Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

**Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** Acción de tutela

**Radicación:**11001-03-15-000-2022-05864-00

**Accionante:**Alba Life Mejía Vargas

**Accionado:** Tribunal Administrativo de Santander

**Tema:** acción de tutela.

**Subtema 1:** procedibilidad de la acción de tutela.

**Subtema 2:** derecho al debido proceso – Acceso a la Administración de Justicia.

**Subtema 3:** mora Judicial.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide, en primera instancia, la acción de tutela presentada por Alba Life Mejía Vargas en contra del Tribunal Administrativo de Santander.

1. **ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de tutela**

Alba Life Mejía Vargas, actuando en nombre propio, presentó escrito en uso del mecanismo de protección de tutela[[1]](#footnote-1) en el que solicitó el amparo de su derecho al debido proceso, garantía constitucional que consideró vulnerada por el Tribunal Administrativo de Santander con ocasión de no haber resuelto una solicitud de medidas cautelares que presentara el 28 de junio de 2021 a través de apoderado judicial en el proceso ejecutivo con radicado número 68001-23-31-000-2002-01602-00, que cursa ante a referida autoridad.

**1.2. Hechos**

Alba Life Mejía Vargas en calidad de ejecutante del proceso identificado con número 2016-01602-00 promovido en contra el municipio de Puerto Wilches, presentó una solicitud el 28 de junio de 2021 ante el Tribunal Administrativo de Santander a través de su apoderado judicial, con el fin de que se decreten medidas cautelares en contra de la entidad territorial. Sostuvo que presentó los días 28 de octubre de 2021 y 12 de enero de 2022 memoriales de impulso ante la magistrada ponente del proceso sin que hubiese pronunciamiento respecto de la cautela.

Argumentó que el 15 de febrero de 2022 el Tribunal Administrativo de Santander expidió un auto ordenando la liquidación del crédito sin pronunciarse respecto de las medidas cautelares antes solicitadas.

Finalmente adujo que, después de notificada la anterior providencia ha presentado dos memoriales de impulso respecto del decreto de medidas cautelares lo días 1 de abril del 2022 y 6 de mayo de 2022, sin que hasta la fecha de presentación de la presente acción constitucional hubiese pronunciamiento al respeto por parte del Tribunal.

**1.3. Pretensiones**

La accionante solicitó al juez constitucional: “Con el fin de garantizar restablecer el derecho fundamental al debido proceso, respetuosamente solicito al Juez de la República, darle el trámite correspondiente a la solicitud presentada y por consiguiente ordenar al Tribunal Administrativo de Santander decretar las medidas cautelares solicitadas por mi apoderado judicial dentro del proceso con radicado 68001-23-31-000-2002-01602-00”.

Como pretensión subsidiaria solicitó a la Sala de decisión que se disponga lo necesario para restablecer el derecho violentado.

**1.4. Trámite de tutela e intervenciones**

1.4.1. El Despacho del magistrado ponente, con auto del 9 de noviembre de 2022, admitió la acción de tutela, y ordenó comunicar al Tribunal Administrativo de Santander y al municipio de Puerto Wilches para que se pronunciaran sobre los hechos en que se sustentó la solicitud.

1.4.2. Enviadas las notificaciones correspondientes, el Tribunal Administrativo de Santander y el tercero con interés guardaron silencio.

1. **CONSIDERACIONES**
   1. **Competencia**

La Sala tiene competencia para decidir la presente acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, y lo previsto en el reglamento interno de la Corporación.

**2.2. Procedibilidad de la acción de tutela**

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, es un procedimiento preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección **inmediata** de sus derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley.

Conforme con la disposición referida, la acción de tutela es un mecanismo **subsidiario**, es decir, que solo procede cuando el afectado no tiene otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales.

**2.2.1. Legitimación en la causa**

Alba Life Mejía Vargas se encuentra **legitimada en la causa por activa**, toda vez que actúa directamente para deprecar el amparo del derecho fundamental del que es titular, este último que consideró conculcado por la accionada.

Ahora bien, esta Subsección también encuentra **legitimada por pasiva** al Tribunal Administrativo de Santander al ser la autoridad a quien se le atribuyó la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de “petición”.

**2.2.2. Subsidiariedad**

Cuando la acción de tutela es presentada ante la omisión de un pronunciamiento de contenido jurisdiccional, se debe tener en cuenta que la “Corte Constitucional inicialmente en sentencia SU-333 de 2020 dispuso lo siguiente:

“i. Una persona, en ejercicio del *ius postulandi*, puede dirigir peticiones a las autoridades judiciales sobre los procesos que adelantan en sus despachos, es decir de contenido jurisdiccional. En dichas situaciones, la respuesta se somete a las normas legales del proceso judicial respectivo y no a la Ley Estatutaria del derecho de petición.

ii. En caso de omisión de respuesta, se incurre en una vulneración del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, salvo que la dilación esté válidamente justificada. En relación con estas omisiones judiciales, la acción de tutela resulta formalmente procedente cuando (i) no se cuenta con un mecanismo judicial ordinario para impulsar el proceso (como consecuencia de un estado de indefensión, entre otras razones); (ii) el ciudadano se ha comportado activamente y ha impulsado el avance del proceso, y (iii) la omisión judicial no se debe a conductas dilatorias, o no es atribuible al incumplimiento de cargas procesales.”[[2]](#footnote-2)

En un pronunciamiento posterior -SU-453 de 2020-, la Corte se refirió a la satisfacción de este requisito en casos de omisión por parte de funcionarios judiciales en el cumplimiento de los términos procesales y dispuso que para su verificación se debe tener en cuenta: (i) la acreditación por parte del interesado de haber asumido una actitud procesal activa y (ii) el hecho de que la parálisis o dilación no obedezca a su conducta procesal[[3]](#footnote-3).

En el *sub lite*, la parte accionante manifestó que, a partir de la radicación de la solicitud de cautela del 25 de junio de 2021, presentó 4 memoriales en los que solicitó resolución a su pedimento, concretamente los días 28 de octubre de 2021, 12 de enero de 2022, 1 de abril del 2022 y 6 de mayo del mismo año, sin que, hasta la fecha de presentación del escrito de tutela, el tribunal hubiera expedido respuesta favorable o desfavorable a la solicitud.

Ahora bien, el Despacho del ponente consultó en la página web prevista por el Consejo Superior de la Judicatura – Rama Judicial-para la consulta de Procesos Nacional Unificada, el expediente radicado al número 68001-23-31-000-2002-01602-00 que contiene el trámite ejecutivo y pudo inferir lo que sigue:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Fecha de Actuación** | **Actuación** | **Anotación** | **Fecha de registro** |
| 2022-11-16 | Recepción de Memorial | Hce. notifica auto que admite tutela rad. 2022-5864 | 2022-11-16 |
| 2022-05-12 | Recepción de Memorial | Respuesta Solicitud Contador 10.05.22 | 2022-05-12 |
| 2022-05-06 | Recepción de Memorial | Solicitud de tramite parte dte. | 2022-05-06 |
| 2022-04-26 | Recepción expediente | Del Profesional Contable | 2022-04-26 |
| 2022-04-01 | Recepción de Memorial | Solicitud pronunciamiento sobre peticiones parte dte. 29-3-22 | 2022-04-01 |
| 2022-03-09 | Envío de expediente | Mediante oficio 0085 imms se remite expediente al profesional contable de esta Corporación | 2022-03-09 |
| 2022-02-15 | Fijación estado | Actuación registrada el 15/02/2022 a las 15:08:07. | 2022-02-15 |
| 2022-02-15 | Auto ordena practicar liquidación | Al contador para actualización del crédito | 2022-02-15 |
| 2022-01-12 | Recepción de Memorial | Solicitud pronunciamiento sobre peticiones y link expediente | 2022-01-12 |
| 2021-10-28 | Recepción de Memorial | Solicitud realizar nueva Liquidación | 2021-10-28 |
| 2021-06-28 | Recepción de Memorial | Solicitud medidas cautelares 25-06-2021 | 2021-06-28 |

Por lo anterior y ante el silencio de la autoridad judicial accionada, la Sala de Subsección encuentra acreditada la presentación y contenido de cada una de las peticiones a las que refiere la accionante, y conforme lo disponen los artículos 20[[4]](#footnote-4) y siguientes del decreto 2591 de 1991, da por probado que la interesada ha realizado las gestiones que le son exigibles para lograr el pronunciamiento judicial sin que hasta la fecha la autoridad judicial haya resuelto lo pedido.

Así las cosas, se tiene por superado el requisito de subsidiariedad.

**2.2.3. Inmediatez**

Este presupuesto exige que la acción de tutela sea presentada en un tiempo razonable desde la transgresión de las garantías constitucionales. Lo anterior implica que su análisis se efectúe de manera particular y para cada caso concreto, a partir de los hechos que se acusan de ser violatorios de los derechos fundamentales invocados y para los cuales se busca protección.

“La Corte Constitucional en sentencia, T-052 de 2018, posición reiterada en la T-286 de 2020 expuso sobre el requisito de inmediatez que: “la procedibilidad de la acción de tutela exige su interposición dentro de un plazo razonable y proporcional, el cual se cuenta, por regla general, desde el momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado. La idea central del concepto de inmediatez reside en no convertir el amparo en un factor de inseguridad jurídica, posible afectación de los derechos de terceros o que premie la desidia e indiferencia de los actores ante su interposición tardía”.

En el presente asunto también se encuentra superado este requisito dada la vigencia de la alegada vulneración al debido proceso, y a que, el accionante, en el trámite ejecutivo, ha promovido 4 solicitudes -en un periodo comprendido entre el 28 de junio de 2021 y el 5 de junio de 2022-, en las que insiste en la resolución de la petición de cautela y, aun así, el tribunal accionado no se ha pronunciado, como tampoco lo hizo en esta instancia constitucional.

**2.4. Problema jurídico**

Corresponde definir, si el Tribunal Administrativo de Santander vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, ante el no pronunciamiento de la solicitud de medidas cautelares radicada por el apoderado de la aquí accionante ante dicha autoridad, el 28 de junio de 2021, para el proceso ejecutivo radicado al número 68001-23-31-000-2002-01602-00 y de ser así, si esta circunstancia puede considerarse como una mora judicial injustificada.

**2.5. Solución al problema jurídico**

2.5.1.La acción de tutela, dispuesta en el artículo 86 de la Constitución Política, es un procedimiento preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley.

En relación con el debido proceso, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que su núcleo esencial está integrado por las siguientes garantías mínimas[[5]](#footnote-5): (i) el principio de legalidad; (ii) el principio del juez natural; (iii) el derecho a la observancia de las formas propias de cada juicio; (iv) el principio de favorabilidad; v) el derecho a la presunción de inocencia; (vi) el derecho a la defensa; (vii) derecho a la publicidad de las actuaciones procesales y la no dilatación injustificada de las mismas; (viii) el derecho a presentar y controvertir pruebas; (ix) el derecho a impugnar las providencias; (x) el principio de *non* *reformatio in pejus*; (xi)el derecho a no declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o ciertos parientes; (xii) el principio de independencia judicial; (xiii) el derecho de acceso a la administración de justicia

Así mismo ha considerado respecto de las solicitudes de contenido jurisdiccional que:

*“*[q]*uien presenta una demanda, interpone un recurso, formula una impugnación o adelanta cualquier otra actuación dentro de los términos legales, estando habilitado por ley para hacerlo, tiene derecho a que se le resuelva del mismo modo, dentro de los términos legales dispuestos para ello.”[[6]](#footnote-6)* De otra manera, la falta de respuesta oportuna a las pretensiones o la extensión injustificada de los plazos legales para decidir el asunto transgreden la eficacia de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia[[7]](#footnote-7).

En el mismo sentido ha afirmado la alta corporación: “en caso de omisión de respuesta, se incurre en una vulneración del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, salvo que la dilación esté válidamente justificada.”[[8]](#footnote-8)

En el presente asunto la señora Alba Life Mejía Vargas a través de apoderado judicial, presentó una solicitud de adopción de medidas cautelares el 25 de junio de 2021 ante el Tribunal Administrativo de Santander estando en curso el proceso ejecutivo bajo radicado 68001-23-31-000-2002-01602-00.

Para la Sala de Subsección la solicitud es legítima, y debió ser resuelta en un plazo razonable por la autoridad judicial dado que: cómo se puede apreciar en el extracto del trámite del proceso judicial incluido en el aparte 2.2.2 del presente proveído, la solicitud de cautela la radicó el accionante tres meses antes de pedir la reliquidación del crédito -28 de octubre de 2021-, con solicitud de impulso respecto de la cautela. Seguidamente el 1 de enero de 2022 presentó solicitud de respuesta a la medida cautelar y de liquidación de crédito. El 15 de febrero de 2022 el magistrado ponente emitió auto ordenando nueva liquidación del crédito, sin embargo, no se pronunció respecto de la procedencia o no de las medidas cautelares. La accionante ante tal omisión presentó nuevamente memorial en que le requirió impulso frente a esa actuación, los días 1 de abril de 2022 y 6 de mayo del mismo año, y finamente radicó escrito de tutela el 4 de noviembre de 2022.

Del anterior recuento procesal la Sala concluye que en efecto existe una pretensión legítima presentada por la señora Mejía Vargas el 25 de junio de 2021 ante el Tribunal Administrativo de Santander la cual ha sido desatendida por dicha autoridad por lo menos hasta la fecha de presentación del escrito de tutela, esto es, el 4 de noviembre de 2022, sin que exista una razón válida para esta falta de respuesta puesto que, ***i)*** la autoridad judicial cuestionada no presentó argumentos que puedan sustentar la inactividad en la resolución de la solicitud y ***ii)*** que en el proceso se han adelantado otras actuaciones y sin justificación se ha omitido la respuesta frente a la petición de cautela.

2.5.2. Ahora bien, para analizar si la falta de pronunciamiento respecto de la solicitud de medidas cautelares presentada por la señora Mejía Vargas el 25 de junio de 2021, por parte del Tribunal Administrativo de Santander, puede ser entendida como mora judicial injustificada, ésta Sala de decisión tendrá en cuenta lo dispuesto por Corte Constitucional frente a sus presupuestos de acreditación:

“iii. Se presenta una mora judicial injustificada si: (i) es fruto de un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo, y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial”.

En el caso concreto bajo estudio la petición del 28 de junio de 2021, que el apoderado de la accionante presentó ante el Tribunal Administrativo de Santander, tenía por objeto el decreto de medidas cautelares en contra del municipio de Puerto Wilches.

Las medidas cautelares, han sido definidas por la Corte Constitucional como: “aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso”[[9]](#footnote-9). El fin de estas medidas es garantizar que las ordenes dispuestas por los jueces en las sentencias se cumplan y no hacer de los fallos simples ilusiones que no puedan pasar de la enunciación.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la sentencia SU-394 de 2016, afirmó que “la administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz, y que el respeto a los términos procesales debe ser perentorio y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales, por lo que el incumplimiento injustificado acarrea sanciones disciplinarias”.

En consideración a lo anterior, la ausencia de norma que disponga sobre el término que, tiene un juez para resolver una petición de contenido jurisdiccional, en este caso una medida de cautela no habilita al operador judicial para actuar en contra de los principios de eficiencia[[10]](#footnote-10), y el respecto a los derechos de aquellos que intervienen en un proceso judicial[[11]](#footnote-11) previstos en la ley 270 de 1996.

Para esta Sala de Subsección, el no resolver una petición de medida cautelar que el interesado radicó el 28 de junio de 2021 y que reiteró en cuatro oportunidades, sin que obre justificación respecto de esta circunstancia, contraría los enunciados principios y, por tanto, puede predicarse que el Tribunal Administrativo de Santander no atendió oportunamente, conforme a los preceptos de ley[[12]](#footnote-12), la solicitud de medidas cautelares que radicó la señora Alba Life Mejía Vargas.

Concluye así la Sala que existe mora injustificada que se traduce en el desconocimiento al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, que hacen procedente el amparo constitucional deprecado por Alba Life Mejía Vargas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: AMPARAR** losderechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia vulnerados a la señora Alba Life Mejía Vargas por parte del Tribunal Administrativo de Santander, en consideración a los argumentos antes expuestos.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Santander que en el término de cuarenta y ocho horas (48) posteriores a la notificación de la presente sentencia, resuelva la solicitud de cautela presenta por Alba Life Mejía Vargas el 25 de junio de 2021 en el proceso ejecutivo con radicado 68001-23-31-000-2002-01602-00.

**TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente decisión a las partes por el medio más expedito.

**CUARTO: REMITIR** la presente providencia, si no fuere impugnada, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Notifíquese y cúmplase,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Presidente de Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Magistrado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

**Salvamento de voto**

CFIV

1. Documento contenido en el expediente electrónico de tutela, índice 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia de la Corte Constitucional SU-453 de 2020. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia T-186 de 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artículo 20. Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano {…} [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional, Sentencia T-248 de 2018. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2007, reiterada por sentencias C-1198 de 2008, T-527 de 2009, T-230 de 2013. [↑](#footnote-ref-6)
7. Corte Constitucional, sentencia T-230 de 2013, T-441 de 2015, T-186 de 2017, entre otras. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional, Sentencia SU-453 de 2020. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia de la Corte Constitucional C-490 del 2000 [↑](#footnote-ref-9)
10. Artículo 7. Eficiencia. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2637 de 2004. La administración de justicia debe ser eficiente. **Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo**, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley. [↑](#footnote-ref-10)
11. artículo 9. Respeto de los derechos. Es deber de los funcionarios judiciales respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso. [↑](#footnote-ref-11)
12. # Artículo 120 del C.G. del. P. Términos para dictar las providencias judiciales por fuera de audiencia. En las actuaciones que se surtan por fuera de audiencia los jueces y los magistrados deberán dictar los autos en el término de diez (10) días y las sentencias en el de cuarenta (40), contados desde que el expediente pase al despacho para tal fin.

    [↑](#footnote-ref-12)