



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03446-00
 Demandante: Julio Roberto Palacios Rodríguez

**CONSEJO DE ESTADO
 SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
 SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2019-03446-00
Demandante: JULIO ROBERTO PALACIOS RODRÍGUEZ
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,
 SECCIÓN PRIMERA
Temas: Tutela contra providencia judicial. Incidente de desacato de acción popular en curso. Falta de cumplimiento de requisito de subsidiariedad. Declara improcedente.

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela presentada por el señor Julio Roberto Palacios Rodríguez, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El señor Julio Roberto Palacios Rodríguez interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de petición. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

"1. Se solicita al honorable Consejo de Estado ordene dar inicio al incidente de desacato de la acción popular de la referencia.

2. Se solicita al honorable Consejo de Estado asumir el incidente de desacato, para lo cual llame el proceso de la acción popular como así mismo el incidente de desacato y ampliación presentado por la coayuvancia.

3. Se solicita al honorable Consejo de Estado ordene al Magistrado de primera instancias (sic), al representante de la parte actora delegada en mi persona, que junto con la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo realice visita inmediata al predio el vínculo de Soacha, con el fin de verificar lo aquí expuesto.

4. Se solicita al honorable Consejo de Estado compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación por los presuntos punibles de fraude procesal y fraude a resolución judicial".¹

2. Hechos

De la lectura del expediente se advierten como relevantes los siguientes hechos:

¹ Folio 10.



Ciudadanos del municipio de Soacha² ejercieron acción popular, a la que le correspondió el radicado número: 250002324000201300008, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos de goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y obtener la protección del “*Humedal Maiporé*”, ubicado en la jurisdicción del municipio, por cuanto, según afirmó el actor, este se ha visto afectado por la construcción del proyecto de vivienda Ciudadela Colsubsidio Maiporé, al no respetar la ronda de protección de los cuerpos de agua que hacen parte del mismo.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en sentencia del 21 de abril de 2016, negó el amparo de los derechos colectivos invocados, por considerar que no existió vulneración o amenaza alguna del derecho e interés colectivo al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, porque, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca había desplegado actuaciones tendientes a lograr la recuperación y conservación del “*Humedal Maiporé*”. Consideró que, las medidas que se habían adoptado en el marco del cumplimiento de las órdenes impartidas en otra acción popular orientada a la protección a los derechos colectivos, relacionados con la protección del medio ambiente, habían permitido que se delimitara la ronda de protección del humedal y como consecuencia de ello, se había garantizado la protección al derecho colectivo del espacio público.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 21 de junio de 2018, revocó la decisión de primera instancia, en su lugar, dispuso amparar los derechos colectivos invocados y, en consecuencia, emitió órdenes a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de la Alcaldía del municipio de Soacha, de la Sociedad Fiduciaria de Bogotá S.A., como vocera del Patrimonio F.A. Plan Parcial El Vínculo – Urbanización Maiporé Fidubogotá S.A. y de la Curaduría Urbana número 1 del municipio de Soacha, en particular, ordenó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, adelantar todas las actuaciones necesarias y propias en el marco de sus competencias que aseguraran la delimitación efectiva por parte del urbanizador la ronda hídrica y la zona de manejo ambiental de los tres cuerpos de agua, en un término no mayor a seis meses, conforme fueron identificados en los informes técnicos y los autos, en especial, el auto OPSOA número 587 de 16 de julio de 2010. Preciso que esta delimitación debería tener en cuenta los jarillones que se hayan construido para la modificación de su cauce.

De manera previa, la Corporación precisó que algunos de los argumentos de impugnación de los coadyuvantes no guardaron relación directa con las pretensiones del actor popular, toda vez que persiguieron un pronunciamiento sobre situaciones de carácter particular, esto es, sobre la presunta vulneración al derecho de petición y sobre una posible estafa, así como sobre un interés diverso al planteado por el actor popular, en la medida que pretendieron que se estudiara la legalidad de la licencia de construcción expedida para el desarrollo del proyecto urbanístico en defensa de un interés particular, por lo que, para determinar el problema jurídico, solo tuvo en

² Obró como demandante el señor Luis Alfredo Lozano Algar y como coadyuvantes los señores Julio Roberto Palacios, Luz Viviana Rosario García, Pablo Antonio Espejo Díaz Y José Mauricio Orobajo Portilla y como demandados el municipio de Soacha, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Caja Colombiana de Subsidio Familiar (Colsubsidio), Mazuera Villegas y CIA. S.A., el Patrimonio Autónomo F.A. Plan Parcial El Vínculo – Urbanización Maiporé, Hoy Fideicomiso Ciudadela Colsubsidio –Maiporé– y la Curaduría Urbana Número. 1 de Soacha.



cuenta los argumentos de impugnación que guardaban estrecha relación con la presunta vulneración del derecho colectivo invocado por el actor, esto es, el relativo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

El demandante manifestó que contra la anterior decisión se interpuso acción de tutela, con el radicado número: 11001031500020180261901, cuyo conocimiento en primera instancia correspondió a la Sección Primera del Consejo de Estado y en segunda instancia a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que, en sentencias del 4 de octubre de 2018 y 15 de mayo de 2019, respectivamente, rechazaron por improcedente el amparo solicitado, porque no cumplió con el requisito de la subsidiariedad, en tanto, el accionante contó con otro mecanismo de defensa judicial, como es el incidente de desacato para exigir la observancia del fallo.

El 28 de febrero de 2019 presentó incidente de desacato, por la presunta falta de cumplimiento del fallo popular, para lo cual, los ciudadanos intervinientes alegaron *"posible fraude procesal y fraude a resolución judicial"*, por lo que, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en auto del 6 de junio de 2019, ordenó que en cumplimiento del fallo popular se conformara un comité para la verificación del cumplimiento de la providencia.

3. Fundamentos de la acción de tutela

El actor señaló que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, al ordenar la conformación del comité de verificación de cumplimiento del fallo popular, desconoció que tal designación requiere de la elaboración y conservación de actas y de los informes que deban rendirse ante el tribunal de conocimiento, sin explicar las razones de dicha afirmación.

Que el auto del 6 de junio de 2019 no describió los tiempos y lugares en que la comisión verificadora debería sesionar, lo que a su juicio, constituye desconocimiento del debido proceso, en tanto que, permite a los integrantes del comité que *"no se tengan que reunir con el representante de la parte actora para no tener que confrontar la no existencia de uno de los tres cuerpos de agua en el predio el vínculo, en cuyo procedimiento se supone debería asistir el magistrado o su delegado ya que hace parte del comité de verificación"*.

Dijo que el representante de la parte actora no fue notificado del auto del 6 de junio de 2019 y, en esa medida, no pudo objetar la decisión, no obstante, manifestó que el 15 de julio de 2019 allegó escrito en el que manifestó que no existen garantías de imparcialidad por parte del despacho. Al tiempo que sostuvo que se ha permitido la intervención extemporánea de la CAR al trámite incidental y que la Curaduría Urbana número 1 de Soacha no está legitimada porque no hace parte del Comité de Verificación.

Que el 2 de julio de 2019 en ejercicio del *"derecho de petición"* solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera pronunciamiento de las razones por las que no dio apertura al incidente de desacato, *"por lo cual se entiende que el magistrado de primera instancia se opone al incidente de desacato con su silencio administrativo que comporta ya cinco (5) meses continuos, por lo cual plenamente se reconoce que a través de su negligencia favorece los intereses de los demandados, existiendo de esta manera enemistad contra los que aquí reclamamos en derecho el incidente de desacato con perjuicio irremediable, lo cual plenamente es válido"*.



Afirmó que el perjuicio irremediable se configura por el presunto fraude procesal en el informe técnico 0759 del 26 de diciembre de 2011 de la CAR, en cuanto, este informe ha conducido a error en dos sentencias de acciones populares, los procesos con radicado 2011-00225-01 y 2013-00008-01, *"Por lo cual, existe actualmente presunto fraude a resolución judicial OPSOA No 001/11, es de impedir los tres cuerpos de agua identificados y así mismo que la implantación de edificios e infraestructura conexas, se vienen haciendo en áreas externas a los tres cuerpos de agua (...)"*.

Que la acción de tutela procede cuando de manera clara, concreta y contundente se demuestra el perjuicio irremediable, tanto para el humedal como para los compradores que adquirieron inmuebles en esa área, con el fin de que se dé solución de fondo, toda vez que, *"se niega el incidente de desacato con el silencio administrativo por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (...)"*.

En general, se refirió a serios reparos respecto de los informes y labores de cumplimiento de las que tiene conocimiento, para cuestionar su contenido, o bien, para dejar en evidencia su inconformidad incluso con el fallo popular que dio origen el incidente de desacato que cuestiona por esta vía.

4. Trámite previo

En auto del 30 de julio de 2019, el despacho sustanciador admitió la acción de tutela, ordenó notificar a la parte demandante, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera y al Consejo de Estado, Sección Primera, al municipio de Soacha, la Defensoría del Pueblo, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Caja Colombiana de Subsidio Familiar de Colsubsidio, a la sociedad Mazuera Villegas y Cía, al Fideicomiso Ciudadela Colsubsidio – Maiporé, a la Curaduría Urbana número 1 de Soacha y a los señores Luis Alfredo Lozano Algar, Luz Viviana Rosario García, Pablo Antonio Espejo Díaz y José Mauricio Orobajo Portilla, como terceros interesados en el resultado del proceso.

5. Oposición

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera** relacionó los hechos que dieron origen a la presente acción e informó que el expediente de la acción popular con radicado número 2013-0008 estuvo en préstamo en el Consejo de Estado, con ocasión de la acción de tutela 2018-02619-00, al tiempo que, los coadyuvantes de la acción popular solicitaron la apertura del incidente de desacato.

Una vez el expediente fue recibido por el despacho, se profirió auto del 6 de junio de 2019 en el que se ordenó requerir a las partes para que informaran o acreditaran el cumplimiento del fallo popular, los cuales se han rendido, siendo el último de estos puesto en conocimiento del despacho el 29 de julio de 2019.

Aclaró que el requerimiento se realizó con la finalidad de determinar si efectivamente existe mérito para iniciar el trámite de desacato, o por el contrario, la solicitud es infundada.

Mediante auto del 9 de agosto de 2019 el magistrado sustanciador del proceso manifestó impedimento para continuar con el conocimiento de la verificación del cumplimiento de la sentencia de segunda instancia por configurarse las causales



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03446-00
Demandante: Julio Roberto Palacios Rodríguez

previstas en los numerales 1 y 9 del artículo 41 del CGP, que está pendiente por resolverse por las demás integrantes de la Sala.

En ese orden, solicitó que se niegue el amparo solicitado, porque carece de mérito la acción de tutela.

6. Intervención de los terceros interesados

Los señores **Ángelo Stwar Cortés Arévalo** y **Alexander Martínez Guerrero**, en condición de propietarios y residentes de la agrupación residencial Ambalema de la ciudadela Colsubsidio Maiporé, señalaron actuar como terceros interesados y se refirieron a las actuaciones que Colsubsidio y la CAR han desplegado en el predio "El Vínculo" y en el proyecto Maiporé.

El señor **José Mauricio Orobajo Portilla**, también como tercero interesado, allegó escrito en el que señaló que los hechos que adujo el actor son ciertos, posteriormente, hizo referencia a la contestación que rindió la CAR en el acción popular con radicado 2011-00225-01, e insiste en que no se trata de tres cuerpos de agua, además se refirió a informes técnicos de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios, a la contestación de Colsubsidio, actuaciones todas surtidas en dicho trámite judicial.

La señora **Luz Viviana Rosario García** transcribió la orden del fallo popular y manifestó que no se ha dado cumplimiento, manifestó que procedía a hacer análisis de la contestación que allegó al alcaldía de Soacha con ocasión del incidente de desacato, para lo cual, hizo extensa exposición del POT del municipio, los informes técnicos practicados, a la imposición de medida preventiva impuesta a la Fiduciaria Bogotá S.A, en el fallo popular y, en general, frente a los asuntos que fueron discutidos en la acción popular que dio origen al incidente de desacato que se cuestiona por esta vía.

Solicitó aprobar *"a la coadyuvancia la reubicación de nuestros inmuebles e indemnización reclamada en el incidente de desacato, en primera instancia, como así mismo la sala decida sobre el perjuicio irremediable que se le causo al humedal y a la comunidad en general del proyecto Maiporé"* y que se imponga sanción por desacato a los representantes de las entidades demandadas.

El **Consejo de Estado, Sección Primera** se refirió a los hechos que dieron origen a la presente acción e informó que en anterior oportunidad el señor Julio Roberto Palacios Rodríguez presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, por considerar que no existió cumplimiento del fallo de la acción popular, cuyo radicado correspondió el número 110010315000250180261900, que, en el trámite de la primera instancia la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, en sentencia del 4 de octubre de 2018, dispuso rechazar por improcedente el amparo, porque los actores contaban con otro medio de defensa judicial. Decisión que fue confirmada en segunda instancia, mediante providencia del 15 de mayo de 2019.

Dijo que el 28 de febrero de 2019 el señor Palacios Rodríguez y otros ejercieron incidente de desacato y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto del 6 de junio de 2019, ordenó: (i) conformar el comité para la verificación del cumplimiento de



la providencia; (ii) designar a los integrantes del comité y, (iii) requerir a las partes para que acreditaran, en el marco de sus competencias y obligaciones, el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado.

Al respecto, precisó que corresponde al magistrado sustanciador de la primera instancia de la acción polar la competencia para adelantar el trámite de verificación de cumplimiento y, en los términos del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia.

Indicó que el actor no presentó petición alguna ante ese despacho, sino que, la petición del 2 de julio de 2019 fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, señaló que en la acción de tutela no se presentaron pretensiones en contra de la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, es decir, la sección no profirió alguna de las providencias o actuaciones que, en criterio de la parte actora, vulneran los derechos fundamentales invocados.

La **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR** adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva en relación con el presunto desconocimiento del derecho fundamental de petición.

En cuanto a los cargos formulados contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera solicitó declarar improcedente el amparo porque la parte actora cuenta con otros medios de defensa, pues, se encuentra activo el incidente de desacato y, en últimas, lo que pretende es cuestionar el informe técnico presentado por la CAR al trámite popular.

Que, si el reproche objeto de análisis va en contra del acto administrativo (informe técnico) que ha adelantado la Corporación autónoma Regional de Cundinamarca con ocasión a la adopción de la política pública, el accionante ha obviado agotar los recursos de la vía administrativa o las acciones a que haya lugar.

El señor **Pablo Antonio Espejo Díaz** hizo relación a "*posibles irregularidades en primera instancia de la acción popular*", básicamente relacionadas con las licencias urbanísticas y de construcción en el proyecto Maiporé y la validez del informe técnico aportado por la CAR, en general, se refirió a los documentos con los que considera se demuestra el incumplimiento del fallo popular.

7. Intervención adicional de la parte actora

El señor Julio Roberto Palacios Rodríguez allegó escrito en el que informó que el 29 de agosto de 2019, se tenía prevista audiencia ante juez de garantías con ocasión de la solicitud de desarchivo de la denuncia presentada el 5 de mayo de 2014, la cual no se llevó a cabo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar,*



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03446-00
 Demandante: Julio Roberto Palacios Rodríguez

mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción la tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*³, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales⁴ y específicas⁵ de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

Caso concreto

De entrada la Sala anticipa que la acción de tutela de la referencia no procede porque no cumple con los requisitos generales de procedencia, en lo que concierne a los cargos contra el trámite del incidente de desacato y porque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera no vulneró el derecho fundamental de petición invocado, como se pasa a ver.

³ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

⁴ Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: (i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; (v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

⁵ La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico; (ii) procedimental absoluto; (iii) fáctico, (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, (viii) violación directa de la Constitución.



Cuestión previa

Lo primero que hay que decir es que en anterior oportunidad el señor Julio Roberto Palacios Rodriguez ejerció acción de tutela, con el radicado número: 11001031500020180261901, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el trámite de la segunda instancia, oportunidad en la cual, en sentencia del 15 de mayo de 2019, confirmó el fallo que rechazó por improcedente la acción de tutela por falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad, en tanto, el accionante contó con otro mecanismo de defensa judicial, como es el incidente de desacato⁶ para exigir el cumplimiento del fallo.

Ahora, mediante el ejercicio de la presente acción el señor Palacios Rodriguez cuestiona a la misma autoridad judicial demandada, pero con ocasión a la expedición del auto del 6 de junio de 2019 y por la falta de apertura del incidente de desacato, por lo que, aunque en principio existe identidad de partes y de objeto, no ocurre así con la causa y, en esa medida, no se encuentra acreditada una actuación temeraria⁷ que pudiera impedir el pronunciamiento de la Sala en el presente asunto o que incluso pudiera configurar una causal de impedimento para conocer de la acción de tutela.

De la falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad

Ahora bien, la parte actora invoca desconocidos los derechos fundamentales al debido proceso y de petición, por un lado, porque considera que el 6 de junio de 2019 que expidió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera no proporciona garantías de imparcialidad que garantice el cumplimiento del fallo popular, sumado a la falta de apertura del incidente de desacato y, de otro, porque el Tribunal no ha dado respuesta a una solicitud que radicó el 2 de julio de 2019, a fin de obtener pronunciamiento de las razones por las que no dio apertura al incidente de desacato.

La Sala observa que la inconformidad con el auto del 6 de junio de 2019, no fue suficientemente sustentada, pues de la lectura del escrito de tutela no se advierten las razones por las que dicha providencia atenta contra derechos de carácter fundamental ni por las que tal decisión dejó de ofrecer garantías de imparcialidad al interior del trámite del desacato.

De todos modos, tal actuación no puede ser considerada vulneradora de derechos fundamentales, si se tiene en cuenta que no se trata de una actuación definitiva, es

⁶ En los términos previstos en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

⁷ El fundamento de la norma que sanciona la temeridad se encuentra en los artículos 83 y 95 de la Constitución Política, que, de un lado, obligan a los particulares y a las autoridades públicas a actuar con base en el principio de buena fe y, de otro lado, instituyen como deber de las personas el de "*respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios*" y "*colaborar en el buen funcionamiento de la administración de la justicia*". De acuerdo con el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, la actuación temeraria ocurre cuando "*sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela [es] presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales (...)*". La sanción para esa conducta es el rechazo o decisión desfavorable de todas las solicitudes. La Corte Constitucional en sentencias T-923 de 2010, T-718 de 2011, T-084 de 2012, T-151 de 2012 y T-181 de 2012, ha señalado que se configura la actuación temeraria cuando concurren los siguientes requisitos: (i) *Identidad de partes*; (ii) *identidad de hechos*; (iii) *Identidad de pretensiones* y, (iv) *Ausencia de justificación frente al ejercicio de la nueva acción de tutela*.



una providencia que es propia de la etapa inicial del trámite del incidente de desacato, en el que no solo se conforma el Comité de Verificación, sino que, se requieren los informes de cumplimiento a fin de determinar, con base en ellos, si hay mérito o no para darle apertura al incidente de desacato. Luego, no se puede predicar la vulneración alegada por la falta de garantías de imparcialidad, cuando el trámite del incidente de desacato se encuentra en curso.

Por las mismas razones, las extensas inconformidades planteadas frente a la falta de cumplimiento del fallo popular no pueden ser estudiadas a instancias de la acción de tutela de la referencia, porque es un asunto que se encuentra pendiente por resolver en el escenario dispuesto por el ordenamiento para ese efecto y, por lo tanto, no le es dado al juez de tutela intervenir en un proceso que es propio del juez de conocimiento de la acción popular.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991⁸ señala que la acción de tutela "es un mecanismo residual y subsidiario que solo procede cuando no existan otros recursos o medios de defensa judicial", por lo tanto, no puede ser utilizada como un trámite alternativo para sustituir o agilizar los procesos judiciales que el ordenamiento ha dispuesto para el efecto.

Del derecho de petición ante autoridades judiciales

La Sala tampoco encuentra acreditado el desconocimiento del derecho fundamental de petición, que alega la parte actora respecto de la solicitud que ejerció ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera el 2 de julio de 2019, pues, las partes no pueden aducir el ejercicio de tal derecho ante las autoridades judiciales que conocen de los procesos en que intervienen o tienen interés para obtener pronunciamientos adicionales a los que son propios de las etapas de cada juicio⁹, como tampoco puede emplearse como un mecanismo para obtener el impulso de los procesos.

Sobre el alcance del derecho de petición ante autoridades judiciales la Corte Constitucional ha considerado que solo las solicitudes que se realicen en virtud de las funciones administrativas que desempeñan se rigen por lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política; lo anterior, sin desconocer que en los eventos en que se presenten reclamaciones que requieren una actuación judicial, tanto el Juez, las

⁸ "La acción de tutela no procederá: 1. Cuando 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 medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. Se entiende por irremediable el perjuicio que solo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización. (...)"

⁹ Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-920 de 2008 explicó que: "(...) Puede concluirse que cuando se trate de solicitudes de las partes de un proceso judicial en el curso, ambas tienen el carácter de derecho fundamental; pero para distinguir si se hacen en uso del derecho de petición (artículo 23 C.P.) o en el de postulación (artículo 29 ibidem), y por tanto, cuál sería el derecho esencial afectado con su desatención, es necesario establecer la esencia de la petición, y a ello se llega por la naturaleza de la respuesta; donde se debe identificar si ésta implica decisión judicial sobre algún asunto relacionado con la litis o con el procedimiento; pues en este caso, la contestación equivaldría a un acto expedido en función jurisdiccional, que por tanto, está reglado para el proceso que debe seguirse en la actuación y así, el juez, por más que lo invoque el petente, no está obligado a responder bajo las previsiones normativas del derecho de petición, sino que, en acatamiento al debido proceso, deberá dar prevalencia a las reglas propias del juicio que establecen los términos, procedimiento y contenido de las actuaciones que correspondan a la situación, a las cuales deben sujetarse tanto él como las partes" (...).



partes y los intervinientes, están sometidos a las reglas que rigen los procesos ante la Jurisdicción¹⁰.

Al respecto, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente¹¹: "(...) En ese orden de ideas, la Corporación ha establecido que el trámite de las peticiones ante las autoridades judiciales son de dos tipos, **las de asuntos administrativos cuyo trámite debe darse en los términos del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución y el Código Contencioso Administrativo, dentro de las cuales se pueden mencionar la solicitud de copias**; y las de carácter judicial o jurisdiccional, que deben tramitarse de conformidad con los procedimientos propios de cada juicio, por lo que la omisión del funcionario judicial en resolver las peticiones formuladas en relación con los asuntos administrativos constituirán una vulneración al derecho de petición, en tanto que la omisión de atender las solicitudes propias de la actividad jurisdiccional, configuran una violación del debido proceso¹² y del derecho al acceso de la administración de justicia,¹³ en la medida en que dicha conducta, al desconocer los términos de ley sin motivo probado y razonable, implica una dilación injustificada¹⁴ dentro del proceso judicial, la cual está proscrita por el ordenamiento constitucional (C.P., Arts. 29 y 229) (...).

Con todo, las partes y los intervinientes dentro de un proceso cuentan con todas las posibilidades de defensa derivadas de las reglas propias de cada juicio [artículo 29 de la Constitución Política] y, por lo tanto, las solicitudes que formulen ante el Juez están sujetas a las oportunidades y formas señaladas en la ley, que, como en el presente caso, deben ser resueltas en el trámite del incidente de desacato que se encuentra en curso.

En consecuencia, se impone declarar improcedente la acción de tutela presentada por el señor Julio Roberto Palacios Rodríguez.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Declarar** improcedente la solicitud de amparo que ejerció el señor Julio Roberto Palacios Rodríguez.
2. En caso de no ser impugnada la presente providencia, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
3. Notificar a las partes por el medio más expedito posible.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

¹⁰ Sentencia T-334 de 1995.

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional T-215 A de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹² Sentencias T-377 de 2000; T-178 de 2000; T-007 de 1999, T-604 de 1995.

¹³ Sentencia T-006 de 1992; T-173 de 1993; C-416 de 1994 y T-268 de 1996.

¹⁴ Sentencia T-368.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03446-00
Demandante: Julio Roberto Palacios Rodríguez

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección
Ausente con excusa

[Handwritten signature]
MILTON CHAVES GARCÍA

[Handwritten signature]
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

[Handwritten signature]
JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

