República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público

Juzgado Diecinueve Civil Municipal

Bogotá D.C., primero (1º) de julio de dos mil veintidós (2022).

Ref. Acción de tutela No. 2022-00642

I.OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a decidir lo que en derecho corresponde frente a la acción de tutela incoada por NINA EDNA YULMARA GODOY SÁNCHEZ contra INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL–IDPAC, PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL–URBANIZACIÓN EL PARQUE DE LA LOCALIDAD 8 KENNEDY, en cabeza del presidente GELBER LUIS PEDRO ZOOÑATE, quien responde al seudónimo de "Zahilar Oñate" y PERSONERÍA LOCAL DISTRITAL.

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La accionante reclamó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso que considera vulnerado por la entidad accionada. En consecuencia, instó que se ordenara al ente convocado realizar el acto de reconocimiento del nombramiento en el cargo de presidenta de la Junta de Acción Comunal – Urbanización el Parque de la Localidad de Kennedy, con ocasión de la asamblea preparatoria llevada a cabo el día 24 de noviembre de 2021.

2. Fundamentos Fácticos

2.1. La actora adujo, en síntesis, que:

a.- El 1º de noviembre de 2021 se llevó a cabo una asamblea preparatoria para el elegir el Tribunal de Garantías, en la que se cumplió con el quorum requerido para la elección, de conformidad con el artículo 26 de la Resolución 659 de agosto de 2005.

b. El 24 de noviembre de 2021 se reunió el Tribunal de Garantías conformado por los señores Saúl Melo González, Rosario Beltrán y Sara Melba Díaz, con el fin de solicitarle al presidente de la Junta Gelber Luis Pedrozo con seudónimo "*Zahilar Oñate*", convocar a la comunidad para conformar las planchas para ser parte de la nueva Junta de Acción Comunal del año 2022.

c.- El 28 de noviembre de 2021, se realizaron las elecciones por las dos planchas aportadas quedando como ganadora la de la accionante.

d. El 29 de noviembre de 2021, se informó al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal–IDPAC, sobre las elecciones, se adjuntaron las actas y solo una propuesta de plancha No. 1, dado que la No. 2 no se quiso aportar, no obstante, la inscripción fue rechazada el 24 de febrero de 2022, por no cumplir con los requisitos de ley.

e. En atención a lo anterior, el 29 de abril del corriente año se realizó por parte del Tribunal de Garantías ante el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal–IDPAC la segunda subsanación en punto a anexar copia del libro de afiliados, toda vez que, el Presidente de la junta no realizó la misma, bajo el argumento que no sabía leer y dado que éste no aportó las copias del libro de afiliados, sino que retiene los mismos sin permitir su manipulación, la que tampoco fue aceptada por la entidad, ordenando citar a nuevas elecciones para la designación de nueva junta, según comunicación .No. 20223000069861, decisión que fue objeto de reposición y en subsidio el de apelación, siendo ratificada la determinación.

F. Por último expresó, que señor Gelber Luis Pedrozo tiene monopolizado los parqueaderos con fondos de la comunidad dados en sub arrendamiento a personas que se apropian de los recursos, además, que el parque "*El Aguila*" se ha vuelto peligroso porque duermen los habitantes de calle y ante cualquier reclamación siempre se dirige con tonos desafiantes y groseros, desconociendo él y el IDPAC la elección que desde el año 2016 tiene el accionado sin ningún control.

3. Trámite procesal

La acción de tutela se admitió mediante proveído de fecha 21 de junio de la presente anualidad siendo vinculados Tribunal de Garantías Junta de Acción Comunal de la Urbanización El Parque, conformado por Saúl Melo González, Rosario Beltrán Y Sara Melba Díaz.

3.1. En respuesta al requerimiento efectuado, los señores **SAUL MELO GONZÁLEZ, ROSARIO BELTRÁN y SARA MELBA DÍAZ, quienes conforman el TRIBUNAL DE GARANTÍAS JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA URBANIZACIÓN EL PARQUE,** informaron que el 1º de noviembre de 2021 fueron nombrados por la comunidad del barrio de la Urbanización el Parque de la Localidad de Kennedy para conformar el Tribunal de Garantía, elección que no fue objeto de censura siendo confirmada con la firma de quorum presente en la asamblea.

Expresó que como órgano garante del proceso electoral para nueva junta de acción comunal siempre han dejado constancia de las reuniones y actuaciones a través de las actas Nos. 1, 2, 3, 4 y aclaratoria de la 4, las cuales fueron puestas en conocimiento del IDPAC.

Informó que para el 22 de noviembre de 2022 (sic) el Tribunal de Garantías convocó a una reunión extraordinaria al señor presidente y secretaria de la Junta de Acción Comunal, en la que sólo compareció el presidente, siendo programada para el 23 de noviembre del mismo año, sin que ninguno de ellos asistiera, por lo que el 24 de noviembre de 2021 se elaboró el Acta No. 01 y se le comunicó al presidente la determinación, para que se realizara el perifoneo dando a conocer la decisión del tribunal.

Adujo que el 28 de noviembre de 2021 el tribunal elaboró el acta No. 003 donde se dejó constancia sobre las elecciones de dignatarios y el 29 de noviembre de esa anualidad fueron radicados los documentos pertinentes ante el IDPAC, quien el 24 de febrero de 2022 emitió la comunicación No. 20223000026391 dirigida al Presidente de la Junta de Acción Comunal a fin de que subsanara las falencias respecto de la asamblea realizada el 1º de noviembre de 2021 y pese a haber sido notificado éste realizó caso omiso y no subsanó dichas inexactitudes, por lo que

bajo las indicaciones del IDPAC, el Tribunal procedió a realizar lo requerido, elaborando el Acta No. 04 del 12 de marzo de 2022 y solicitó al mencionado señor los libros de afiliados y actas, quien manifestó que posteriormente tomaba las copias y realizaba la entrega, situación que denota la falta de colaboración del señor presidente, por lo que, una vez obtenidas se procedió a elaborar el acta aclaratoria No. 4 radicada ante el IDPAC.

3.2. Por su parte, **EL INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL –IDPAC,** indicó que la primera acta de asamblea en la cual se eligieron los dignatarios remitida por la Junta de Acción Comunal, se encontró que la documentación allegada no era suficiente para demostrar la validez y legalidad de la conformación del tribunal de garantías, dado que: (i) no se adjuntó el listado de asistentes a la asamblea, con el fin de determinar el quórum, (ii) se realizaron dos reuniones, sin que se estableciera cuál de éstas es la que efectivamente constituyó la reunión de asamblea preparatoria y (iii) se requería allegar nota aclaratoria al acta en donde se informara quién realizó la convocatoria, fecha y hora de ésta, así como establecer el punto donde los afiliados dieron aprobación al orden del día y señalar que la convocatoria fue programada para las 10:00 a.m., en tanto que, se indicaba que al no haber quórum *"se esperó una hora sin quorum deliberatorio, por lo que hasta las 11.30 a.m. en la que se instaló la asamblea con el 20%*", sin embargo, con las firmas se evidenció que el quorum era del 30% requerido para adoptar decisiones y la cantidad de votos con la que se eligió al tribunal de garantías.

En razón a lo anterior, se le pidió a la Junta de Acción Comunal se complementara la solicitud de reconocimiento de la Asamblea General con las precisiones y documentación señalada, siendo radicada por parte del Tribunal de Garantías acta aclaratoria y complementaria al acta extraordinaria, no obstante, nuevamente se le informó a la organización comunal que la asamblea preparatoria no fue realizada de conformidad con lo reglamentado en los estatutos ni en la ley comunal, afectando la validez del posterior proceso electoral, por lo que la Junta de Acción Comunal debía realizar nuevamente todo el proceso.

Agregó que, no existe vulneración alguna a las prerrogativas constitucionales invocadas por la accionante, toda vez que, de acuerdo a la documentación aportada, las elecciones celebradas no fueron realizadas conforme a las normas vigentes, al encontrarse yerros que imposibilitaron registrar el proceso de elección realizado por la JAC., de tal manera que si no se constituye el tribunal de garantías de forma correcta, el proceso de elección estaría viciado, por lo anterior, solicitó la desvinculación.

3.3. A su turno, el accionado **ZAHILAR OÑATE** por medio de audios enviados por WhatsApp al teléfono del asistente judicial del Despacho, manifestó que le fue remitida una comunicación del IDPAC en donde le informaban que tenía que realizar una nueva asamblea para nombrar tribunal de garantía porque no se cumplió con el quorum, concediéndole un plazo hasta el mes de junio.

Agregó que no es negligencia de querer entregar el cargo, en el que por demás lo hace de manera gratuita y que si la accionante lo considera debía dirigirse al IDPAC y exponer la situación porque ella piensa que es la presidenta de la Junta, cuando en realidad no fue designada por falta de quorum en la asamblea.

3.4. Por último la **PERSONERÍA DE BOGOTÁ** informó no tener injerencia frente a los hechos narrados en la acción constitucional, dado que no se ha realizado ningún trámite, sin embargo, con ocasión al traslado de la acción de tutela

asumirían el conocimiento y adelantarían las diligencias del caso, sin más invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva y por ende su desvinculación.

III. PROBLEMA JURÍDICO

En presente asunto el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si se vulneró o no los derechos fundamentales al debido proceso de la accionante.

IV. CONSIDERACIONES

1. Expuesto lo anterior se advierte que esta sede es competente para decidir la presente acción de tutela, conforme a lo previsto en el artículo el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, en virtud del cual se expidió el *"decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho".*

2. La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando los mismos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades o de un particular, que preste "*un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado subordinación o indefensión*", y no se cuente con otro mecanismo judicial para su salvaguarda.

Por esta razón, la finalidad última de esta acción constitucional es lograr que el Estado, a través de un pronunciamiento judicial, restablezca el derecho fundamental conculcado o impida que se configure la amenaza que sobre él se cierne.

3. De otro lado, es importante resaltar que la Jurisprudencia ha sido reiterativa en cuanto al carácter residual de la acción de tutela la cual no está consagrada para revisar las decisiones adoptadas por otras autoridades en el marco de sus competencias, puesto que el derecho de amparo no fue implementado como un recurso final –y ni siquiera como uno adicional- al que puedan acudir las partes para cuestionar las determinaciones proferidas por aquellas en el cumplimiento de sus funciones. De allí que la Constitución Política le reconozca una naturaleza subsidiaria (art. 86), y que la jurisprudencia patria, consecuente con esa característica, predique que dicho mecanismo "*no es en manera alguna un nuevo arbitro procesal, de jerarquía extraordinaria, ni de preferente escogencia por quien lo invoque, sin que pueda tampoco ser convertida en un instrumento paralelo a las vías ordinarias fijadas en la ley*" (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil; Sent. feb. 1º de 1993. Exp. 422).

4. En este sentido, el juez de tutela debe observar con estrictez cada caso concreto y determinar la existencia o no de otro medio idóneo para proteger de manera eficiente los derechos amenazados; no obstante, será procedente de manera transitoria ante la existencia de un perjuicio irremediable. Al respecto, de conformidad con lo previsto en el Artículo 8° del Decreto 2591 de 1991, según el cual, la acción de tutela será procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable el Alto Tribunal precisó:

"*En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y*

como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable" (C. Const. Sent. T-1316/2001).

Es decir, no puede el juez de tutela impartir trámite a una acción de tutela sin que realmente concurra la necesidad de evitar un perjuicio irremediable que cumpla con los anteriores presupuestos los cuales deben transcender la mera expectativa, excluyéndose aquellas situaciones cuya ocurrencia sea lejana o siquiera mediata, además de esperarse, de acuerdo con el curso normal de los eventos, que de no haber intervención del juez de tutela el evento lesivo de derechos muy seguramente ocurrirá[1]

5. Ahora bien, cumple precisar que con respecto a las Juntas de Acción Comunal, la Corte Constitucional en sentencia C-580 de 2001, reiteró

"En Colombia aun cuando desde comienzos del siglo pasado distintas instituciones públicas y privadas venían trabajando en la solución de los problemas de la comunidad inspirados en la idea del voluntariado, fue solo hasta mediados de la década del cincuenta cuando la temática de la acción comunitaria surgió como alternativa para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas. Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local.

De este recorrido queda en claro que el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal -, es un proceso social con ***acción participativa*** *de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la* ***solidaridad*** *entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la* ***integración de la comunidad y el Estado*** *permitiendo que los esfuerzos de la población* ***se sumen*** *a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida* ***autonomía*** *para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario."*

Asimismo, la Constitución Política de Colombia en su artículo 38, estableció la obligación de "*garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*", en aras de contar con una sociedad civil más participativa, claro está, no como un ente autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema conformado por la sociedad y el Estado, con un fin común, el cual se ve directamente reflejado en su calidad de vida.

Sumado a lo anterior, con el fin de desarrollar los preceptos normativos referenciados en precedencia, el Legislador expidió la Ley 743 de 2002 *"Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal"*.

Dentro de este marco normativo se definió la junta de acción comunal como *"una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad*", en ese sentido se estableció que "*La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria*

[1] Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-840 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa".

Es que, las juntas de acción comunal constituyen una gran oportunidad, para que sus miembros no solo puedan colaborar en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas; sino que además es una oportunidad para desarrollar habilidades administrativas y de gestión.

Adicionalmente, el artículo 19 de la Ley 743 de 2002, estableció entre otros, los siguientes objetivos generales de los organismos de acción comunal, tales como: (i) Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa (ii) Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia (iii) Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad (iv) Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades (v) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario y celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo.

Y frente a su inscripción se indica en los artículos 63 y 64 corresponden a las autoridades que ejercen la vigilancia y control de los organismos comunales de acuerdo a la Ley 136 de 1994, así como la Ley 753 de 2002 y el Decreto 2350 de 2003 que indica en su artículo 25, indica que una de las funciones de éstas es: *"4. Expedir a través de actos administrativos la inscripción y reconocimiento de los órganos de dirección, administración y vigilancia y de dignatarios de los organismos comunales",* incluso la primera de las leyes indica en su artículo 67 que: *"los recursos de apelación que procedan contra los actos dictados con fundamento en las facultades señaladas por la presente ley, serán avocados de la siguiente manera: si proceden de los alcaldes municipales, por el gobernador del departamento respectivo; y si proceden de los gobernadores, Alcalde de Bogotá, D. C., o entidades delegatarias de éstos, por el Director General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la participación del Ministerio del Interior o quien haga sus veces*".

6. Conforme a las anteriores precisiones de orden legal y constitucional, descendiendo al caso objeto de estudio advierte de entrada el Despacho que la acción constitucional emprendida resulta improcedente por ausencia del cumplimiento del requisito de subsidiariedad que haga viable su estudio de fondo amen que no existe al interior del asunto elemento de convicción alguno acredite la configuración de un perjuicio irremediable en su condición de inminencia, urgencia, gravedad, e impostergabilidad, tal y como pasa a explicarse.

En efecto, atendiendo a la documentación obrante en el plenario se observa que, lo que en últimas pretende la actora es que se ordene la realización del acto de reconocimiento de su nombramiento en el cargo de presidenta de la Junta de Acción Comunal – Urbanización el Parque de la Localidad de Kennedy a propósito de la asamblea preparatoria llevada a cabo el día 24 de noviembre de 2021, eventualidad para la que no se encuentra previsto este excepcional mecanismo para la protección de derechos fundamentales, pues no constituye un instrumento alterno o una instancia adicional a la que pueden acudir las

partes con el objeto de debatir las inconformidades que se presenten al interior de otros asuntos judiciales o administrativos.

En ese entendido, en razón al carácter residual y subsidiario de que está revestida la acción de amparo no podría el Juez de tutela estudiar la veracidad de los argumentos expuestos en sede constitucional o desestimar las decisiones adoptadas por otras autoridades, pues determinar si la administración incurrió en algún yerro en la negativa de registrar el proceso de elección realizado por la Junta de Acción Comunal o si le asiste o no el derecho al reconocimiento del nombramiento como presidenta de la JAC, se traduce en una controversia de carácter legal sobre derechos inciertos que debe ser tramitada conforme lo establece la Ley 743 de 2002, incluso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siendo obligación del extremo actor acudir a estas vías, escenario en el cual podrá exponer sus argumentos, realizar los descargos pertinentes, aportar las pruebas que considere necesarias e interponer los recursos procedentes y no recurrir de forma directa a la acción de amparo.

Además de lo ya expuesto, se observa que aun cuando la acción fue interpuesta como mecanismo transitorio, a fin de evitar un perjuicio irremediable, en el plenario no obra instrumento alguno que permita acreditar en debida forma su configuración en su condición de inminencia, urgencia, gravedad, e impostergabilidad pues, aunque en el escrito de tutela la accionante mencionó el agravio que, en su sentir se le causa por el proceder del ente convocado consistente no indicó a que correspondía, no aportó una prueba fehaciente para demostrar el daño a que hace referencia y si bien la tutela por su naturaleza posee un carácter informal, ello no implica que se exima a la promotora de la misma de acreditar al menos de manera sumaria la vulneración de las prerrogativas constitucionales deprecadas

7. Por otra parte, frente a que se ordene la veeduría al Sr. Gerlber Luis Pedrozo Oñate, debe señalarse que tampoco es un asunto que deba resolverse vía tutela, pues la revisión o impugnaciones contra las actuaciones o decisiones de las JAC corresponde a quien ejerce su inspección, vigilancia y control conforme lo indican los artículo 47 y 50 de la Ley 743 de 2002, este último que señala: *"las entidades competentes del sistema del interior ejercerán la inspección, vigilancia y control sobre el manejo del patrimonio de los organismos de acción comunal, así como de los recursos oficiales que los mismos reciban, administren, recauden o tengan bajo su custodia y cuando sea del caso, instaurarán las acciones judiciales, administrativas o fiscales pertinentes"*, por lo que es ante tales organismo que se debe solicitar la inspección de las determinaciones del Presidente de la Junta.

Trámite que además debe cumplir el procedimiento que está reglamentado en la misma norma (arts. 45 a 50) y en el Decreto 2350 de 2003 en sus artículos 11 a 25, por lo que no puede ordenarse por la acción constitucional, dejando de lado lo establecido en la ley y demás reglamentación, pues eso sería desconocer la subsidiariedad del amparo, sumado a que no se indicó cuáles eran los derechos fundamentales que se protegerían con dicha actuación y que no pudieran protegerse por la vía ordinaria.

8. Así las cosas, concurre de forma clara la causal de improcedencia consagrada en el artículo 6° numeral 1° del Decreto 2591 de 1991, relacionada con la existencia de otra vía o recurso judicial, quedando neutralizada la intervención del Juez de tutela, precisamente porque este instrumento, es de orden subsidiario y residual, solo opera ante la ausencia en el ordenamiento jurídico de otro mecanismo de defensa.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto **el Juzgado Diecinueve (19) Civil Municipal de Bogotá D.C**., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

VI. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el amparo a los derechos fundamentales incoados por **NINA EDNA YULMARA GODOY SÁNCHEZ** por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese esta providencia a las partes por el medio más expedito conforme prevé el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Si el actual proveído no es impugnado, remítase el presente expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

IRIS MILDRED GUTIERREZ
Juez