

**DERECHO DE PETICION - Improcedente en el trámite de procesos judiciales regidos por reglamentación especial**

En este sentido, resulta indudable que el derecho de petición es improcedente en el trámite de los procesos judiciales sujetos a una reglamentación especial, toda vez que las solicitudes deben presentarse y ser resueltas en los términos que la ley señale para el efecto. Así, si la petición está relacionada con actuaciones administrativas del juez el trámite estará regulado por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo; y si esta relacionada con actuaciones judiciales estará sometida a las reglas propias del proceso en que se tramita. Lo anterior, por cuanto el juez o Magistrado, las partes y los intervinientes y las peticiones que se realizan en el trámite de un proceso judicial y con el fin de impulsar una actuación de la misma naturaleza deben ajustarse, de conformidad con el artículo 29 constitucional, a las reglas propias del juicio... Así, como la petición de la tutelante no se realizó como lo informan las normas procesales, el Juez Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, no estaba obligado a pronunciarse sobre la solicitud, por demás extemporánea, del 19 de enero de 2012 y mucho menos resolverla bajo los lineamientos propios de las actuaciones administrativas, ya que como se explico en este asunto prevalecen las reglas propias del proceso.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 29

**NOTA DE RELATORIA:** Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de marzo de 2001, Exp. AC-3205.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO**

Bogotá, veintidós (22) de junio de dos mil doce (2012)

**Radicación Número: 13001-23-31-000-2012-00167-01(AC)**

**Actor: IVIS DEL ROSARIO GUZMAN LOPEZ**

**Demandado: JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CARTAGENA**

La Sala decide la impugnación presentada por la accionante contra la sentencia del 28 de marzo del 2012 dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que rechazó por improcedente la acción de tutela ejercida contra el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena.

**I. ANTECEDENTES**

La señora Ivis del Rosario Guzmán López, en nombre propio, ejerció acción de tutela con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, mínimo vital y seguridad social, que estimó fueron vulnerados por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena con base en los siguientes:

## 1. HECHOS

Del expediente se extraen los hechos y argumentos que se resumen a continuación:

- La demandante laboró para el Departamento Administrativo Distrital de Salud - DADIS de Cartagena.

- El 28 de enero de 2000, en audiencia de conciliación celebrada con el DADIS de Cartagena, la entidad resolvió allanarse a sus pretensiones y reconocer el monto de \$ 1.014.440, con fundamento en certificaciones que fueron allegadas y que dan cuenta de que la señora Ivis Guzmán prestó sus servicios a la entidad. El acuerdo fue aprobado por el Tribunal Administrativo de Bolívar. (fl. 9-19)

- El Departamento Administrativo Distrital de Salud - DADIS de Cartagena consignó en el Fondo de Pensiones y Cesantías Santander una suma de dinero<sup>1</sup> a su favor a título de cesantías. No obstante en las oportunidades en que recurrió a reclamar sus prestaciones se le indicó que por orden judicial, no era posible hacer entrega de los dineros.

- En el año 2001 el señor Jorge Piedrahita Aduen en ejercicio de la acción popular demandó al Departamento Administrativo Distrital de Salud - DADIS de Cartagena porque dicha entidad consignó sumas por concepto de "cesantías", en el Fondo de Pensiones y Cesantías Santander a favor de 222 personas que habían prestado sus servicios en calidad de contratistas, situación con la cual se violaba el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

- El conocimiento de esta demanda correspondió por reparto al Tribunal Administrativo de Bolívar el cual mediante sentencia de 13 de marzo de 2002, declaró responsable al Distrito. Inconforme con esta decisión la entidad accionada apeló. (fl. 55-71)

- En el trámite de la segunda instancia el Consejo de Estado por auto de 8 de julio de 2002 y antes de pronunciarse sobre la apelación ordenó al Fondo de Pensiones y Cesantías Santander -como medida cautelar - suspender el pago de las cesantías a los beneficiarios "*en su supuesta condición de servidores públicos del DADIS*"(fl. 72-74)

- Por auto de 17 de agosto de 2006 el Consejo de Estado decretó la nulidad de todo lo actuado con fundamento en que en primera instancia se había omitido notificar a las 222 personas interesadas. Así, ordenó devolver el expediente al Tribunal para rehacer la actuación y dispuso que éste debía evaluar la procedencia de adoptar alguna medida cautelar para conjurar los riesgos sobre el

---

<sup>1</sup> No se indica el monto que fue consignado a su favor.

destino de los dineros. (fl. 105-108)

- Con la creación y entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos correspondió el conocimiento de esta acción al Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena. Así, por auto de 29 de junio de 2007 el juzgado admitió la demanda, vinculó a las 222 personas, entre estas a la demandante, y ordenó -como medida cautelar - al Fondo de Pensiones y Cesantías, suspender los pagos a los presuntos beneficiarios.

- Menciona la accionante que con su vinculación al trámite de la acción popular se violó su derecho fundamental al debido proceso por cuanto dicha decisión se produjo sin tener en cuenta que el acuerdo conciliatorio que celebró con el Departamento Administrativo Distrital de Salud - DADIS de Cartagena no había sido anulado. Asimismo, consideró que tampoco tenía asidero la medida cautelar consistente en la suspensión de pagos.

- Alega la demandante que frente a estas "inconsistencias" el 19 de enero de 2012 presentó derecho de petición al Juzgado en el que solicitó que se revocará o modificará la decisión del 29 de junio de 2007 y que por el contrario, se ordenara al Fondo de Pensiones y Cesantías Santander, hoy I.N.G el pago de los emolumentos dejados de percibir indexados y con intereses "*pero vencido el termino (sic) mas lo que corre la hoy accionada a (sic) omitido cumplir con su deber legal*" (fl. 7-8)

- Sobre este punto la demandante afirma que la entidad accionada en respuesta al derecho de petición que presentó la señora Zenith Pineda<sup>2</sup> señaló que la petición era improcedente y no era el medio idóneo para intervenir en el proceso. Situación que la tutelante no comparte y cita diversas sentencias de la Corte Constitucional que señalan la procedencia del derecho de petición, todas en el trámite administrativo. Así concluye que "*no existe razón lógica que permita afirmar que la interposición del recurso ante la administración no sea una de las formas de ejecutar el derecho de petición*"

## 2. Peticiones

La demandante solicita que por medio de esta acción se determine que el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena omitió de manera injustificada "*cumplir*" con la petición de 19 de enero de 2012 y en consecuencia se ordene que en el término de 48 horas "*cumplir con lo solicitado en lo pedido en la petición del 19 de enero/ 011 incluyendo la orden de retiro de mis cesantías*". Y se considere que el juzgado cometió un error al haberla vinculado a la acción popular (la vinculación se produjo por auto del 29 de junio de 2007) por cuanto el auto por el cual el Tribunal Administrativo de Bolívar aprobó el acuerdo conciliatorio que celebró con el Departamento Administrativo Distrital de Salud - DADIS de Cartagena estaba vigente.

## II. ACTUACION PROCESAL

Por auto de 14 de marzo de 2012, el Tribunal Administrativo de Bolívar admitió la demanda y ordenó notificar al Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, para que rindiera informe sobre los hechos objeto de la demanda. (fl.37)

---

<sup>2</sup> Esta situación es citada por el actor como un hecho aislado.

### 3. LAS CONTESTACIONES.

3.1. La Juez Trece del Circuito Judicial de Cartagena, **intervino** para manifestar que:

- El ejercicio del derecho de petición no es procedente dentro de un proceso judicial, por cuanto para eso la ley ha instituido los recursos o medios de defensa y contradicción dentro de estos trámites. A pesar de lo anterior y de que la tutelante fue notificada el 17 de septiembre de 2007 de la acción popular no ejerció contra la medida cautelar -suspensión de pagos- ninguno de los recursos que para el efecto establece la Ley 472 de 1998.
- La medida cautelar tuvo sustentó en la orden impartida por el Consejo de Estado en providencia del 17 de agosto de 2006.
- La conciliación prejudicial que realizó la accionante con el Departamento Administrativo Distrital de Salud - DADIS de Cartagena tenía por objeto precaver futuras acciones contractuales que podrían ser instauradas contra la entidad territorial por la prestación de servicios con base en "*ordenes no vigentes*". Así lo "*conciliado no corresponde al reconocimiento de una relación laboral.*"
- Por ultimo afirmó que no existe inmediatez pues la suspensión de los pagos fue dictada en primera medida en el año 2002 por el Consejo de Estado. (fl. 42-46)

### 4. LA SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia del 28 de marzo de 2012, el Tribunal Administrativo de Bolívar rechazó por improcedente la acción de tutela presentada porque consideró que en el caso concretó lo que la demandante pretendía era dejar sin efecto una decisión judicial contra la cual si bien pudo interponer los recursos de ley, no lo hizo. Además de que no evidenció: (i) que el asunto tuviera relevancia constitucional; (ii) se hubieren agotado todos los medios de defensa judicial; (iii) la existencia de un perjuicio irremediable, (iv) el cumplimiento del requisito de inmediatez por el tiempo prolongado que transcurrió entre la decisión de suspender el pago y la presentación de la acción de tutela, ni (v) la existencia de una irregularidad dentro del proceso. (fl. 131-137)

### 5. LA IMPUGNACION

La demandante Inconforme con la decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, presentó escrito de impugnación en el que manifestó que:

- No comparte la decisión del fallador de primera instancia por cuanto la "*acción de tutela contra la accionada fue por la omisión de responder Mi (sic) derecho fundamental constitucional de petición que le hice a la accionada el 19 de enero de 2012. Lo que ocasiono (sic) los demás derechos fundamentales invocados*" "*Se venció el termino y la accionada no Resolvio (sic) mi petición objeto de tutela*"
- Para que se "*cumpla*" con la petición ésta debe referirse al fondo del asunto, además de ser clara, precisa y congruente.

Con fundamento en lo anterior, solicitó que se revoque el fallo de primera instancia

y se considere que la entidad accionada si violó sus derechos fundamentales ordenándole a la accionada que le resuelva de fondo y de manera congruente. (fl. 140-141)

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Carta Política establece que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los eventos especificados. Se trata de un mecanismo residual y subsidiario, pues solamente opera en ausencia de otra vía de defensa judicial, salvo cuando se ejerce como mecanismo transitorio con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

En el asunto en examen la demandante considera que sus derechos fundamentales fueron vulnerados por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena.

Así, corresponde a la Sala determinar si procede el amparo deprecado, no sin antes precisar que:

La pretensión inicial de la accionante estaba encaminada a que se (i) ordenará al Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena "*cumplir con lo solicitado en lo pedido en la petición del 19 de enero/ 011<sup>3</sup> incluyendo la orden de retiro de mis cesantías*" y se (ii) considerará que con el auto de 29 de junio de 2007 el juzgado había cometido un error, por cuanto había vinculado al trámite de la acción popular a la tutelante a pesar de encontrarse vigente el acuerdo conciliatorio celebrado con el Departamento Administrativo Distrital de Salud - DADIS de Cartagena.

En este sentido, es evidente que la petición de tutela no era clara y eso fue lo que permitió al Tribunal Administrativo de Bolívar entender que lo que pretendía la accionante era cuestionar la legalidad de la providencia judicial contenida en el auto de 29 de junio de 2007 dictado por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena.

No obstante, en el escrito de impugnación la tutelante precisa el alcance de su pretensión, en el sentido de indicar que lo que busca por vía de esta acción es obtener que el Juez Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena resuelva la petición que presentó el día 19 de enero de 2012.

---

<sup>3</sup> El derecho de petición obra a folios 7-8 y tiene fecha de 19 de enero de 2012.

Así, dado que el objeto de la tutela no es otro que obtener el amparo del derecho fundamental de petición, el estudio de la presente acción se limitará a este asunto.

Para resolver debe tenerse en cuenta que:

El artículo 23 constitucional establece:

***“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”***  
**(Negrillas fuera de texto)**

Al respecto esta Sección en sentencia de 8 de marzo de 2001, Exp. AC-3205, dijo:

*“De acuerdo con el C.C.A., de manera particular con el Título I, que define los principios generales de las actuaciones administrativas, es dentro de ellas o con ocasión de ellas que procede el derecho de petición por motivos de interés general o particular. Distinto al discutible por los procedimientos judiciales regulados por normas especiales que señalan a los sujetos procesales, los eventos indicados para elevar peticiones, la naturaleza de las peticiones, los términos de que dispone el conductor del respectivo proceso para contestar por medio de una providencia, auto de sustanciación o interlocutorio, o sentencia, que desate el objeto del pedimento, los sistemas de notificación de la decisión judicial y los recursos admisibles contra esa decisión.*

*“(…)*

*“El procedimiento de la Acción de Tutela se encuentra especialmente regulado en la ley y resulta inaceptable la pretensión de adicionarlo con el ejercicio del derecho de petición y subsiguientes recursos ante su denegación.”*

En este sentido, resulta indudable que el derecho de petición **es improcedente en el trámite de los procesos judiciales** sujetos a una reglamentación especial, toda vez que las solicitudes deben presentarse y ser resueltas en los términos que la ley señale para el efecto.

Así, si la petición está relacionada con **actuaciones administrativas del juez** el trámite estará regulado por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo; y si esta relacionada con **actuaciones judiciales** estará **sometida a las reglas propias del proceso en que se tramita**. Lo anterior, por cuanto el juez o Magistrado, las partes y los intervinientes y las peticiones que se realizan

en el trámite de un proceso judicial y con el fin de impulsar una actuación de la misma naturaleza deben ajustarse, de conformidad con el artículo 29 constitucional, a las reglas propias del juicio.

Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

*“Debe distinguirse con claridad entre aquellos actos de carácter estrictamente judicial y los administrativos que pueda tener a su cargo el juez. Respecto de éstos últimos son aplicables las normas que rigen la actividad de la administración pública, es decir, en la materia bajo análisis, las establecidas en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).*

***En cambio, las actuaciones del juez dentro del proceso están gobernadas por la normatividad correspondiente, por lo cual las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquél en asuntos relacionados con la litis tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso***

*(...) 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 habrán de ser resueltos en su oportunidad procesal y con arreglo a las normas propias de cada juicio (artículo 29 de la C. P.).<sup>4</sup>“(Negrillas fuera de texto)*

En el sub- lite se tiene que la solicitud de 19 de enero de 2012 que la accionante presentó ante el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, tenía por objeto que se revocará la medida cautelar decretada por auto de 29 de junio de 2007, lo que evidencia que su petición estaba relacionada **con una actuación judicial** y no administrativa del juez.

Siendo que los mecanismos, las condiciones y los términos para atacar u oponerse a las medidas cautelares decretadas en una acción popular se encuentran reglados por las normas procesales contenidas en el artículo 26 de la Ley 472 de 1998<sup>5</sup> que establecen:

**“ARTICULO 26. OPOSICION A LAS MEDIDAS CAUTELARES. El auto que decreta las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de**

---

<sup>4</sup> Sentencia T -334 de 1995.

<sup>5</sup> Ley 472 de 1998 Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

*los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:*

*a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;*

*b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;*

*c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.*

*Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.”*

Correspondía a la accionante, en su condición de parte dentro del proceso, formular la solicitud de 19 de enero de 2012 en los términos y condiciones allí exigidas, esto es, mediante la presentación de los recursos de reposición y apelación sustentados en alguno de los eventos señalados en la disposición en cita.

Así, como la petición de la tutelante no se realizó como lo informan las normas procesales, el Juez Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, no estaba obligado a pronunciarse sobre la solicitud, por demás extemporánea, del 19 de enero de 2012 y mucho menos resolverla bajo los lineamientos propios de las actuaciones administrativas, ya que como se explico en este asunto prevalecen las reglas propias del proceso.

En consecuencia, habrá de negarse la solicitud de tutela instaurada por la señora Ivis del Rosario Guzmán López.

### III.- LA DECISION

En mérito de lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### F A L L A:

**1º. MODIFICASE** la sentencia del 28 de marzo del 2012 dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que rechazó por improcedente las pretensiones del actor, para en su lugar **Negar** el amparo solicitado respecto del derecho fundamental de petición por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**2º. NOTIFIQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**3º. ENVIESE** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

**COPIESE NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidente

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**