

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

Cartagena de Indias D. T. y C., tres (3) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Tutela
Radicado	13001-23-33-000-2021-00220-00
Accionante	Luz Dary Amaris Gallardo
Accionado	Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena
Tema	Improcedencia por no cumplirse requisitos de subsidiariedad y legitimación en la causa por activa
Magistrada Ponente	Digna María Guerra Picón

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Luz Dary Amaris Gallardo, contra el Juzgado Décimo Quinto Administrativo Oral de Cartagena.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. Pretensiones

La accionante pretende que se tutele su derecho fundamental de petición, que considera vulnerado por el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena.

En consecuencia, solicita que se ordene al juzgado accionado que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, responda de fondo la petición formulada en el escrito de fecha 15 de marzo de 2021, dando pronta solución y definición del trámite de la demanda de acción popular con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00.

3.1.2. Hechos

Afirma la accionante que, en el año 2019 el señor William Matson Ospina, en su calidad de personero distrital de Cartagena de Indias, presentó acción

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

popular en contra del Distrito de Cartagena, con radicado con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00.

El 10 de febrero del 2020, solicitó a la Personería Distrital su intervención dentro del proceso como parte interesada, petición que tuvo respuesta el 24 de febrero del mismo año, en la que la entidad afirmó a la solicitante que sí podía hacer parte de la acción popular, presentando una solicitud de coadyuvancia ante el juez del proceso, el cual fue presentado en ese mismo mes ante el Juzgado Décimo Quinto Administrativo de Cartagena.

Afirma la parte accionante que, el 15 de marzo de 2021, presentó ante el Juzgado Décimo Quinto Administrativo de Cartagena petición en la que solicitó la pronta solución de la demanda de acción popular promovida por el señor William Matson Ospina, pero hasta la fecha de presentación de la acción de tutela no se ha dado respuesta al mismo.

3.2. CONTESTACIÓN¹

La Juez Décimo Quinta Administrativa de Cartagena rindió informe, manifestando, en primer lugar, que la accionante no es parte dentro de la acción popular con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00, que no existe en el expediente solicitud de coadyuvancia y no está reconocida como tal, por lo que considera no tiene legitimación en la causa por activa.

Adicionalmente, afirma que la presunta petición presentada por la señora Luz Dary Amarís Gallardo a fecha de 15 de marzo de 2021, anexada a la solicitud de tutela, no registra envío a los correos institucionales del juzgado, ni ha sido recibida por ellos.

Advirtió que, no puede obviarse que los términos judiciales, en todo el territorio nacional, estuvieron suspendidos por orden del Consejo Superior de la Judicatura, entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020, por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19. En lo referente al estado actual del proceso de acción popular 13001-33-33-015-2019-00136-00, se encuentra pendiente de programar audiencia de pacto de cumplimiento ya que a ese despacho no le ha sido posible realizar durante la pandemia COVID-19, ninguna audiencia oral, debido a la falta de conexión a un internet de alta velocidad.

¹ Pág. 21 - 26 documento digital.

Finalmente, solicita que se tengan en cuenta las particularidades del caso, el esfuerzo que se ha hecho en el proceso de digitalización y concluye que, el despacho que ha actuado diligentemente en los trámites procesales de la acción popular en mención, sin embargo, por motivos de fuerza mayor y caso fortuito no se ha podido programar y celebrar audiencia de pacto.

3.3. ACTUACION PROCESAL

3.3.1. Admisión y notificación

La presente acción de tutela fue repartida al Despacho 003 de este Tribunal el día 20 de abril de 2021, siendo admitida mediante auto de 21 de abril de 2021, en el que se tuvo por accionado al Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena.

La anterior providencia fue notificada a través de mensaje de datos enviado a la dirección de correo electrónico del juzgado accionado.

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que, en el desarrollo de las etapas procesales, no existen vicios que acarren nulidad del proceso, o impidan proferir decisión, por ello, se procede a dictar sentencia de primera instancia.

V. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

Conforme lo establecen los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, el Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para conocer en primera instancia de la presente acción de tutela.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

Atendiendo a los hechos planteados en la solicitud de tutela y al informe rendido por la Juez Décimo Quinta Administrativa de Cartagena, le corresponde a esta Corporación determinar, en primer lugar, si se presentan en este caso los requisitos de procedencia de la acción de tutela,

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

especialmente, lo concerniente a la legitimación en la causa por activa de la accionante y el de subsidiariedad.

En caso afirmativo, habrá de resolverse si el juzgado accionado ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, en lo relacionado con el trámite de la acción popular con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00.

5.3. TESIS

La Sala sostendrá como tesis que, no es procedente la acción de tutela en este caso por no cumplirse los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, exigidos por la jurisprudencia constitucional, especialmente en lo concerniente a la subsidiariedad y legitimación en la causa por activa de la accionante, toda vez que, aunque la accionante afirma haber presentado una petición ante el juzgado accionado, no aportó la constancia de envío al correo electrónico habilitado, circunstancia que además fue corroborada por la funcionaria accionada. En todo caso, la acción de tutela resulta improcedente para la protección del mencionado derecho fundamental por cuanto, su solicitud está encaminada a que se dé impulso al trámite de la acción popular.

Adicionalmente, se concluirá que la accionante carece de legitimación en la causa por activa, al no estar acreditado que, efectivamente, dentro del trámite de la acción popular haya solicitado que se le tuviera como coadyuvante y que el juzgado haya accedido a ello.

En consecuencia, se rechazará por improcedente la presente acción constitucional.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. 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 estos 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

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:

- Está instituida para proteger derechos fundamentales.
- La subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable.
- La inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

5.4.2. La legitimación en la causa por activa en la acción de tutela

Sobre la legitimación en la causa por activa, el artículo 86 de la Constitución Política dispone:

*“ART. 86.—**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, **por sí misma o por quien actúe a su nombre**, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.
(...)”*

Acorde con lo anterior, el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 señala:

*“**ART. 10. —Legitimidad e interés.** La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, **por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante.** Los poderes se presumirán auténticos.*

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

La Corte Constitucional ha interpretado en múltiples fallos las anteriores normas, y en sentencia T- 465 de 2010⁵, señaló:

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

“De la lectura de las anteriores normas se puede apreciar que la acción de tutela puede ser ejercida en los siguientes eventos:

- (i) por el ejercicio directo de la acción;*
- (ii) por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas)*
- (iii) por medio de apoderado;*
- (iv) por medio de agente oficioso;*
- (v) por el defensor del Pueblo o los Personeros municipales...”.*

5.4.3. Del derecho de petición en el trámite de procesos judiciales

En sentencia T-311 de 2013 de la Corte Constitucional, respecto de las peticiones relacionadas con actuaciones judiciales, ha sostenido que en estos eventos, “el alcance de este derecho encuentra limitaciones, por ello, se ha especificado que deben diferenciarse las peticiones que se formulen ante los jueces, las cuales serán de dos clases: **(i) las referidas a actuaciones estrictamente judiciales, que por tales se encuentran reguladas en el procedimiento respectivo, debiéndose sujetar entonces la decisión a los términos y etapas procesales previstos para el efecto;** y **(ii)** aquellas que por ser ajenas al contenido mismo de la litis e impulsos procesales, deben ser atendidas por la autoridad judicial en su condición, bajo las normas generales del derecho de petición que rigen la administración, esto es, el Código Contencioso Administrativo”².

De lo anterior se desprende que, todas las personas tienen derecho a presentar peticiones ante los Jueces de la República y a obtener respuesta de fondo, **siempre y cuando el objeto de su solicitud no recaiga sobre las actuaciones que se adelantan en los procesos.** En concordancia con esto, resulta necesario hacer una distinción entre los actos de carácter estrictamente judicial y los actos administrativos que pueden tener a cargo los funcionarios judiciales, puesto que, respecto de los actos administrativos son aplicables las normas que rigen la actividad de la administración pública, mientras que, respecto de los actos de carácter judicial, se estima que estos se encuentran regidos por la normatividad que regula el procedimiento correspondiente.

La anterior posición fue reiterada por la Corte en sentencia T- 172 de 2016, en la que precisó que “no es dado a las personas afirmar que los jueces vulneran el derecho de petición cuando presentan una solicitud orientada

² Sentencia T-311 de 24 de mayo de 2013, CORTE CONSTITUCIONAL M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

a obtener la definición de aspectos del proceso. **En tales casos, se puede invocar el derecho al debido proceso**, y demostrar que el operador judicial se ha salido de los parámetros fijados por el ordenamiento jurídico al respecto, desconociendo las reglas correspondientes al trámite de un determinado proceso judicial". Adicionalmente, advirtió que **"cuando los operadores judiciales incurren en mora o no responden apropiadamente asuntos correspondientes al proceso judicial, se genera una vulneración del debido proceso y un obstáculo para el acceso de la persona a la administración de justicia"**.

5.4.4. Procedencia de la acción de tutela en casos de mora Judicial

Para resolver este asunto que evidenció el Juez Constitucional al momento de admitir la solicitud de amparo, atenderá la Sala la reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional ³, coincidente en señalar que en los casos en que se presenta un incumplimiento en los términos procesales, más allá de que se acredite la inexistencia de otro medio de defensa judicial, la prosperidad del amparo se somete a que (i) el funcionario haya incurrido en mora judicial injustificada y que (ii) se esté ante la posibilidad de que se materialice un daño que genere un perjuicio que no pueda ser subsanado.

De la mano de lo anterior, se señala en la providencia en cita que recae la obligación en el juez de tutela, de examinar –en cada caso concreto– las condiciones específicas del asunto sometido a decisión judicial y en esencia, evaluar si existe o no, una justificación debidamente probada que explique la mora.

De igual modo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que uno de los problemas que aqueja la administración de justicia es la congestión judicial derivada de circunstancias que exceden la labor del juez, considerado individualmente, y que, por el contrario, atienden a problemas estructurales que escapan de su control. En esa medida, se ha insistido en que para determinar la afectación de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso como consecuencia de la tardanza en la solución de los asuntos y el incumplimiento de los términos fijados, debe establecerse, en el caso concreto, si existe una justificación de la mora judicial.

³ Para el efecto pueden consultarse entre otras las sentencias T-230 de 2013 y T-527 de 2009.

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

En sintonía con lo anterior, la inobservancia de los términos puede estar justificada: (i) porque a pesar de la diligencia del juez, la complejidad del asunto demanda términos mayores para su resolución; (ii) se constata que existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión en el despacho judicial correspondiente, o **(iii) se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley.**

Finalmente, también es clara la doctrina constitucional en precisar que en los 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, justificándose la intervención del juez constitucional para conjurarla.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos probados

5.5.1.1. La accionante aportó con el escrito de tutela petición con fecha 15 de marzo del 2021, dirigida al Juzgado Décimo Quinto Administrativo de Cartagena, en la que solicita la pronta solución y definición de la acción popular con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00, instaurada por la Personería Distrital de Cartagena contra el Distrito, manifestando que hace parte del proceso y reside en la calle que tiene la problemática puesta en conocimiento en la acción popular⁴. No obstante, no se aportó la constancia de haber sido enviado ese escrito al correo electrónico institucional del Juzgado Décimo Quinto Administrativo de Cartagena.

5.5.1.2. Se aportó, además, copia de un escrito radicado el 26 de febrero de 2020 y dirigido al juzgado accionado, en el que manifiesta su intención de hacerse parte de una acción popular, pero en el mismo no se incluyó el radicado, ni las partes del proceso⁵.

5.5.1.3. El juzgado accionado acompañó a su informe, copia digital del expediente de la acción popular con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00, en el que no se evidencia solicitud alguna de la señora Luz Darys Amaris

⁴ Pág. 4 documento digital.

⁵ Pág. 11 documento digital.

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

Gallardo, ni auto en el que se le haya reconocido a esta su calidad de coadyuvante.

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

De la valoración de los hechos probados de cara al marco jurídico y jurisprudencial expuesto en esta providencia, concluye la Sala lo siguiente:

La señora Luz Dary Amaris Gallardo presentó acción de tutela manifestando que el 15 de marzo del año en curso radicó petición ante el Juzgado Décimo Quinto Administrativo de Cartagena, solicitando el impulso de la acción popular con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00 que cursa en ese despacho judicial, sin embargo, no aportó la constancia de envío de su solicitud al correo electrónico autorizado. Al respecto, la juez accionada manifestó en su informe, rendido bajo la gravedad de juramento, que al correo electrónico del juzgado no ha llegado petición alguna radicada por la accionante.

Aunado a lo anterior, pese a que la accionante manifiesta que se hizo parte de la referida acción popular, no aparece dentro de la actuación memorial alguno en el que solicitara ser tenida como coadyuvante, ni providencia alguna del juzgado que la aceptara.

Al respecto, se advierte que, si bien al escrito de tutela se acompaña un memorial dirigido al Juzgado Décimo Quinto Administrativo de Cartagena en el que manifiesta: *“Con el mayor respeto interés (sic), me dirijo a usted, para comunicarle que en la personería, me han informado, por escrito que puedo conocer y hacerme parte de la acción popular, el cual solicité por escrito y como tal me confirmaron mi intervención en el proceso como parte que soy de la acción popular. Como prueba anexo copia de la respuesta a mi solicitud a la personería”*; en él no se hace mención al radicado de la acción popular a la que va dirigida, ni las partes del proceso. Adicionalmente, revisada la página de consulta de procesos de la Rama Judicial, se observa que la última actuación registrada es la notificación personal que se realizó el 30 de septiembre de 2019, sin que aparezca registrado memorial alguno presentado con posterioridad⁶.

Determinado lo anterior, cabe advertir que, aunque la accionante considera vulnerado su derecho de petición, no existe constancia de que, en efecto, hubiere radicado solicitud ante el juzgado accionado en la fecha

⁶ <https://consultaprosesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadificacion>

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

indicada. Aunado a ello, debe precisar la Sala que, en todo caso, la acción de tutela resulta improcedente para la protección del mencionado derecho fundamental, por cuanto, su solicitud está encaminada a que se dé impulso al trámite de la acción popular, que está regulado por la Ley 472 de 1998, por lo tanto, no se enmarca dentro del objeto del derecho de petición, ya que esta es una actuación reglada, que está sometida a la ley procesal. Por las anteriores razones, resulta improcedente la acción de tutela en este caso, en lo relacionado con el derecho de petición.

No obstante, como lo tiene establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la omisión del funcionario judicial en resolver las solicitudes formuladas por las partes o sus apoderados, propias de la actividad jurisdiccional, puede configurar la vulneración a los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, al desconocer los términos de ley sin motivo probado y razonable, lo que implica una dilación injustificada dentro del proceso.

En ese sentido, procedería en este caso estudiar si se configura en este caso la vulneración a los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la accionante, sin embargo, se advierte que esta carece de legitimación en la causa por activa, por no estar acreditado que, efectivamente, dentro del trámite de la acción popular haya solicitado que se le tuviera como coadyuvante y que el juzgado haya accedido a ello.

En ese sentido, contrario a lo manifestado por la accionante, y según quedó expuesto en el acápite de hechos probados de esta providencia, dentro del expediente de la acción popular con radicado 13001-33-33-015-2019-00136-00, no se encuentra actuación alguna de la señora Luz Dary Amaris Gallardo, que permita inferir a la Sala que, en efecto, es parte del proceso. Por lo tanto, carece de legitimación en la causa por activa, por no configurarse respecto de ella una vulneración o amenaza de derechos fundamentales en el trámite del referido proceso.

Así las cosas, considera la Sala que no se cumplen en este caso los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, exigidos por la jurisprudencia constitucional, especialmente en lo concerniente a la legitimación en la causa por activa de la accionante, circunstancia que impide que se haga un pronunciamiento de fondo. En consecuencia, se rechazará por improcedente la presente acción constitucional.

Rad. 13001-23-33-000-2021-00220-00

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

VI.- FALLA

PRIMERO: Rechazar por improcedente la acción de tutela instaurada por la señora Luz Dary Amaris Gallardo, contra el Juzgado Décimo Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas.

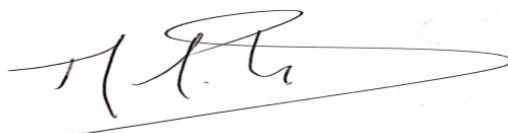
SEGUNDO: Notifíquese esta decisión a las partes.

TERCERO: Si no fuere impugnada esta decisión, remítase inmediatamente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado