

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

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Medio de control	Acción de Tutela
Radicado	13-001-23-33-000-2021-00137-00
Demandante	Manuel Joaquín Montero Caicedo
Demandado	Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Asunto	Debido proceso.

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir en primera instancia la acción de tutela presentada por Manuel Joaquín Montero Caicedo contra el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena.

III.- ANTECEDENTES

3.1. Demanda.

a). Pretensiones:

El Señor Manuel Joaquín Montero Caicedo, a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela contra el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, solicitando, se le tutelén sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y, en consecuencia:

“PRIMERO: Se ordene al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, resolver de fondo las siguientes fecha 18 de febrero de 2020, 26 de agosto de 2020, 30 de septiembre de 2020, 30 de noviembre de 2020, 15 de enero de 2021, 25 de enero de 2021, 3 de febrero de 2021, 8 de febrero de 2021, 22 de febrero de 2021 y dar trámite expedito al proceso presentado.

SEGUNDO: Se ordene al Juzgado sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, que cesen las actuaciones dilatorias, así como las trabas presentadas por el despacho judicial.

TERCERO: Se evite un perjuicio irremediable en consideración a que han transcurrido ya casi 3 años dese su presentación y no se ha podido llevar a cabo la primera audiencia de trámite y no existe otro mecanismo de protección”.

b). Hechos.

La accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

El 28 de mayo de 2018 presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UGPP, con el fin de que se declare la nulidad de las resoluciones mediante las cuales se reconoció pensión gracia de jubilación post mortem a la señora Josefina del Carmen Milano de García, en calidad de madre, y contra las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición y apelación y negaron el reconocimiento de la sustitución de la pensión de sobreviviente al señor Manuel Joaquín Montero Caicedo y en su calidad de cónyuge supérstite.

Su conocimiento estuvo a cargo del Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena, el cual admitió la demanda mediante auto de 27 de agosto de 2018, ordenando la notificación de la demandada a la UGPP, Ministerio Público, Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

El 21 de octubre de 2019, estando el proceso pendiente de fijar fecha de audiencia inicial, se ordenó vincular a la señora Josefina del Carmen Milano de García, por contar con el reconocimiento pensional que reclama y además se requirió a la entidad demandada para que allegara dentro de los 5 días siguientes las direcciones para efectos de notificarla.

A la fecha no se ha suministrado información alguna sobre la dirección para notificar a la vinculada.

Presentó escritos al juzgado los días 18 de febrero de 2020, 26 de agosto de 2020, 30 de septiembre de 2020, 30 de noviembre de 2020, 15 de enero de 2021, 25 de enero de 2021, 3 de febrero de 2021, 8 de febrero de 2021 y 22 de febrero de 2021, en los cuales manifestó bajo la gravedad del juramento que, una vez hechas las indagaciones pertinentes respecto la dirección de notificación de la señora Josefina del Carmen Milano de García, no ha podido ubicar ni saber su domicilio, por lo que solicitó al se procediera con su emplazamiento y, una vez vencido los términos, de inmediato nombrar curador ad litem, para continuar con el proceso.

Han transcurrido casi tres años desde la presentación de la demanda y no se ha celebrado la primera audiencia, por lo cual se vulnera su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

3.2 Contestación.

- El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena rindió informe alegando, en resumen, lo siguiente:

El accionante ha presentado varios escritos a través de los cuales solicita el emplazamiento de la señora Josefina del Carmen Milano de García, cuya solicitud fue negada mediante auto del 11 de marzo de 2021, en el que se dispuso requerir nuevamente a la UGPP a efectos de que aportara la dirección de notificaciones de la vinculada, al tiempo que se ordenó a la Secretaría del Despacho materializar la orden dada en el auto del 21 de octubre de 2019.

La decisión anterior busca el cumplimiento de una carga que se le había impuesto a la UGPP y al demandante, con el fin de obtener la dirección de notificación de una persona con interés legítimo en las resultas del proceso, y que de acuerdo al recuento fáctico es ubicable. Lo anterior, con el fin de materializar el debido proceso, como garantía de haberse agotado todas las posibilidades para la notificación personal de la demanda, antes de optar por la vinculación procesal supletiva que comporta el emplazamiento solicitado.

En razón de la propagación del Covid-19, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura expidió acuerdos donde dispuso la suspensión de los términos judiciales de los procesos ordinarios de todas las jurisdicciones, con algunas excepciones, desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, fecha a partir de la cual, el servicio judicial se presta, preferentemente, de forma virtual, lo cual ha contribuido a que el medio de control no haya tenido una dinámica procesal adecuada, además que dicho año fue un periodo de acoplamiento al nuevo servicio de justicia virtual, en el que correspondió por parte de los integrantes del despacho la digitalización de los procesos a cargo casi en su totalidad, la capacitación e implementación de las nuevas herramientas virtuales, la organización de un despacho virtual, todo en aras de brindar un servicio de administración de justicia eficiente. No deja de lado las dificultades de un trabajo desde casa, y las restricciones o limitaciones de aforo en las sedes judiciales, sin que ello implique, como lo afirma el usuario que se haya incurrido en mora judicial.

La actuación solicitada, objeto de la presente acción constitucional, es un trámite ordinario que se ha adelantado de manera concomitante con los procesos que actualmente cursan en el despacho, de los cuales en el segundo semestre de 2020 se dictaron 323 providencias de las cuales 164 correspondían a acciones de términos preferentes y preclusivos.

Señala que el poco avance procesal pudo haberse moderado de haberse solicitado la vinculación del tercero desde la demanda, lo cual hubiese permitido desde un comienzo contar con los extremos procesales necesarios para resolver la litis, siendo conocedor de la existencia del reconocimiento de la pensión de

sobreviviente a la señora Josefina del Carmen Milano de García en calidad de madre del causante.

Por considerar que no ha violado el derecho constitucional alegado, solicita que se denieguen las pretensiones.

- La **UGPP**, como vinculada al proceso, rindió informe en el que manifestó, en resumen, lo siguiente:

Afirmó que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no es la encargada para contestar de fondo la solicitud del demandante, relacionada con el impulso procesal solicitado.

Agregó que a la fecha no existe petición pendiente por resolver por parte de la entidad, y menos en lo que tiene que ver con el objeto del presente trámite tutelar, por lo que considera no ha sido el ente vulnerador de derechos fundamentales, ya que revisadas las bases de datos y aplicativos de la entidad no hay derecho de petición presentado a la UGPP, pendiente por resolver a la parte actora.

Por lo anterior considera, que es el juzgado accionado, quien debe resolver la situación pensional del aquí accionante y la encargada de dar el impulso procesal al litigio que se está ventilando ante esa jurisdicción.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

La presente acción de tutela no adolece de vicios o nulidades procesales que afecten el correcto trámite de la misma.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

El Tribunal Administrativo de Bolívar, según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, es competente para conocer en primera instancia la acción de tutela de la referencia.

5.2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en el asunto de la referencia y, en caso afirmativo, se deberá determinar si el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito

de Cartagena vulneró los derechos fundamentales de petición, debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad del actor por el retardo en el trámite de la notificación del auto que dispuso la vinculación de un litisconsorte necesario.

5.3. Tesis de la Sala.

En el presente caso se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

No obstante, la Sala denegará el amparo constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, porque la autoridad judicial accionada no incurrió en mora judicial injustificada al superar el plazo razonable para la notificación del auto que dispone la vinculación de un litisconsorte necesario, porque durante parte del tiempo transcurrido la carga de aportar la información necesario estuvo en cabeza de las partes, y porque el Juzgado se ha visto sometido a situaciones extraordinarias que objetivamente le han impedido actuar con la celeridad que merecen los ciudadanos que han sometido sus controversias a esta jurisdicción.

No obstante, la Sala exhortará al Juzgado para que a la mayor brevedad adelante el trámite de notificación pendiente, a fin de satisfacer el derecho del actor a una decisión en plazo razonable.

5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

5.4.1 Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

5.4.2. Circunstancias en las que se justifica el incumplimiento de los términos.

También ha manifestado el máximo Tribunal Constitucional que El incumplimiento de un término procesal se entiende justificado cuando (i) es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial, (ii) se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial, o (iii) se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley.¹

De otra parte, ha dicho la Corte que la dilación es justificada cuando, a pesar del cumplimiento cabal de los deberes por parte del juez y su diligencia, resulta imposible objetivamente el cumplimiento del término judicial en cuestión. Siempre que los anteriores supuestos estén debidamente probados en el proceso de tutela, se presentará una dilación justificada y, en consecuencia, el juez deberá negar la protección deprecada.²

5.4.3. Derecho de petición ante autoridades judiciales.

En lo que respecta al derecho de petición ante autoridades judiciales la Corte Constitucional ha manifestado que si bien es cierto que el derecho de petición puede ejercerse ante los jueces y en consecuencia estos se encuentran en la obligación de tramitar y responder las solicitudes que se les presenten, también lo es que “el juez o magistrado que conduce un proceso judicial está sometido - como también las partes y los intervinientes- a las reglas del mismo, fijadas por la ley, lo que significa que las disposiciones legales contempladas para las actuaciones administrativas no son necesariamente las mismas que debe observar el juez cuando le son presentadas peticiones relativas a puntos que

¹ Sentencia T-441 de 2015

² Sentencias T-190 de 1995, T-502 de 1997 y T-292 de 1999

habrán de ser resueltos en su oportunidad procesal y con arreglo a las normas propias de cada juicio”.

En este sentido, la Corte ha sostenido que el alcance del derecho de petición encuentra limitaciones respecto de las peticiones presentadas frente a autoridades judiciales, toda vez que han de diferenciarse los tipos de solicitudes, las cuales pueden ser de dos clases: (i) las referidas a actuaciones estrictamente judiciales, que se encuentran reguladas en el procedimiento respectivo de cada juicio, debiéndose sujetar entonces la decisión a los términos y etapas procesales previstos para tal efecto; y (ii) aquellas peticiones que por ser ajenas al contenido mismo de la litis e impulsos procesales, deben ser atendidas por la autoridad judicial bajo las normas generales del derecho de petición que rigen la administración y, en especial, de la Ley 1755 de 2015.³

5.4.4. Debido Proceso

El debido proceso es un derecho fundamental, que se ha definido como “una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados”. En este sentido, la Corte Constitucional⁴ ha señalado:

“El respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”

La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso:

i). El derecho al juez natural, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo.

ii). El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio. dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual “(...) se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem.

iii) El derecho a la defensa, que consiste en la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. El ejercicio de este

³ Sentencia T-394 de 2018

⁴ Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

⁵ Sentencia SU-773/14

derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas.

iv) El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico, en razón de los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez, con prevalencia del derecho sustancial (Arts. 6º, 121, 123, 228 y 230 C. Pol.)

v) El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable, sin dilaciones injustificadas.

5.5. Caso concreto⁶.

5.5.1. Pruebas relevantes para decidir.

Al proceso se alegraron las siguientes pruebas:

- Auto interlocutorio No. O367 del 27 de agosto de 2018, mediante el cual se admitió la demanda y se emiten actos de dirección temprana.
- Auto Interlocutorio No. 338 del 21 de octubre de 2019, mediante el cual se ordenó vincular a tercero con interés en las resultas del proceso.
- Solicitudes de impulso procesal presentado por el actor los días 26 de agosto de 2020, 30 de septiembre de 2020, 30 de noviembre de 2020, 15 de enero de 2021, 25 de enero de 2021 y 25 de febrero de 2021.
- Auto de 11 de marzo de 2021, mediante el cual se ordenó requerir nuevamente a la UGPP, para que aporte la dirección de notificaciones a efectos de notificar a la tercera vinculada.

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Antes de examinar el fondo del asunto objeto de estudio, es preciso analizar la procedencia de la acción de tutela interpuesta por el señor Manuel Joaquín Montero Caicedo contra el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de

⁶ Como es de público conocimiento, con ocasión de la pandemia del Covid-19, el Consejo Superior de la Judicatura en desarrollo de sus competencias, ha expedido diversos actos administrativos que han dispuesto las condiciones de la prestación del servicio. Por ello, los trámites como el que compete a la Sala están siendo enviados a los correos institucionales de cada Despacho, al que por reparto le corresponde asumir el conocimiento del asunto, significa ello, que no se cuenta con el expediente físico para resolver la alzada, por lo que la providencia que desata la impugnación no indica la foliatura donde se encuentran las respectivas actuaciones procesales y las distintas pruebas allegadas al plenario para no entrar en contradicción alguna en ese sentido con la decisión impugnada.

Cartagena, donde primero se acredita que el accionante se encuentra legitimado por activa para interponer la acción de tutela objeto de análisis, el cual actúa mediante apoderado judicial, buscando así la protección de sus derechos fundamentales, que considera vulnerados. De otro lado, desde el punto de vista de la autoridad demandada, la acción de tutela resulta procedente, dado que se trata de autoridad pública que según el accionante infringió sus derechos fundamentales, al no haber dado respuesta de fondo a sus solicitudes.

De igual manera, se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues no existe otro mecanismo de defensa judicial, mediante el cual el accionante pueda lograr la protección de las garantías fundamentales que considera vulneradas por la entidad accionada, en particular, los derechos de petición, de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, los cuales, en el marco de los hechos analizados, no tienen previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela.

Se considera, además, que la presente acción de tutela se presentó en un término razonable y oportuno, teniendo en cuenta que el actor manifiesta que después de haber elevado diversas solicitudes al Juzgado accionado a lo largo del año en curso, no ha recibido respuesta de fondo ni mucho menos avance en su proceso.

En cuanto a las solicitudes elevadas ante autoridades judiciales de acuerdo con la jurisprudencia mencionada, los procesos judiciales cuentan con procedimientos expresos, por lo cual, las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro del proceso, en temas relacionados con la litis, tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso y no propiamente las del derecho de petición, a excepción de su ejercicio en ocasión a asuntos administrativos a cargo de estas autoridades, encontrándose obligados a tramitar y responder, en los términos que la ley señale.

Las pruebas aportadas al proceso dan cuenta que el actor, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UGPP, la cual le fue repartida al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, y le fue asignado el radicado No. 13001-33-33-006-2018-00123-00.

Observa el Despacho que la orden de vincular a un tercero y requerir a la parte demandante para que aportara la dirección se emitió el 21 de octubre de 2019 y mediante auto del 11 de marzo de 2021, se dispuso requerir nuevamente a la UGPP a efectos de que aportara la dirección de notificaciones de la vinculada, al tiempo que se ordenó a la Secretaría del Despacho materializar la orden dada

en el auto del 21 de octubre de 2019, en el sentido de poner a disposición la copia de la demanda.

La juez accionada atribuye el retardo en el trámite del proceso objeto de discusión en el exceso trabajo del Despacho, las dificultades que se han presentado con ocasión a la pandemia generada por el COVID – 19, las medidas tomadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Seccional del Bolívar, así como el arduo trabajo de digitalizar todos los expedientes, lo cual ha impedido darle mayor celeridad al proceso, todo ello respaldado en los planes de acción y de mejora de las tareas del Despacho.

La Sala reconoce las dificultades que acarrea el trabajo con ocasión a la pandemia generada por el COVID – 19 padecida desde marzo de 2020, y los problemas tecnológicos a los que se enfrentan los servidores de la jurisdicción con ocasión al teletrabajo y el escaneo de manera paulatina de los expediente a nuestro cargo, así como el acatamiento de las medidas de bioseguridad implementadas con el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales, que limitan el acceso de los funcionarios a las sedes de los Despachos, todo ello, sin dejar de lado el exceso de trabajo que afrontan la mayoría de los Despacho Administrativo y el poco personal. Lo cual permite inferir que no se ha incurrido en mora judicial injustificada, máxime si se tiene en cuenta que en parte la dilación del trámite de la notificación se produjo por no haber podido las partes del proceso cumplir con la carga de aportar la información que se les requirió.

Sin embargo, las circunstancias anotadas en modo alguno pueden paralizar la labor judicial, y el demandante no tiene la obligación de soportar esa carga; pues se debe procurar la plena garantía del derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso de los usuarios en general.

Por lo anterior, se exhortará a la Juez Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena para que, a la mayor brevedad posible, luego de cumplido el término otorgado a la parte demandada para allegar la dirección a efectos de notificar a la vinculada sin que se hubiere cumplido con dicha orden, proceda a perfeccionar la notificación de la tercera vinculada, dando aplicación al artículo 107 del Decreto 806 de 2020.

⁷ **ARTÍCULO 10. Emplazamiento para notificación personal.** Los emplazamientos que deban realizarse en aplicación del artículo 108 del Código General del Proceso se harán únicamente en el registro nacional de personas emplazadas, sin necesidad de publicación en un medio escrito.



En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 005 del 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 demanda.

SEGUNDO: Exhortar a la a la Juez Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, para que, a la mayor brevedad posible, luego de cumplido el término otorgado a la parte demandada para allegar la dirección a efectos de notificar a la vinculada sin que se hubiere cumplido con dicha orden, proceda a perfeccionar la notificación de la tercera vinculada, dando aplicación al artículo 10 del Decreto 806 de 2020.

TERCERO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, si no fuere impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VASQUEZ GOMEZ


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ