

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

Cartagena de Indias D. T. y C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Tutela
Radicado	13001-23-33-000-2021-00084-00
Accionante	Irene Beatriz Varela Fontalvo
Accionado	Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena
Tema	Mora judicial. Vulneración a derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. Niega protección.
Magistrada Ponente	Digna María Guerra Picón

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala¹ a dictar sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Irene Beatriz Varela Fontalvo, contra el Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. Pretensiones

La accionante pretende que se tutelen sus derechos fundamentales de petición, acceso a la administración de justicia y debido proceso, que considera vulnerados por el Juzgado Décimo 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 30 de noviembre de 2020 y resuelva sobre el mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo

¹ Esta decisión se adopta mediante Sala virtual en aplicación del ARTÍCULO 4. del ACUERDO PCSJA20-11521 19 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

presentado el 19 de diciembre de 2019, radicado 13001-33-31-004-2011-00265-00.

3.1.2. Hechos

Afirma la parte accionante que, el 19 de diciembre de 2019, por intermedio de su apoderado judicial, radicó proceso ejecutivo contra el Municipio de Calamar, con el fin de ejecutar la sentencia de segunda instancia del 25 de septiembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

El 13 de marzo de 2020, su apoderado estuvo en la sede del juzgado averiguando sobre el mandamiento de pago, ante lo cual la secretaria le manifestó que regresara el lunes siguiente, lo cual no fue posible en virtud de la suspensión de términos como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID - 19.

El 10 de julio de 2020, su apoderado envió memorial al correo electrónico del juzgado solicitando celeridad en el trámite, solicitud que fue reiterada el 24 de septiembre y el 26 de octubre 2020.

El 30 de noviembre de 2020, su apoderado radicó petición en la que solicitó: *“sírvasse informar las razones por las cuales, transcurrido casi un año de la presentación de la demanda, no se ha resuelto sobre el libramiento de pago contra el Municipio de Calamar Bolívar”*. Vencido el término para dar respuesta, hasta la fecha el juzgado no ha librado el mandamiento de pago.

Por lo anterior, considera que el juzgado accionado ha incurrido en una mora judicial injustificada, toda vez que, el término de nueve (9) meses que ha transcurrido ha sido razonable para realizar el estudio de la demanda ejecutiva y resolver sobre el mandamiento de pago.

3.2. CONTESTACIÓN

El Juez Décimo Administrativo de Cartagena rindió informe, manifestando que la accionante intenta valerse de la acción de tutela para solicitar el impulso procesal dentro de una actuación judicial, lo cual la hace abiertamente improcedente.

Advirtió que, no puede obviarse que los términos judiciales en todo el territorio nacional estuvieron suspendidos por orden del Consejo Superior de

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

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, sin que fueran excluidos los procesos ejecutivos de dicha suspensión.

Señaló que, los servidores de ese juzgado han venido realizando una labor de digitalizar por cuenta propia los expedientes a cargo del despacho, de manera que, el proceso ejecutivo con radicado 130013331004201100026500 fue digitalizado el día 11 de febrero y fue remitido a la contadora liquidadora para que brindara su apoyo contable para proyectar liquidación de valores presuntamente adeudados, debido a que se trata de salarios y prestaciones sociales que deben ser cuantificadas. Que una vez se cuente con ese informe, se adoptará una decisión sobre la solicitud de mandamiento de pago.

Explicó que, ha propendido siempre por la celeridad y eficiencia en el trámite de los procesos a su cargo, a pesar de las inmensas dificultades causadas, no solo por la actual coyuntura sanitaria, sino también por la situación de congestión estructural de la jurisdicción y las particularidades que ese juzgado presenta en relación con los procesos ejecutivos, que ya ha sido puesta en conocimiento del Consejo Seccional de la Judicatura.

Finalmente, solicita que se tengan en cuenta las particularidades del caso, el esfuerzo que se ha hecho en el proceso de digitalización y remisión a la funcionaria de apoyo contable, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la acción de tutela.

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 10 de febrero de 2020, siendo admitida mediante auto de la misma fecha, en el que se tuvo por accionado al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena y se dispuso tener como vinculado al Municipio de Calamar.

La anterior providencia fue notificada a través de mensaje de datos enviado a las direcciones de correo electrónico del juzgado accionado y la entidad vinculada.

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 el Juez Décimo Administrativo de Cartagena, le corresponde a esta Corporación determinar, en primer lugar, si la acción de tutela resulta procedente en este caso frente a los derechos fundamentales de la accionante, al no haberse resuelto por parte del juzgado accionado, sobre el mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo presentado.

En caso afirmativo, habrá de resolverse si se configura vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia del accionante.

5.3. TESIS

La Sala sostendrá como tesis que, aunque no es procedente la acción de tutela en este caso para la protección del derecho de petición de la accionante, sí procede para resolver sobre una posible afectación de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

En cuanto al asunto de fondo, se sustentará que, a pesar de que efectivamente se presenta una demora en el trámite del proceso ejecutivo instaurado por la accionante ante el Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena, ello no ha sido consecuencia de una actitud negligente por parte de ese despacho judicial, sino que ha obedecido a otras situaciones que no son de su resorte y que han repercutido en la imposibilidad de cumplir los términos de ley.

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 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. 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

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

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 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**”.

5.4.3. 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 Constitucional³, 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

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

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

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

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.

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. El 19 de diciembre de 2019, el apoderado de la señora Irene Beatriz

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

Varela Fontalvo presentó demandada ejecutiva contra el Municipio de Calamar, ante el Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena. Lo anterior, con el fin de ejecutar la sentencia del 25 de septiembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

5.5.1.2. El apoderado de la accionante presentó sendas solicitudes de impulso procesal para que librara mandamiento de pago, el 10 de julio de 2020, el 24 de septiembre de 2020 y el 26 de octubre de 2020.

5.5.1.3. El 30 de noviembre de 2020, la accionante, por intermedio de su apoderado, radicó petición en la que solicitó se le informara las razones por las cuales, transcurrido casi un año de la presentación de la demanda, no se ha resuelto sobre el mandamiento de pago contra el Municipio de Calamar.

5.5.1.4. El 11 de febrero de 2021, el Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena solicitó apoyo contable a la contadora de los juzgados administrativos, para proyectar la liquidación de los valores adeudados dentro del proceso ejecutivo 13001333100420110026500.

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:

En el caso concreto, la accionante considera que se han vulnerado sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y acceso a la administración de justicia, en la medida que, ha presentado diferentes solicitudes dirigidas al Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena, encaminadas a que resuelva sobre el mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo por ella iniciado.

Al respecto, se advierte en primer lugar que, la acción de tutela resulta improcedente para la protección del derecho de petición de la accionante, por cuanto, su solicitud está encaminada a que se realice una actuación propia del proceso judicial como es la decisión sobre el mandamiento de pago, trámite que se encuentra especialmente regulado en el artículo 430 del Código General del Proceso, 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. En consecuencia,

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

no es procedente en este caso estudiar la eventual vulneración al derecho fundamental 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 el presente asunto, está demostrado que la accionante radicó desde el mes de diciembre de 2019 un proceso ejecutivo ante el Juzgado Décimo Administrativo del circuito Cartagena, y que en el transcurso del año 2020 presentó varias solicitudes de impulso procesal, no obstante, hasta la fecha no se ha proferido decisión alguna por parte del juzgado accionado.

En virtud de lo anterior, procede la Sala a verificar si en este asunto se presentan los elementos descritos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para determinar si se configura la mora judicial, que conlleve a amparar los derechos fundamentales de la accionante. Al respecto, se advierte que sí se ha presentado una dilación en el trámite del proceso ejecutivo presentado por la señora Irene Beatriz Varela Fontalvo, sin embargo, la demora no ha sido injustificada por las siguientes razones:

Como lo informó el Juez Décimo Administrativo de Cartagena, ese despacho presenta una situación especial relacionada con los procesos ejecutivos, que ha repercutido a que en la actualidad tenga a su cargo un cúmulo alto de este tipo de procesos, circunstancia que dificulta su evacuación de manera más celeré y que ha sido puesta en conocimiento del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar.

Además de la situación de congestión estructural de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que históricamente ha imposibilitado que se atiendan los términos que para las actuaciones judiciales establece la ley, debe tenerse en cuenta la coyuntura de la emergencia sanitaria por COVID 19 que fue declarada en Colombia, situación que sin duda ha afectado el curso normal de funcionamiento de los despachos judiciales, no solo por la suspensión de los términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura, sino por las restricciones que se han impuesto para el acceso a las sedes judiciales, lo que ha conllevado a la tardanza de diversas

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

actuaciones judiciales, como aquella que ha sido puesta en conocimiento de la accionante.

Sobre el tema, la Sala considera pertinente traer a colación un reciente pronunciamiento dentro de una acción de tutela, en la que se consideró⁴:

“(…)

iv). El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020, a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países.

En atención a lo anterior, el presidente de la República, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y anunció la adopción de decretos legislativos, con las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La anterior situación afectó también el curso normal del funcionamiento de los despachos judiciales, debido a la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura, supuesto que guarda relación directa con la tardanza en la resolución de diversas acciones, dentro de las que se encuentra la que motivó la interposición de la demanda de tutela de la referencia.

De conformidad con lo anterior, se advierte que la mora judicial en la que ha incurrido el Consejo de Estado – Sección Primera se encuentra justificada por las razones expuestas previamente y va en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-441 de 2015 (...).”

Por las razones anteriores, la Sala concluye que, aunque sí se evidencia en este caso un incumplimiento en los términos judiciales, la misma no es atribuible a la falta de diligencia del juez, sino que es el resultado de problemas estructurales en la administración de justicia que generan una situación de congestión en el despacho accionado, especialmente en lo referente a procesos ejecutivos. Adicionalmente, se han acreditado otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución del proceso ejecutivo dentro del plazo razonable, como es el caso de la suspensión de términos y las restricciones para acceso a las sedes judiciales,

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 28 de enero de 2021, radicado 11001-03-15-000-2020-05116-00.

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

con ocasión de la pandemia por el Covid 19, que sin duda han conllevado a que se dificulte aún más la labor judicial.

Así las cosas, considera la Sala que en el presente asunto no se configura la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la accionante, toda vez que, la demora en resolver sobre el mandamiento de pago en el proceso ejecutivo por ella iniciado no ha obedecido a una situación de negligencia u omisión intencional del juez, sino a otras circunstancias que repercuten en el incumplimiento de términos.

Con todo, la Sala exhortará al Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena para que a la mayor brevedad posible proceda a proferir la decisión correspondiente sobre el mandamiento de pago solicitado dentro del proceso ejecutivo con radicado 13001333100420110026500.

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: Negar las pretensiones de la acción de tutela instaurada por la señora Irene Beatriz Varela Fontalvo, contra el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas.

SEGUNDO: Exhortar al Juzgado Décimo Administrativo de Cartagena para que a la mayor brevedad posible proceda a proferir la decisión correspondiente sobre el mandamiento de pago solicitado dentro del proceso ejecutivo con radicado 13001333100420110026500.

TERCERO: Notifíquese esta decisión a las partes.

CUARTO: 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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 012/2021
SALA DE DECISIÓN No. 002

SIGCMA

Rad. 13001-23-33-000-2021-00084-00

DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

Medio de control	Tutela
Radicado	13001-23-33-000-2021-00084-00
Accionante	Irene Beatriz Varela Fontalvo
Accionado	Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena
Tema	Mora judicial. Vulneración a derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. Niega protección.
Magistrada Ponente	Digna María Guerra Picón

