República de Colombia

Rama Judicial del Poder Público

Juzgado Cuarto Penal Municipal

Con Funciones de Conocimiento

Cartago-Valle del Cauca

Referencia	Acción de tutela 1ª Instancia
Radicación:	76-147-4004-004-2020-00065-00
Demandante:	Bibiana Alzate Castaño
Demandado:	Municipio de Cartago
Vinculadas:	Secretaría de Servicios Administrativos de Cartago, Secretaría de Hacienda de Cartago y Secretaría Jurídica de Cartago
Asunto:	Fallo de primera instancia
Fecha:	Marzo trece (13) de dos mil veinte (2020)
Sentencia Nº	**65**

1. OBJETO DEL PROVEIDO

Corresponde al Despacho dirimir en primera instancia el reclamo constitucional impetrado por la señora **Bibiana Alzate Castaño** identificada con la cédula de ciudadanía Nº **42.030.975,** en contra del **Municipio de Cartago,** trámite donde se vinculó como parte accionada a la **Secretaría de Servicios Administrativos de Cartago, Secretaría de Hacienda de Cartago y a**

la Secretaría Jurídica de Cartago, en razón a la presunta vulneración del derecho fundamental **de Petición.**

2. ANTECEDENTES

La ciudadana **Bibiana Alzate Castaño**, acude ante la jurisdicción constitucional según el mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Carta, exponiendo en términos generales los siguientes hechos[1]:

1. Indica que el 20 de enero de la presente anualidad se enteró que en el portal web del Municipio de Cartago se había publicado el Decreto 207 de diciembre 27 de 2019 "Por el cual se actualiza y adiciona el manual de requisitos, funciones y competencias laborales por niveles jerárquicos de la planta de empleos de la Administración Municipal Central del municipio de Cartago, Valle del Cauca".
2. Agrega que en cumplimiento de la parte considerativa, el mencionado acto administrativo aparece como socializado el 13 de diciembre de 2019 con las organizaciones sindicales, situación que aduce la accionante no ocurrió. Lo que sí ocurrió ese día fue que en las instalaciones del Club del Río se celebró la fiesta de fin de año para los empleados de la Alcaldía de Cartago y en unas planillas se firmó la asistencia a dicho evento social.

3. Dice la actora que como prueba de tal afirmación se tiene la Circular 00284 de diciembre 11 de 2019, mediante la cual se convoca a los empleados a la integración de fin de año en el Club del Río.

4. Señala que hasta la fecha el Municipio no ha entregado las evidencias de la socialización del Decreto 207 de diciembre 27 de 2019.

5. Afirma la accionante, que la Secretaría de Servicios Administrativos oculta información en ese sentido, sin haber dado respuesta satisfactoria al Memorando General Nº 00763 de enero 24 de 2020.

6. Insiste que hasta la fecha, la Secretaría de Servicios Administrativos responde con evasivas.

7. Informa que de manera verbal ha acudido a la Oficina Jurídica del Municipio de Cartago en busca de la información sobre el proceso de socialización del Decreto 207 de diciembre 27 de 2019, sin habérsele permitido el acceso a esa documentación.

---

[1] Fls. 1 a 4

8. Concluye argumentando que de esa manera se le está vulnerando el derecho fundamental de petición.

PRUEBAS

Se allegaron como pruebas documentales por parte de la accionante que interesan para el trámite:

- Copia de Memorando General Nº 763 de enero 24 de 2020[2]
- Copia de Memorando General Nº 1456 de febrero 7 de 2020[3]

3. IDENTIDAD DE LAS PARTES

Como afectada interviene **Bibiana Alzate Castaño** identificada con la cédula de ciudadanía Nº **42.030.975** expedida en **La Virginia[4],** aportando como dirección para notificaciones[5] la **calle 8 Nº 8-52, Barrio. Guadalupe, Tel: 301-4381494, Cartago o** el correo electrónico **bibialzate@gmail.com**

En el extremo pasivo se presenta el **Municipio de Cartago**. Como vinculadas se tiene **a la Secretaría de Servicios Administrativos, Secretaría de Hacienda y Secretaría Jurídica de Cartago.**

4. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto **79**[6] del **2** de **marzo** de **2020,** se dispuso admitir y tramitar la acción constitucional, ordenando la notificación a la parte accionada y a las vinculadas a fin de que ejercieran su derecho de defensa y contradicción.

Dentro del término conferido, se pronunciaron:

SECRETARÍA DE HACIENDA[7]

---

[2] Fl. 6
[3] Fl. 8
[4] Fl. 5
[5] Fl. 5
[6] Fl. 12
[7] Fl. 19

En documento suscrito por el doctor Mauricio Alexander Martínez Chavarriaga en calidad de Secretario de Hacienda de Cartago, informando que por consolidación de la información, se le había dado traslado de la acción constitucional a la Secretaría Jurídica del Municipio.

SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGO[8]

Acude a responder el traslado de la acción constitucional a través del doctor Andrés Santiago Valencia Hincapié quien como Secretario de Servicios Administrativos del Municipio de Cartago se opuso a la violación de los derechos que Bibiana Alzate Castaño, estima conculcados, ello al señalar:

- La accionante en calidad de Profesional Universitario de la Secretaría de Gobierno remitió a la Secretaría de Servicios Administrativos los Memorandos Generales Nº 761, 762 y 763 de enero 24 de 2020, solicitando una gran cantidad de información y copias de documentos.

- La Secretaría de Servicios Administrativos atendió las peticiones mediante Memorando General Nº 1456 de febrero 7 de 2020, indicándole que en caso de inconformidad procedían los recursos de reposición y apelación dentro de los 10 días siguientes.

- La accionante mediante Memorando General Nº 1960 de 18 de febrero de 2020 presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual se encuentra en trámite.

- Mediante Memorando General Nº 1456 de febrero 7 de 2020 le fueron autorizadas las copias, las cuales la funcionaria no ha tomado.

De esa manera, la Secretaría de Servicios Administrativos de Cartago, solicita negar el amparo reclamado por la accionante al no encontrarse vulnerado el derecho de petición.

5. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA: Le asiste a este Despacho de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991. A más de que se cumple en el sub judice la regla de reparto prevista en el Decreto 1983 de 2017.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO: Corresponde al Despacho definir el siguiente problema jurídico: (i) si se cumple en el presente asunto con las reglas de subsidiariedad de la acción de tutela frente a

[8] Fls. 20 a 65

actos administrativos, y de solventarse positivamente (ii) determinar si el Municipio de Cartago ha incurrido en violación al *derecho fundamental de PETICIÓN, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, al no brindar a criterio de la accionante respuesta de fondo a su pedimento de enero 24 de 2020 mediante Memorando General Nº 00763.*

6. TESIS DEL DESPACHO

En virtud a la naturaleza del mecanismo constitucional previsto en el artículo 86 de la Carta, además de lo definido en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, resulta improcedente el reclamo efectuado en esta sede, para abarcar discusiones que tienen que ver con los actos administrativos, en este caso en lo que se refiere tanto al Memorando General Nº 763 de enero 24 de 2020 por el cual varios funcionarios del Municipio de Cartago entre ellos la accionante, solicitaron una información a la Secretaría de Servicios Administrativos de dicho Ente Territorial, como del Memorando General Nº 1456 de febrero 7 de la misma anualidad, mediante el cual dicha dependencia dio respuesta, ello bajo el entendido que la respuesta en mientes, llevaba consigo la posibilidad de ser recurrida en reposición y apelación en vía gubernativa.

En otras palabras, si los recursos ofrecidos por la Secretaría de Servicios Administrativos no colman las expectativas de la actora para tal inconformidad, subsiste el mecanismo judicial ante la jurisdicción contenciosa que en el caso particular se estiman idóneos.

Aunado a lo anterior, no se evidencia en el sub judice una situación de inminente peligro que convoque el ineludible desplazamiento del juez natural, para el caso Contencioso Administrativo, dotado de competencia y medios oportunos para definir la queja de la actora.

6.1. - Marco Normativo y Jurisprudencial

Para resolver el problema jurídico planteado, es preciso recordar que el Constituyente de 1991 consagró en el artículo 86 de la Carta la *acción de tutela*, instrumento rápido, eficaz y asequible, cuya finalidad es el permitir a los ciudadanos solicitar de los jueces constitucionales, la salvaguarda de los derechos fundamentales, cuando se presente vulneración o amenaza de vulneración que pudieran ejercer las autoridades y los particulares en los casos que han sido previamente definidos por la ley. De igual forma, dicho mecanismo fue reglamentado entre otros, por el Decreto 2591 de 1991, el cual señala su objeto, trámite, procedencia y demás características especiales.

Es así como dicha naturaleza sumaria que atiende la urgencia que amerita el resguardo de las garantías inaplazables de los ciudadanos, excluye de la competencia del juez constitucional asuntos que pueden ser zanjados en el ejercicio de otros mecanismos también regulados para solventar controversias, pues lo cierto es que la acción de amparo no puede ser invocada todas las veces que se presenten inconvenientes entre los administrados y las autoridades, o en los casos excepcionales, entre los particulares, como tampoco está llamada a intervenir en las competencias asignadas por la ley a las autoridades.

Devana también de la misma disposición las causales de improcedencia de la acción, definidas en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 y en particular para el caso concreto, el contenido del numeral 1 que indica: "*La acción de tutela no procederá: (…) 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.".*

Respecto a la procedencia de la acción de tutela en contra de decisiones adoptadas por las autoridades administrativas, ha lineado el órgano de cierre en materia constitucional:

"3. Procedencia excepcional de la acción tutela contra actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia.

Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados[1]. Ello en consonancia con el artículo 86 de la Constitución, los artículo 6º numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 que establecen como causal de improcedencia de la tutela: "[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.". El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción. En este sentido, el carácter supletorio del mecanismo de tutela conduce a que solo tenga lugar cuando dentro de los diversos medios que pueda tener el actor no existe alguno que sea idóneo para proteger objetivamente el derecho que se alegue vulnerado o amenazado*[2]. Esta consideración se morigera con la opción de que a pesar de disponer de otro medio de defensa judicial idóneo para proteger su derecho, el peticionario puede acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[3]. De no hacerse así, esto es, actuando en*

desconocimiento del principio de subsidiariedad se procedería en contravía de la articulación del sistema jurídico, ya que la protección de los derechos fundamentales está en cabeza en primer lugar del juez ordinario[4].

En este sentido, la Corte ha expuesto que conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable. Al respecto se ha establecido:

> *"**La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."[5]***

(…)

Así, la regla general es que el mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. En particular, la Sala insiste en que esta regla general conduce a que en los procedimientos administrativos, la tutela no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, ***sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable[10].***

*Sentado lo anterior, corresponde aclarar aquellos eventos que la jurisprudencia constitucional ha determinado como perjuicio irremediable[11]. En relación a este tema, esta Corporación ha explicado que tal concepto "**está circunscrito al grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables, para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho**."[12]. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha elaborado varios criterios para determinar su existencia que se resumen* ***en la inminencia, la gravedad, la urgencia y la impostergabilidad de la intervención[13]:***

> *"**la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados."[14]***

En jurisprudencia reiterada, este tribunal, ha expuesto el alcance del perjuicio irremediable en los siguientes términos:

> *"**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"[15]***

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha previsto que la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable, debe efectuarse teniendo en consideración las circunstancias que rodean el caso objeto de estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el fallador en abstracto, sino que reclaman un análisis específico del contexto en que se desarrollan"[9]. ***(Subraya del Despacho).***

6.2 CASO CONCRETO

Al tenor de los antecedentes argumentos, la situación expuesta por la ciudadana **Bibiana Alzate Castaño** y que genera el inicio del trámite tutelar, no sería otro que el de determinar si el Municipio de Cartago ha dado respuesta al derecho de petición en los términos de la jurisprudencia constitucional, empero, lo que aquí se expone de manera probatoria por parte de la misma accionante, es la de obtener respuesta a unas inquietudes que se ventilan al interior de la Administración Municipal, las que actualmente se encuentran pendientes de resolverse por vía gubernativa.

Dicho de otra manera, la accionante pretende elevar a la categoría de derecho de petición un acto administrativo que actualmente se encuentra recurrido por la misma actora, del que a título de debido proceso o de los términos para definir el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, la señora Alzate Castaño, no presentó censura alguna.

Para mayor claridad, se destaca que la presunta vulneración reclamada por la demandante, se concentra en que el Memorando General Nº 763 de enero 24 de 2020 no fue contestado de manera satisfactoria por parte de la Secretaria de Servicios Administrativos, Memorando que además de

---

[9] Corte Constitucional. Sentencia T-030 de 2015. M.P. Dra. Martha Victoria Sàchica Méndez.

estar elaborado en papelería del Municipio de Cartago tal como obra a folio 6 del expediente, obedece al contenido de un acto administrativo.

En ese orden de ideas, el Memorando General Nº 763 de enero 24 de 2020[10], el cual a criterio de la actora en sede de tutela es un derecho de petición al que no se le ha dado respuesta de fondo, es y en lo pertinente del siguiente contenido:

“

- *De conformidad con el Decreto Municipal Nº 207 de diciembre de 2019, cuál es el Manual de Funciones que regirá para los cargos que se encuentran en concurso de méritos.*
- *Copia de las evidencias de socialización de la actualización y adición del Manual de Requisitos y Funciones de la Planta de Empleos con los funcionarios y sindicatos.*
- *Copia del Acuerdo mediante el cual el Concejo Municipal autorizó al Alcalde la modificación de la Planta Global del Municipio”.*

Dicho documento, fue atendido por el Municipio a través de la Secretaría de Servicios Administrativos, mediante Memorando General Nº 1456[11] de febrero 7 del hogaño, que en lo pertinente de manera literal dice:

“

- *Frente al acto administrativo que regirá los cargos que se encuentran en concurso de méritos, respondió: “Según la información que reposa, el Decreto Nº 088 de 2017 se reportó los empleos a la Comisión Nacional del Servicio Civil”.*
- *En cuanto a las copias de las evidencias de socialización de la actualización y adición del Manual de Funciones, respondió: “Respecto a la evidencia de socialización de la actualización del manual, según la información se encuentran en el trámite contractual que se adelantó en la Secretaría Jurídica”.*
- *En lo referente a la copia del Acuerdo para la modificación de la Planta Global, respondió: “Según la información, la Constitución Política en su artículo 7º atribuye a los alcaldes, de manera autónoma, la facultad de crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias y señalarles funciones”.*

Ahora bien, con relación a los recursos en vía gubernativa, es evidente probatoriamente, que la accionante si bien manifestó en Memorando General Nº 1960[12] de febrero 18 de 2020 que no eran procedentes, el Municipio fue puntual en su respuesta al Despacho al manifestar que se les había

[10] Fl. 6
[11] Fls. 33 y 34
[12] Fls. 35 y 36

dado trámite, encontrándose a esperas de la respuesta a la inconformidad planteada en el Memorando precitado.

En ese sentido, la accionante si con posterioridad a la resolución de los recursos propuestos, se encuentra inconforme, debe acudir ante el Juez Contencioso Administrativo, para que atacar el acto administrativo a través de los mecanismo regulados en la Ley 1437 de 2011, jurisdicción que se evidencia como idónea y oportuna para el caso concreto.

También emerge con claridad suficiente, que la accionante no se encuentra en situaciones especiales que ameriten protección reforzada, así como tampoco de cara a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, al tratarse de una persona vinculada con el Municipio de Cartago como Profesional Universitaria de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Social, sin inconvenientes en cuanto a su remuneración y afiliación a la seguridad social.

Se desciende en los términos analizados, en la improcedencia de la acción de tutela, no sólo por expreso mandato del artículo 6, numeral 1 del Decreto 2591 de 1991, sino porque no se vislumbra el acaecimiento de un perjuicio irremediable que obligue la intervención pronta del juez de tutela para dirimir un asunto de competencia del Juez Administrativo, siendo así que no es viable adentrarse en el análisis concreto de lo planteado por la accionante.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE CARTAGO**, en nombre de la República y por Autoridad de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el amparo Constitucional, invocado por la ciudadana **BIBIANA ALZATE CASTAÑO**, en contra del **MUNICIPIO DE CARTAGO**, trámite donde se vinculó de forma oficiosa a los encargados de la **SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGO, SECRETARÍA DE HACIENDA DE CARTAGO Y A LA SECRETARÍA JURÍDICA DE CARTAGO**, por carencia del requisito de subsidiariedad, según lo argumentado en la parte motiva de la decisión.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación, pueden impugnar la decisión.

TERCERO: Si esta decisión no fuere recurrida, remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual REVISIÓN.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La Jueza,

PAULA CONSTANZA MORENO VARELA