

13001-23-33-000-2020-00636-00

Cartagena de Indias D. T. y C., quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	ACCIÓN DE TUTELA
RADICADO	13001-23-33-000-2020-00636-00
DEMANDANTE	LUIS CARLOS MONROY MINOTA <u>monroyminotasluiscarlos@gmail.com</u> <u>yulismundolindo@hotmail.com</u>
DEMANDADO	JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA <u>admi11cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co</u>
VINCULADO	OFICINA JUDICIAL SECCIONAL CARTAGENA <u>ofijudicialcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co</u>
MAGISTRADO PONENTE	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
TEMA	DERECHOS AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – AL DEBIDO PROCESO – A LAS GARANTÍAS JUDICIALES

I. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala¹ fija de decisión No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a dictar sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela instaurada por el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA en contra del JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, por considerar vulnerado sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a las garantías judiciales.

II. ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. Hechos

El accionante, actuando en nombre propio, relató los siguientes hechos:

Que es una persona discapacitada con pérdida de capacidad laboral del

¹ Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTICULO 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 de Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

13001-23-33-000-2020-00636-00

84.27% emitida por el Tribunal Médico Militar y de Policía.

Para el mes de diciembre de 2019, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.

El día 14 de julio de 2020, la señora Juez Décimo Primera Administrativa del Circuito de Cartagena, profirió auto No. 156, por medio del cual remitió por competencia a la Oficina Judicial de Montería dicha demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

El día 04 de septiembre de 2020, luego de transcurridos 2 meses, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por el demandante, no ha sido remitida a la Oficina Judicial de Montería para su correspondiente reparto.

3.1.2. Pretensiones.

La accionante, actuando en nombre propio, solicita:

Que se le tutelen sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso en persona discapacitada y a las garantías judiciales.

En consecuencia, de lo anterior, solicita se ordene al Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena y a la Oficina Judicial enviar el respectivo expediente de la demanda a la Oficina Judicial de Montería para que esta realice el correspondiente reparto entre los Juzgados Administrativos.

3.2. CONTESTACIÓN

3.2.1. JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Esta entidad presentó informe de tutela, en los siguientes términos:

El expediente del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho bajo el radicado No. 13001-33-33-011-2020-00004-00, seguido por el señor LUIS CARLOS MONROY en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, fue presentado y repartido el día 14 de enero de 2020.

Posteriormente, a través de auto de fecha 05 de marzo de 2020, se inadmitió la demanda por no cumplir los requisitos de ley. Seguidamente, una vez fue

13001-23-33-000-2020-00636-00

allegada la subsanación, el día 14 de julio de 2020, se ordenó enviar por competencia la demanda a la ciudad de Montería, teniendo en cuenta que la última unidad donde el accionante había prestado sus servicios fue en el Batallón de A.S.P.C No.11 ubicado en dicha ciudad.

Sostuvo que, debido a la pandemia generada por el COVID-19, se hizo necesario escanear todos los procesos, cuestión que fue dispendiosa, teniendo en cuenta las restricciones en el acceso a los despachos judiciales y al cierre total de los mismos.

Finalmente, afirmó que, a la fecha de la presentación del informe, esto es, el día 07 de septiembre de 2020, se hizo el envío del expediente a la Oficina Judicial de Montería.

Por lo anterior, solicita se denieguen las pretensiones de la acción de tutela instaurada en su contra.

3.2.2. OFICINA JUDICIAL SECCIONAL CARTAGENA (vinculado). No presentó Informe.

3.3. ACTUACIÓN PROCESAL

La acción fue radicada y repartida en la Oficina Judicial el día cuatro (04) de septiembre de dos mil veinte (2020), siendo admitida mediante auto de la misma fecha, ordenándose la notificación al accionante, accionado y vinculado.

En el expediente electrónico se encuentran las correspondientes notificaciones al accionante, a la entidad accionada y a la vinculada.

III. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad, y, en consecuencia, como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede resolver la alzada.

IV. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

13001-23-33-000-2020-00636-00

Conforme lo establecido el Decreto 2591 de 1991, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, es competente para conocer en primera instancia de la presente acción.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Habida cuenta de los hechos y antecedentes procesales de esta actuación, la solución del presente caso exige a la Sala responder dos problemas jurídicos: por un lado,

¿Es procedente la presente acción de tutela por satisfacer los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela? (problema jurídico de procedibilidad).

De otro lado, en caso de que la respuesta a la primera pregunta sea positiva y, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el recurso de apelación, se deberá resolver lo siguiente:

¿Determinar si en el presente asunto deben declararse vulnerados los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a las garantías judiciales invocados por el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA, por parte de las entidades accionadas?

5.3. TESIS DE LA SALA.

La Sala determinará que en presente asunto se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela.

En lo relacionado con el segundo problema jurídico planteado, la Sala sostendrá que en el presente asunto, las entidades accionadas no han vulnerado con su proceder los derechos fundamentales invocados por el actor, en la medida en que no se configuró en el presente asunto el fenómeno de mora judicial injustificada en la remisión del expediente que dé lugar a ello.

Para desarrollar la tesis de la Sala, se abordará en primer lugar el estudio de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, para luego darle solución al caso en concreto.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

13001-23-33-000-2020-00636-00

5.4.1. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

5.4.1.1. Legitimación en la causa por activa

Sobre el particular el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de amparo constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona en nombre propio o a través de representante, como en el caso en concreto, a fin de solicitar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

De conformidad con lo anterior, en efecto, el señor **LUIS CARLOS MONROY MINOTA**, quien actúa en nombre propio, se encuentra legitimado en la causa por activa para reclamar la protección de sus derechos fundamentales, pues es la persona a la que presuntamente se le vulneraron sus derechos al acceso a la administración de justicia, al debido proceso administrativo en persona discapacitada y a las garantías judiciales.

5.4.1.2. Legitimación en la causa por pasiva.

Ahora, en cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra la acción u omisión de una autoridad pública o un particular que vulnere o amenace un derecho fundamental.

Por lo anterior, la entidad accionada, **JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**, es la entidad a la cual la parte accionante les endilga la vulneración de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso administrativo en persona discapacitada y a las garantías judiciales y por tanto, en principio se encuentra legitimada para ser llamada en el presente proceso.

De igual manera, teniendo en cuenta la vinculación en la causa por pasiva de la **OFICINA JUDICIAL SECCIONAL CARTAGENA**, esta Sala advierte que, dicha entidad se encuentra legitimada para ser llamada en el asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991².

² "ARTICULO 13. PERSONAS CONTRA QUIEN SE DIRIGE LA ACCION E INTERVINIENTES. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su

13001-23-33-000-2020-00636-00

5.4.1.3. Principio de Inmediatez

El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela podrá interponerse “*en todo momento y lugar*”. En todo caso, ello no debe entenderse como una facultad para presentarla en cualquier momento, ya que de esa forma se pondría en riesgo la seguridad jurídica y se desnaturalizaría la acción, concebida, según la propia norma, como un mecanismo de “*protección inmediata*” de los derechos alegados.

Por lo anterior, se ha entendido que la tutela debe presentarse en un término razonable, pues de lo contrario podrá declararse improcedente³.

Al respecto, no existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, sino que el juez de tutela debe evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso concreto, lo que constituye un término razonable.

La jurisprudencia constitucional ha establecido distintos criterios para orientar al juez de tutela al analizar si se ha cumplido el requisito de inmediatez⁴. Uno de ellos es la situación personal del peticionario, ya que en determinados casos esta hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve.

A modo enunciativo, se ha señalado que tal exigencia podría ser desproporcionada cuando el peticionario se encuentre en “*estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad [o] incapacidad física*”⁵

De acuerdo a lo anterior, la Sala considera que se cumplió con el requisito de inmediatez de la acción de tutela, teniendo en cuenta que la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante, se da con ocasión de actuaciones adelantadas por la entidad accionada en el mes de julio de 2020 y la presente acción de tutela fue interpuesta en el mes de septiembre de la misma anualidad.

5.4.1.4. Principio de Subsidiariedad

autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud.”

³ sentencia SU-961 de 1999.

⁴ Ver sentencia SU-391 de 2016

⁵ Sentencia T-158 de 2006.

13001-23-33-000-2020-00636-00

En relación con el principio de subsidiariedad, la Honorable Corte Constitucional ha manifestado que la acción de tutela sólo procederá cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección⁶.

Ahora bien, en lo relacionado con la existencia, eficacia e idoneidad de los medios de defensa ordinarios, la Corte⁷ en reiterada jurisprudencia ha sostenido que cuando el solicitante cuenta con otros medios de defensa, es deber del juez de tutela evaluar si estos son idóneos o eficaces en el caso particular, en búsqueda de una protección cierta y suficiente de las garantías contenidas en la Constitución Política.

En ese sentido, sostuvo que, al analizar estos aspectos el juez debe enmarcar su estudio en las particularidades de cada caso, pues al relacionarse el carácter idóneo del mecanismo con su aptitud material para producir el efecto protector de los derechos fundamentales⁸, y la eficacia con la posibilidad de brindar un amparo eficaz, oportuno e integral, resulta clara la imposibilidad de establecer criterios abstractos y generales para su valoración.⁹

De igual manera, se deben tener en cuenta circunstancias especiales de los accionantes, tales como su avanzada edad, estado de salud, condición de vulnerabilidad derivada de su situación económica, o si se trata de un sujeto de especial protección constitucional pues, en virtud del artículo 13 de la C.N. Además, debe observar el mandato de igualdad material, el cual indica que el juez de tutela debe realizar un análisis más amplio para estas personas porque, puesto que en dicho derecho se integra la obligación fijada al Estado de adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados o marginados.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-480 del 09 de julio de 2014. Expediente T-4269734- M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷ Sentencia 186 del 28 de marzo de 2017. Expedientes acumulados T-5896866 y T-5915213.

⁸ Esta definición ha sido adoptada por las distintas Salas de Revisión a través de, entre otras, las sentencias T-211 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas; T-470 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio; T-1054 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-480 de 2011, T-662 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-772 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-393 de 2015, M.P. Myriam Ávila Roldán; y T-040 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹ En ese sentido, ver, entre otras, la sentencia T-315 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

13001-23-33-000-2020-00636-00

Por su parte, el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en casos de omisión por parte del funcionario judicial en el cumplimiento de los términos procesales, fue objeto de precisión por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-394 de 2016, en la que se afirmó que ante tal situación el usuario de la administración de justicia se encuentra materialmente en un escenario de indefensión y, por lo tanto, los requisitos para verificar la satisfacción de la subsidiariedad son: (i) la acreditación por parte del interesado de haber asumido una actitud procesal activa y (ii) el hecho de que la parálisis o dilación no obedezca a su conducta procesal.

Así mismo, indicó que, aunque los sujetos procesales tienen la posibilidad de solicitar (i) la alteración del turno, en los términos previstos en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, (ii) la remisión del caso al funcionario judicial que le sigue en turno, en vigencia del nuevo Código General del Proceso, y (iii) la activación de vigilancia judicial administrativa¹⁰; éstos mecanismos no eran eficaces ni idóneos, pues reclamaban un pronunciamiento que, en situación de mora judicial, podía no efectuarse.

De este modo, tenemos que el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA acudió a este mecanismo constitucional luego de que (i) en el marco del proceso contencioso administrativo que inició en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de la prima de orden público, se proferiera auto que remitió por competencia en razón del territorio a los Juzgados Administrativos del Circuito de Montería y, (ii) solicitara a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos Seccional Cartagena información acerca del proceso de remisión de dicho expediente a Montería, entidad esta que le comunicó que era el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, quien debía darle razón del estado dicho proceso, sin que a la fecha de la presentación de la acción de tutela tuviera respuesta alguna.

Lo anterior, da cuenta de que el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA, con su estado de salud deteriorado¹¹, cumplió en condición de demandante en el proceso contencioso administrativo objeto de controversia, con las actuaciones y cargas procesales que le correspondían, como lo fue la presentación y subsanación de la demanda en los términos legales; además, no ha causado traumatismos en el normal desarrollo del proceso; y, debe sumarse que, aunque solicitó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Montería, este no ha sido posible,

¹⁰ En los términos del artículo 101-6 de la Ley 270 de 1996.

¹¹ En la medida en que tiene pérdida de capacidad laboral del 84.27% dictaminada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía

13001-23-33-000-2020-00636-00

por lo que, se concluye, se cumple con el requisito de subsidiariedad en caso de la referencia.

5.4.1.5. Transcendencia iusfundamental del Asunto

En lo que corresponde a este principio, en reiterada jurisprudencia la Honorable Corte Constitucional lo estableció como un supuesto de procedibilidad de la acción de tutela que *“gira en torno al contenido, alcance y goce de cualquier derecho fundamental.”*¹²

Dicho lo anterior, la Sala encuentra que en el presente asunto se presenta un debate jurídico que se ajusta a lo establecido por la Honorable Corte Constitucional respecto de la exigencia de procedencia en cuestión, toda vez que la acción de tutela gira en torno a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso administrativo en persona discapacitada y a las garantías judiciales del accionante **LUIS CARLOS MONROY MINOTA** por parte del **JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA** y la **OFICINA JUDICIAL SECCIONAL CARTAGENA**.

En consecuencia, en el presente asunto amerita un análisis detallado por parte del Juez de tutela en cuanto al contenido, alcance y goce de dichos derechos.

5.4.2. Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que, de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

5.4.3. De los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso¹³

Los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso se encuentran íntimamente ligados, y su efectiva materialización depende

¹² Sentencia SU-617 de 2014.

¹³ Se reiteran en este acápite algunas de las consideraciones expuestas por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-186 de fecha 28 de marzo de 2017.

13001-23-33-000-2020-00636-00

en buena medida de la celeridad y eficiencia en el ejercicio de la jurisdicción. El sometimiento de las autoridades públicas encargadas de la función de administrar justicia a las reglas jurídicas, específicamente a aquellas establecidas para la tramitación y definición de los asuntos que son sujetos a su conocimiento, influye en la concreción de valores como el de la justicia, así como en la eficacia de diversos derechos constitucionales, incluidos aquellos que a través de cada proceso se pretende satisfacer.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 1 dispuso que, Colombia era un Estado social de derecho, definiendo una parte dogmática y otra orgánica encaminadas a realizar tal configuración. Para ello, uno de los presupuestos que necesariamente deben satisfacerse radica en la efectividad de los derechos fundamentales, tazon por la cual debían establecerse garantías a través de las cuales en el caso en que estos fueran vulnerados o amenazados se lograra su efectiva protección.

El acceso a la justicia, como servicio público y en su carácter de derecho fundamental autónomo, debían disponerse no solo de mecanismos que permitieran de manera efectiva el amparo de los derechos constitucionales, sino que también era necesario incorporar los aspectos que, atendiendo al nivel normativo de la Carta Política, permitieran un adecuado funcionamiento de la labor judicial¹⁴.

Por su parte, el debido proceso es un derecho de rango constitucional que busca la protección de las garantías que instaura el ordenamiento jurídico a favor de quienes se ven llamados a hacer parte de una actuación judicial o administrativa.

En ese sentido, cabe resaltar que, conforme al preámbulo, la Constitución Política de 1991 fue promulgada con el fin de garantizar a todos los habitantes del país la justicia y la paz. Así, según el artículo 2, entre los fines esenciales del Estado se encuentran el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, y el de asegurar la vigencia de un orden justo.

Así las cosas, entre los derechos que el Estado debe proteger se encuentran los establecidos en el artículo 29, esto es, el debido proceso sin dilaciones

¹⁴ Sobre el valor de la justicia en el nuevo marco constitucional, la Corte Constitucional en la sentencia C-416 de 1994 destacó que: "Según el preámbulo, el nuevo orden constitucional que entroniza la Carta de 1991 tiene como valor fundamental, entre otros, la justicia, la cual constituye uno de los pilares para garantizar un orden político, económico y social justo. La idea de justicia permea toda la normatividad constitucional que se construye a partir del reconocimiento de Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.". MP Antonio Barrera Carbonell – unánime.

13001-23-33-000-2020-00636-00

injustificadas, y en el artículo 229, el acceso a la administración de justicia y, dentro de los deberes a cargo del Estado se incluye, de acuerdo al artículo 228 de la Constitución, (i) la prestación eficiente del servicio público a la administración de justicia¹⁵, pues establece que *los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado*; y, (ii) a cargo de toda la comunidad nacional, el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia¹⁶.

Finalmente, se creó un órgano con el objeto de propender administrativamente por el adecuado y oportuno funcionamiento de la Rama Judicial, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura, artículos 256¹⁷ y 257 *ibídem*.

Los anteriores mandatos constitucionales, desarrollados por normativas tales como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) y, actualmente, los Códigos General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), entre otros, parten del supuesto según el cual la justicia no solo requiere de la existencia de vías a través de las cuales se pueda lograr la definición de posiciones jurídicas o la solución de litigios; sino el respeto por parte de los funcionarios encargados de administrar el servicio público de justicia de los procedimientos, y concretamente, para el caso analizado, de los términos a los que se someten las diferentes etapas del trámite judicial.

Debe tenerse en cuenta que los contenidos de los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso no pueden confundirse; sin embargo, su relación es incuestionable, pues tanto quienes acuden a la administración de justicia, como quienes están investidos para el cumplimiento de esta función estatal, deben atender a las reglas previstas para ello, que indican vías procesales adecuadas, oportunidades para ejercer el derecho de acción, personas habilitadas para demandar y ser demandadas, etapas dentro del procedimiento, términos, recursos, entre otros aspectos.

¹⁵ En concordancia con lo establecido en el inciso 1 del artículo 365 Superior: "**ARTICULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

(...)"

¹⁶ Ver numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política: "**ARTICULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)"

7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;

(...)"

¹⁷ Artículo derogado por el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015, "por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones", publicado en el Diario Oficial No. 49.560 de 1 de julio de 2015. Derogatoria parcialmente INEXEQUIBLE, según Sentencia C-285-16.

13001-23-33-000-2020-00636-00

Ello, por cuanto, el seguimiento por parte de los funcionarios judiciales del camino definido normativamente no solo posibilita la satisfacción de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, sino de todos los derechos involucrados en el litigio; además, fortalece la legitimidad de la labor judicial y contribuye a la seguridad jurídica, en la medida en que los usuarios pueden confiar en que dentro de un periodo determinado y atendiendo una reglas específicas obtendrán una solución a sus demandas.

5.4.4. De la mora judicial injustificada

La mora judicial 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.¹⁸

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional¹⁹ se ha pronunciado sobre la garantía de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, específicamente en cuanto a la prohibición de dilaciones injustificadas, principalmente en lo relacionado con las reglas construidas sobre la existencia de mora judicial injustificada y a la viabilidad de obtener una protección judicial por vía de tutela.

En la sentencia T-190 de 1995 se precisó que la obligatoriedad de seguir los términos judiciales admitía excepciones “*circunstanciales*”, en casos en los que no quedara duda del “*carácter justificado de la mora*”. Las excepciones, se determinó en esa oportunidad, debían ser restrictivas y obedecer a situaciones probada y objetivamente insuperables, y debidamente reguladas por el legislador.

Por su parte, en Sentencia T-030 de 2005 la Corte manifestó que la razonabilidad del plazo dentro del cual el funcionario judicial debía atender los asuntos sometidos a su jurisdicción era un asunto de competencia del legislador, sin perder de vista en todo caso que la relevancia constitucional de las formas estaba dotada de un contenido sustancial, dado por la concreción de la justicia en cada caso en concreto.

¹⁸ Sentencia T-186 de 2017

¹⁹ Ver sentencias T-190 de 1995, T-030 de 2005, T-803 de 2012, T-230 de 2013 y SU-394 de 2016.

13001-23-33-000-2020-00636-00

De igual manera, precisó que la mora judicial objeto de reproche es aquella con un origen **injustificado**, esto es, cuya fuente es la falta de diligencia en el cumplimiento de los deberes por parte del funcionario judicial²⁰. Además, adicionó que la congestión y acumulación significativa no es por sí sola una justificación, pues, *“el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas no pierde efectividad ni siquiera en aquellos supuestos en que los retrasos se deben a los defectos estructurales de la organización y funcionamiento de la rama judicial; y, que, por lo tanto, deben evaluarse las circunstancias o **situaciones objetivas imprevisibles e ineludibles** que no le permitan cumplir con los términos judiciales establecidos en la Ley”*.²¹

En ese momento se destacó que, el estudio para concluir si la mora era justificada o no, traía consigo una valoración crítica del cumplimiento de los deberes por parte del funcionario judicial, entre los que se incluía la adopción de medidas encaminadas a superar situaciones de congestión, acudiendo a los superiores y autoridades competentes dentro de la organización de la Rama Judicial, así como la información confiable y certera a los usuarios de la administración para que conocieran de las razones por las cuales sus trámites no habían podido resolverse en el término dispuesto para tal fin.

Mediante sentencia T-803 de 2012, se reiteró que para determinar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales ante la mora judicial, se requería valorar la razonabilidad del plazo y el carácter injustificado del incumplimiento, disponiendo que se da una mora lesiva del ordenamiento cuando se presenta: **(i)** el incumplimiento de los términos judiciales, **(ii)** el desbordamiento del plazo razonable, lo que implicaba valorar la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y la situación global del procedimiento, y **(iii)** la falta de motivo o justificación razonable de la demora. Explicó, además, que **(iv)** el funcionario incumplido debía demostrar el agotamiento de todos los medios posibles para evitar el detrimento de las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso, concluyendo que²²:

“existe una relación de conexidad necesaria entre la noción del plazo razonable y el concepto de dilación injustificada, al punto que son estos los criterios que se deben analizar para determinar si acontece o no una afectación o amenaza al debido proceso y por ende al acceso a la

²⁰ Previstos en el artículo 153 de la Ley 270 de 1996.

²¹ Ver Sentencia C-301 de 1993

²² Reiterado en Sentencia T-186 de 2017

13001-23-33-000-2020-00636-00

administración de justicia. En esa medida, la mora judicial se justifica cuando:

- Se está ante asuntos de alta complejidad en los que se demuestra de manera integral una diligencia razonable del juez que los atiende,
- Se constata la existencia de problemas estructurales, de exceso de carga laboral u otras circunstancias que pueden ser catalogadas como imprevisibles e ineludibles.

Por el contrario, se considera que la mora es injustificada en aquellos eventos en los que se comprueba que el funcionario encargado no ha sido diligente y su comportamiento ha obedecido a una omisión sistemática de sus deberes.”.

A su vez, la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-394 de 2016, insistió que el derecho al debido proceso en un plazo razonable, por desconocimiento del término, es objeto de amparo constitucional cuando quiera que **(i)** se incurre en mora judicial injustificada y **(ii)** se está ante un caso en el que puede materializarse un daño que genera perjuicios no subsanables.

La mora judicial injustificada, se presenta cuando quiera que **(i)** existe un incumplimiento objetivo del plazo judicial, **(ii)** no existe un motivo razonable que justifique la dilación; y, **(iii)** la tardanza sea imputable a la falta de diligencia y omisión sistemática de los deberes del funcionario judicial.

Para finalizar, en la sentencia T-565 de 2016, se determinó que la inobservancia de los términos podía justificarse en casos en los que, a pesar de la diligencia del funcionario, **(i)** la complejidad del asunto impide sujetarse estrictamente al término previsto por el legislador; **(ii)** existen problemas estructurales que generan congestión y excesiva carga laboral; o, **(ii)** se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden adelantar las actuaciones judiciales con sujeción a los términos: “En consecuencia, en los demás casos en los que no se advierta una justificación de la tardanza en la emisión de la decisión judicial y la causa del incumplimiento de los términos procesales sea la incuria del juzgador resulta evidente la afectación de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso.”

5.4.4.1. De las garantías judiciales

El derecho a un plazo razonable se analiza teniendo como marco normativo principal el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos

13001-23-33-000-2020-00636-00

Humanos²³, que incluye dicho aspecto dentro de las garantías judiciales. Con apoyo en esta disposición, y en una interpretación sistemática de la Convención, en la sentencia proferida en el caso Genie Lacayo vs. Nicaragua²⁴, se sostuvo que en el plazo razonable se deben tomar en consideración 3 elementos, a saber: **a)** la complejidad del asunto; **b)** la actividad procesal del interesado; y **c)** la conducta de las autoridades judiciales.²⁵

Lo anterior, fue reiterado en las sentencias proferidas en los casos Valle Jaramillo²⁶ y otros vs. Colombia y Kawas Fernández Vs. Honduras²⁷, recalcándose que el artículo 8.1 convencional establecía como garantía judicial el derecho a un plazo razonable y, por otro lado, el artículo 25.1²⁸ disponía el derecho a un recurso judicial efectivo. Allí, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que, además de los 3 requisitos debía incluirse un cuarto, que era “*la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso*”.

6. CASO EN CONCRETO

6.1. Material probatorio relevante.

La Sala, al examinar el expediente en medio magnético de la presente acción constitucional, encontró lo siguiente:

- Demanda bajo el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho radicada el día 14 de enero de 2020, por el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA, a través de apoderado judicial, en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD MILITAR.

²³ **“Artículo 8. Garantías Judiciales**

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
(...)”

²⁴ Sentencia de 29 de enero de 1997 (Fondo, Reparaciones y Costas).

²⁵ Ver entre otros, Eur. Court H.R., Motta judgment of 19 February 1991, Series A no. 195-A, párr. 30; Eur. Court H.R., Ruiz Mateos v. Spain judgment of 23 June 1993, Series A no. 262, párr. 30.

²⁶ Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas).

²⁷ Sentencia de 3 de abril de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas).

²⁸ **“Artículo 25. Protección Judicial**

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
(...)”

13001-23-33-000-2020-00636-00

- Acta de reparto de fecha 14 de enero de 2020, del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicada bajo el No. 13001-33-33-011-2020-00004-00, el cual tiene como parte demandante al señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA y como parte demandada a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD MILITAR.
- Auto de fecha 14 de julio de 2020, proferido por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, a través del cual remite, por competencia en razón del territorio, a los Juzgados Administrativos del Circuito de Montería, el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicada bajo el No. 13001-33-33-011-2020-00004-00.
- Respuesta de fecha 03 de septiembre de 2020, emitida por la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos – Seccional Cartagena, a la petición que hiciera el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA, en la que se le informa que la solicitud de remisión del expediente a Montería, debía ser atendida por el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena.
- Constancia de envío de fecha 07 de septiembre de 2020, la cual da cuenta que el expediente radicado bajo el No. 13001-33-33-011-2020-00004-00, fue remitido a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito de Montería.
- Constancia de fecha 07 de septiembre de 2020, la cual da cuenta de que la remisión del expediente radicado bajo el No. 13001-33-33-011-2020-00004-00, fue recibido en la dirección de destino (repartoprososofjufmon@cendoj.ramajudicial.gov.co).

6.2. VALORACIÓN DE LOS HECHOS PROBADOS DE CARA AL MARCO JURÍDICO.

Una vez verificada la procedencia de la presente acción de tutela en el caso concreto y valorado los hechos que resultaron probados de cara al marco jurídico señalado en esta providencia, la Sala llega a la conclusión de negar el amparo de tutela, por los siguientes motivos:

En el caso que nos ocupa, el actor pretende se le protejan sus derechos constitucionales fundamentales al ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE

13001-23-33-000-2020-00636-00

JUSTICIA, al DEBIDO PROCESO EN PERSONA DISCAPACITADA y a las GARANTÍAS JUDICIALES, que considera han sido vulnerados con el proceder del JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA – OFICINA JUDICIAL SECCIONAL CARTAGENA, al no dar cumplimiento a la orden emitida por dicho Juzgado, consistente en la remisión por competencia en razón de territorio del expediente bajo el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho que inició en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD MILITAR.

El JUZGADO DÉCIMO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, en su escrito de contestación, sostuvo que debido a la pandemia generada por el COVID-19, se hizo necesario escanear todos los procesos, cuestión que fue dispendiosa, teniendo en cuenta las restricciones en el acceso a los despachos judiciales y al cierre total de los mismos. Además, manifestó que, a la fecha de la presentación del informe, esto es, el día 07 de septiembre de 2020, se hizo el envío del expediente a la Oficina Judicial de Montería.

Bajo este panorama, la Sala observa que, obra en el expediente prueba que acredita que el actor promovió demanda bajo el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD MILITAR, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la prima de orden público.

Una vez radicado dicho proceso, le correspondió en reparto al Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, quien, entre otras actuaciones, mediante auto de fecha catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020), resolvió remitir por competencia en razón del territorio a los Juzgados Administrativos del Circuito de Montería, esto, teniendo en cuenta el último lugar en donde el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA prestó sus servicios.

En ese sentido, el día 07 de septiembre de 2020, el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, en curso de la presente acción constitucional, acreditó el envío y recibo del expediente digital del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicada bajo el número No. 13001-33-33-011-2020-00004-00 (demandante: LUIS CARLOS MONROY MINOTA; demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL – DIRECCIÓN DE SANIDAD MILITAR), a la Oficina de Reparto

13001-23-33-000-2020-00636-00

Judicial – Seccional Montería, configurándose, el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado.²⁹

6.2.1. De la mora judicial injustificada

No obstante, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, la Sala debe analizar si se configuró en el presente asunto, mora judicial injustificada que condujera a la vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante, de la siguiente manera:

Se da en el escenario de un proceso en la jurisdicción contenciosa administrativa, cuyo objeto consiste en obtener un beneficio prestacional, en concreto, se discute el reconocimiento y pago de prima de orden público, cuya relevancia en nuestro ordenamiento jurídico es de carácter constitucional, legal y jurisprudencial. Dicho proceso, se inició el **14 de enero de 2020**, ordenándose su remisión por competencia el día **14 de julio de 2020** y a la fecha de la presentación de la acción de tutela (**04 de septiembre de 2020**), es decir, 2 meses después, no había sido remitido el respectivo expediente.

La actuación pendiente se encontraba a cargo del Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, autoridad a quien le correspondió por reparto y, quien emitió la orden de remisión por competencia en razón del territorio, la cual se materializó el día **07 de septiembre de 2020**.

Así las cosas, observa la Sala que, en efecto, existió retardo en la remisión del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por el accionante; sin embargo, existió un motivo razonable que justificó la dilación en dicho trámite, pues como lo sostuvo la entidad accionada, debido a la pandemia generada por el COVID-19, surgieron circunstancias que ocasionaron retardo en el trámite de los procesos judiciales, a saber:

- I. Por medio de Acuerdo PCSJA20-11517 de fecha 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, resolvió suspender los términos

²⁹ Ver Corte Constitucional, Sentencia T-038 de 2019:

"(...)

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Configuración

Este escenario se presenta cuando entre el momento de interposición de la acción de tutela y el fallo, se evidencia que como consecuencia del obrar de la accionada, se superó o cesó la vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante. Dicha superación se configura cuando se realizó la conducta pedida (acción u abstención) y, por tanto, terminó la afectación, resultando inocua cualquier intervención del juez constitucional en aras de proteger derecho fundamental alguno, pues ya la accionada los ha garantizado."

13001-23-33-000-2020-00636-00

- judiciales desde el 16 hasta el 20 de marzo de, entre otros, los despachos judiciales en la jurisdicción contenciosa administrativa, limitando el acceso a las sedes judiciales y dando prioridad al teletrabajo o trabajo en casa.
- II. En diversos Acuerdos, el Consejo Superior de la Judicatura prorrogó dicha suspensión de términos.³⁰
 - III. Mediante Acuerdo PCSJA20-11567 de fecha 05 de junio de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, levantó la suspensión de los términos judiciales a partir del 01 de julio de 2020 y estableció que para prestar los servicios que requieran presencialidad en las sedes judiciales, podrán asistir como máximo el 20% de los servidores judiciales, priorizando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Reiterado en el Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020.
 - IV. A través de Acuerdo PCSJA20-11614 del 06 de agosto de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se restringió el acceso, de los servidores judiciales y de los usuarios del servicio público, a las instalaciones judiciales desde el 10 al 21 de agosto de 2020, es decir, no se permitió el ingreso, salvo que fuese indispensable. Prorrogado hasta el 31 de agosto de 2020, mediante Acuerdo PCSJA20-11622 del 21 de agosto de 2020.
 - V. Finalmente, mediante Acuerdo PCSJA20-11623 del 28 de agosto de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, estableció que entre el 01 al 15 de septiembre, se dará aplicación a lo dispuesto en los Acuerdos PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581.

En ese orden de ideas, es notorio la existencia de un problema de salubridad pública³¹, el cual en una primera etapa constituyó una barrera u obstáculo que impidió que los procesos judiciales se evacuaran de forma pronta, sin embargo, los jueces en su afán de evitar que la justicia continuara afectada, tomaron todas las acciones del caso como acudir a la virtualidad y la digitalización de los expedientes, para así en una segunda etapa, a través de las herramientas tecnológicas, continuar con la prestación del servicio de justicia.

Así las cosas, en el caso en particular, el despacho judicial tomó las medidas necesarias para adelantar el trámite ordenado a pesar del obstáculo que implicaba la situación de salubridad pública, de manera que ello nos

³⁰ Acuerdos PCSJA20-11521 del 19 de marzo 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo 2020, PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, entre otros.

³¹ Generada por la emergencia sanitaria ocasionada pandemia del coronavirus COVID-19 y, declarada por medio de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

13001-23-33-000-2020-00636-00

permite afirmar que en este caso existió diligencia en el cumplimiento de los deberes por parte del funcionario judicial, lo cual impide sostener en el asunto bajo estudio la configuración de un fenómeno de mora judicial injustificada y, por lo tanto, hay lugar a negar el amparo de tutela invocado, máxime cuando se ha superado el hecho que originó la acción en estudio.

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

RESUELVE

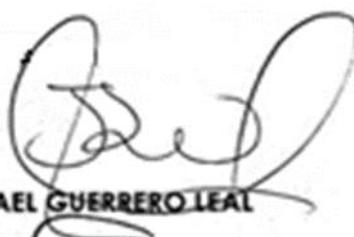
PRIMERO: NIÉGUESE el amparo de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a las garantías judiciales invocados por el señor LUIS CARLOS MONROY MINOTA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el respectivo expediente a la Honorable Corte Constitucional en opción de revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS