 de mayo de 2021 se decide no aceptar el acuerdo suscrito como quiera que el acuerdo debía comprender a todas las partes involucradas en el proceso, era pues menester la participación y aceptación de dicho acuerdo por parte de la demandada Casur, quien no asumía ninguna obligación y quien en últimas es la entidad que expidió el acto demandado y quien de prosperar las pretensiones es la llamada a dar cumplimiento a la sentencia, por lo que era menester que constara un compromiso a cargo de dicha entidad. Y es que el acuerdo no es aceptado precisamente en aras de salvaguardar los eventuales derechos que le puedan asistir a las partes pues, de aceptarse y proceder con la terminación del proceso tal y como fue solicitado en el acuerdo, el acto demandado continuaría incólume, como quiera que el precitado acuerdo no tenía la envergadura o capacidad de desaparecer de la vida jurídica dicho acto, por lo que los efectos del mismo se mantendrían. Y peor aún, como no había obligación alguna a cargo de CASUR, no habría forma alguna de obtener coactivamente su cumplimiento, lo cual dejaría a las partes concilian tés en el peor de los casos, sin un título ejecutivo para ejecutar posteriormente a la entidad, de ser necesario. Posteriormente, en auto del 27 de septiembre de 2021 se dispone tener por notificada por conducta concluyente a la tercera vinculada señora Saira Sahuanes Matorel. El 22 y 28 de octubre de 2021, la demandante y la vinculada respectivamente, solicitan la programación de la audiencia inicial; no obstante, en su momento no fue atendida dicha solicitud como quiera que los términos del traslado de la demanda no se encontraban vencidos. Finalmente, en auto del 7 de febrero de los cursantes, notificado por estado en el día de hoy, se procede a fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial, señalando para tal efecto el día 4 de marzo de 2022, a partir de las 9:30 a.m."[25]

Se aprecia que según el artículo 172 del C.P.A.C.A., que trata sobre el traslado de la demanda se señala que este correrá por el "*término de 30 días, de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este código*"; posterior a ese lapso de tiempo, descorrido el traslado y en el que la parte demandada o la vinculada tienen la posibilidad de controvertir los hechos y pretensiones que se plantean, se procederá a citar a audiencia inicial.

Ahora bien; se recuerda que, en el mes de marzo de 2020, se decreta la emergencia sanitaria por Covid 19, mediante el Decreto 417 de 2020, lo

[25] Folios 1-2 del Archivo 7.

cual implicó para el Consejo Superior de la Judicatura la necesidad de suspender los términos judiciales hasta el 1ero de julio del año 2020.

Si bien se aprecia que solo hasta el 9 de noviembre de 2020, el juzgado accionado procedería a notificar el auto admisorio de la demanda, se puede atribuir a la necesidad de ajustarse a las nuevas realidades impuestas por el Covid 19, el cual limitó no sólo la asistencia presencial a las sedes judiciales, sino el acceso a los expedientes físicos para la continuación de los trámites en curso.

En este punto se insiste en que la última actuación realizada por el Juzgado Cuarto Administrativo, respecto de la hoy accionante, en la cual se tuvo como notificada por conducta concluyente, se llevó a cabo el 27 de septiembre de 2021, la cual permitiría que, en garantía al debido proceso podría tener conocimiento de las actuaciones del proceso y la posibilidad de pronunciarse respecto de los hechos y pretensiones de la demanda y formular las propias que respondieran a sus intereses.

Por otra parte, tampoco se puede olvidar que, con posterioridad al 16 de diciembre de 2021, el Juzgado entró en vacaciones colectivas, las cuales finalizaron hasta el 11 de enero de 2022, día en el que se reanudaron las actividades judiciales, pero continuando con las evidentes limitaciones que ha generado la situación de emergencia sanitaria ya descrita.

En el anterior contexto, al revisar el expediente en cuestión, se advierte que, si bien la actuación pendiente no se ha producido estrictamente dentro del término de ley, tampoco se encuentra irrazonable o injustificado el tiempo que ha transcurrido desde que el expediente pasó al despacho para impartir el trámite subsiguiente[26], cuál es la de fijar fecha para llevar a cabo audiencia inicial, y que ello constituya una demora de tal magnitud que transgreda los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia o el debido proceso de la parte actora.

[26] Carpeta "EXPEDIENTE DIGITAL JUZGADO4", Archivo 30.

Por último, pero no menos importante, es el hecho de que, durante el trámite de la presente acción de tutela, dentro del proceso ordinario respecto del cual se procura el impulso, la accionada dispuso citar para audiencia inicial el día 4 de marzo de 2022[27], providencia que se notificó por estado publicado el día 08 de febrero de 2022[28], cumpliéndose el propósito para el cual se incoó este medio de control breve y sumario.

Entonces, en relación con este aspecto, al haberse producido la actuación que se echaba de menos por la parte actora, entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo, se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, como lo señala la Corte Constitucional en sentencia T-358 de 2014:

> *"El fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío. Lo anterior se presenta, generalmente, a partir de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado.} La carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria."*
>
> *(…)*
>
> *En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley. Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir."*

[27] Folios 1-2 del Archivo 8.
[28] Archivo 09.

Se aprecia entonces que el hecho superado tiene su razón de ser en que la orden que pudiere emitir el juez en la sentencia es innecesaria por el hecho de que la entidad accionada toma las medidas para ponerle remedio a la situación que a juicio de quien acude en tutela, vulnera sus derechos fundamentales, tal y como ocurrió en esta oportunidad, en relación con la solicitud de citación a audiencia inicial.

Así las cosas, de acuerdo con el análisis anteriormente realizado, la Sala de Decisión concluye que, en el caso concreto, no es posible dispensar el amparo deprecado.

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO en relación con la acción de tutela incoada por la señora Saira del Carmen Sahuanes Matorel contra el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, por las razones expuestas en la parte motiva.

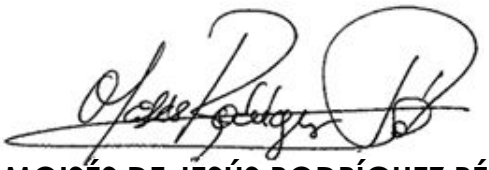
SEGUNDO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

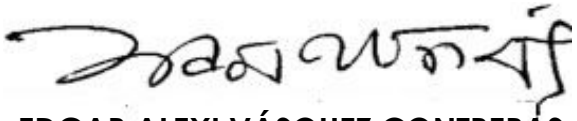
Constancia: El anterior proyecto fue considerado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS