Providencia:	Sentencia del 7 de abril de 2015
Radicación Nro. :	66001-22-05-000-2015-00044-00
Accionante:	COLEGIO DE ABOGADOS DE RISARALDA
Accionado:	SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
Proceso:	TUTELA
Providencia:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
Magistrado Ponente:	Julio César Salazar Muñoz
Tema:	**ACCIÓN DE TUTELA PARA CONTROVERTIR ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Ha sido consistente la jurisprudencia constitucional en sostener que existen mecanismos idóneos para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, pues la parte afectada cuenta con la posibilidad de solicitar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo su suspensión provisional, petición que es resuelta desde el momento mismo de admitirse la demanda.

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA LABORAL

ACCIÓN DE TUTELA

MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

Pereira, siete de abril de dos mil quince

Acta N° de 7 de abril de 2015

Procede la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira a resolver acción de tutela presentada por el **COLEGIO DE ABOGADOS DE RISARALDA** contra la **SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.**

ANTECEDENTES

El Colegio de Abogados de Risaralda a través de su representante legal, busca la protección de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al acceso a la justicia; la dignidad de los usuarios, los abogados litigantes, los funcionarios judiciales; al trabajo, el mínimo vital y móvil, la paz, la familia y los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, como consecuencia de dicho amparo, solicita la suspensión de los efectos del Acuerdo PSAA15-10300, hasta que se nombren jueces de descongestión para los juzgados de familia y civiles en sus dos categorías y se provea la planta física e infraestructura a los

diferentes municipios del departamento, en orden a implementar el sistema oral, en estas especialidades.

Como fundamento fáctico de tal pedimento, relata que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PSAA15-10300 de 2015, adoptó las medidas que consideró necesarias para implementar la oralidad en varios Distritos Judiciales del país, entre los que se cuenta el Distrito Judicial de Pereira; que dichas medidas, no se compadecen con la carga laboral que soportan los juzgados afectados, ni las carencias de personal e infraestructura que incluso padece el sistema escritural, lo cual sugiere que el Distrito no puede implementar la oralidad, sin la creación de juzgados de descongestión y de ejecución, éstos últimos para los despachos con categoría de circuito, pues la puesta marcha del nuevo modelo, exige que los despachos inicien sin inventario de procesos.

Sumado a lo anterior, indica que los municipios del Departamento no cuentan con suficientes salas de audiencias para atender la demanda de procesos en las diferentes especialidades, sin contar que en los Juzgados de Santa Rosa de Cabal y Dosquebradas, ni el personal, ni la planta física, satisfacen las necesidades de los usuarios, situación que pone en juego la dignidad de la Administración de justicia, al paso que desnaturaliza la idea de *"audiencias públicas, concentradas y orales"*, pues en muchas ocasiones, los asistentes a estos actos, deben quedarse por fuera de los recinto, debido a la capacidad de las escasas Salas previstas para atender la oralidad en todas las áreas del derecho.

Sostiene que la excesiva carga laboral que deben soportar los funcionarios y empleados de los juzgados que continúan conociendo de los procesos tramitados en el sistema anterior, atenta contra sus derechos fundamentales, pues deben someterse a condiciones extremas de trabajo, en la medida en que su inventario se triplicó, sin que fueran relevados de conocer acciones constitucionales y de grupo, que requieren atención prioritaria; ello sin contar que la estructura física no tiene la capacidad para albergar tan alto número de procesos, lo que a la postre comprometería el espacio vital de los trabajdores.

Afirma que se acude a este mecanismo excepcional de protección, de manera transitoria, pues la acción prevista para ventilar este tipo de controversia –nulidad por inconstitucional- no resulta eficaz, por lo demorado de su trámite y su fallo se dictaría cuando el daño estuviese consumado. Además, por tratarse de un acto de carácter general, la demanda a impetrar debe radicarse en la ciudad de Bogotá.

TRAMITE IMPARTIDO

Admitida la acción se ordenó correr traslado a la entidad accionada por el término de dos (2) días, vinculándose a la litis a través de la Directora de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, quien inicialmente cito las funciones administrativas de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para con ello justificar su actuación y las decisiones adoptadas con el fin de poner en marcha el sistema oral en todo el territorio nacional, al paso que recalcó la obligación de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 1º de la Ley 1285 de 2009, en relación con la celeridad y oralidad allí dispuestas.

Afirmó que la implementación de la oralidad en el territorio nacional fue gradual, con previa capacitación de los funcionarios y empleados, teniendo en cuenta además, los conceptos emitidos por las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales y la manifestación expresa efectuada por cada uno de los jueces titulares de los despachos judiciales implicados, actuaciones enmarcadas dentro de las facultades legales y constitucionales que le han sido otorgadas a esa entidad.

Por último resaltó el carácter subsidiario de la acción de tutela y sus requisitos de procedibilidad, para descartar este mecanismo como el llamado a atender las pretensiones de la parte actora, pues la atención de la controversia planteada le fue asignada por el legislador a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

A través de comunicaciones presentadas los días 19, 20 y 24 de marzo de 2015, los señores Tania Sánchez, Gilma Lucía Restrepo, César Augusto Gracia Londoño, Gustavo Antonio Torres Rojas, Marly Alderis Pérez Pérez, María Luciola Bermúdez Correa, María Jimena Hernández Miranda, Gloria Inés Castaño Buitrago, Isabel Inés Buitrago Ocampo y María Miller Villa Zapata, coadyuvaron la solicitud de amparo solicitada por el Colegio de Abogados de Risaralda.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

EL PROBLEMA JURÍDICO

El asunto bajo análisis, plantea a la Sala los siguientes problemas jurídicos:

> ***¿Está legitimado el Colegio de Abogados para impetrar acciones de tutela?***
>
> ***¿Tienen interés legítimo quienes coadyuvaron la protección constitucional?***
>
> ***¿Procede la acción de tutela para controvertir actos administrativos de carácter general?***

1. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA DE PERSONAS JURÍDICAS PARA PRESENTAR TUTELAS.

Ha sido constante la jurisprudencia constitucional en sostener, que si bien en principio las personas jurídicas no son titulares de derechos fundamentales, pues ellos son inherentes al ser humano, lo cierto es que, existen garantías mayores como la igualdad, debido proceso, libertad de asociación, petición, inviolabilidad de domicilio y correspondencia, información, buen nombre y acceso a la administración de justicia, entre otros, que pueden ser reclamados por aquéllas haciendo uso de la acción de tutela.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-644-13:

"*En reiteradas ocasiones y desde sus primeros pronunciamientos, esta corporación ha adoptado como tesis que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, por ende, están legitimadas por activa para instaurar acciones de tutela, al igual que ocurre en otras latitudes, en procura de la salvaguarda de esas garantías que requieran para alcanzar sus fines jurídicamente protegidos.*

En consecuencia, el ejercicio del derecho de amparo por parte de las personas jurídicas, sean privadas o de derecho público, se adelanta de dos formas:

> *a) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.*
>
> *b) Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas."*[1]

2. DE LA COADYUVANCIA EN MATERIA DE TUTELA

Dispone el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, la posibilidad de quien tenga un *"interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud"*.

En ese sentido, corresponde al juez constitucional determinar el interés con el que actúa quien pretende intervenir como coadyuvante, bien de la parte actora, bien de la llamada a juicio, sin que se haya determinado en el referido compendio normativo la manera de vincularse al trámite, haciendo uso de dicha figura, lo que sugiere, considerando la informalidad de este mecanismo excepcional de protección, que basta con un simple pronunciamiento al respecto de parte del interesado.

Frente al tema en particular, la Sala de Casación Laboral, en la Sentencia T-349 de 2012, indicó lo siguiente:

> *"Para actuar como coadyuvante, la jurisprudencia ha interpretado que la disposición antes transcrita contiene solo una exigencia: demostrar un interés legítimo en el resultado del proceso*[2]*. Luego, si el juez de tutela haya acreditado el interés del tercero o terceros intervinientes para actuar dentro del proceso, se les debe permitir su vinculación sin que para el efecto se señale una forma específica para hacerlo"*

[1] T-411 de 1992 precitada y T-267 de abril 3 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[2] Corte Constitucional, sentencia T-533 del 30 de septiembre de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

3. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 de la Constitución Nacional, consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas (Artículos 11 al 41 de la C.N.), cuando resulten amenazados o vulnerados, por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

Una de sus características es la de constituir un instrumento jurídico de naturaleza subsidiaria y residual, que sólo se abre paso cuando el afectado carece de otros medios de defensa judicial, o cuando, existiendo, se la utiliza como mecanismo transitorio de aplicación inmediata, para evitar un perjuicio irremediable.

Ahora bien, para hablar de la procedencia de la Acción de Tutela resulta apropiado transcribir el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 que, frente al tema, indica específicamente:

> *"ARTICULO 5o. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito".*

De lo anterior se deduce que esta acción constitucional fue creada exclusivamente con el fin de brindarle a los ciudadanos un mecanismo para hacer efectivos sus derechos fundamentales, es decir, aquellas prerrogativas mínimas sin las cuales un ser humano no puede llegar a ejercer adecuadamente su rol como individuo y como ser social.

En sentido contrario, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, establece las causales en que no resulta procedente la acción de tutela, en los siguientes términos:

> ***"ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:***

> ***"(...)***
>
> ***"5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto".*** *(Negrilla fuera del texto)*

Con base en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en sentencia T-860 del 27 de Noviembre de 2009, la Corte Constitucional, hace referencia expresa a la improcedencia de ésta acción, cuando se trate de *"actos de carácter general, impersonal y abstracto*", haciendo énfasis en el carácter subsidiario y residual con que fue concebido éste mecanismo excepcional de protección superior, así como en la necesidad de tener éste como un requisito de procedibilidad, en el entendido de que sólo se debe acudir a ella "*cuando no se cuente con otros medios ordinarios de defensa, o en presencia de estos, como mecanismo transitorio de defensa judicial con el fin de evitar un perjuicio irremediable".*

En esa misma providencia, el Alto Tribunal Constitucional, trae a colación la sentencia SU-039 de 2009, en la cual sostiene que, la existencia de recursos y diversos mecanismos judiciales ordinarios dispuestos por el legislador para controvertir actos de carácter general, impersonal y abstracto, vinculados al hecho de que el contenido de éstos, no vaya dirigido a alguien en particular, son razones suficientes para excluir estas controversias del conocimiento del juez de tutela.

Sin embargo, el superior de ésta especialidad, ha considerado de manera excepcional la viabilidad de una acción de tutela frente a los referidos actos, pero sólo como mecanismo transitorio y para evitar un inminente perjuicio irremediable.

4. CASO CONCRETO

Si bien en el presente caso el Colegio de Abogados de Risaralda, de acuerdo con la jurisprudencia inicialmente citada, se encuentra legitimado para solicitar la protección de los derechos fundamentales -suyos y de sus asociados- que alega vulnerados con la expedición del Acuerdo PSAA15-10300 de 2015, no ocurre lo mismo en relación con las reclamaciones que realiza por afectación

de las garantías constitucionales de los funcionarios y empleados de los despachos judiciales que fueron objeto de las medidas consignadas en dicho acto administrativo, dado que no se percibe en el relato fáctico, ni en la documental que acompaña la demanda, la solicitud expresa de estos servidores para que dicha entidad ejerza su representación en defensa de sus derechos fundamentales, como tampoco se evidencia el estado de indefensión, que les obligue a actuar a través de un agente oficioso.

No obstante lo anterior, es del caso recordar que algunas personas coadyuvaron la protección solicitada por el Colegio de Abogados de Risaralda, sin embargo, en procura de establecer el interés legítimo que les asiste para hacer uso de dicha figura jurídica, se pudo determinar que Gustavo Antonio Torres Rojas y María Luciola Bermúdez Correa manifestaron ser empleados de la Rama Judicial, Marly Alderis Pérez Pérez informó ser funcionaria judicial y Tanía Sánchez y María Jimena Hernández Miranda, indicaron ser usuaria y abogada respectivamente. Por los demás –Gilma Lucía Restrepo M, César Augusto Gracia Londoño y Gloria Inés Castaño Buitrago, María Inés Buitrago Ocampo y María Miller Villa Zapata-, si bien no indicaron en qué condición obraban, tienen conocimiento esta Sala que se trata de empleados y funcionarios de la Rama Judicial.

Ahora bien, aun cuando en principio podía inferirse que los coadyuvantes realmente tienen interés legítimo en intervenir en el presente asunto, dada la calidad con la que actúan, la cual se relacionada estrechamente con las pretensiones de la tutela, cabe precisar que en los escritos por medio de los cuales pretendieron vincularse, indicaron ser "*simples ciudadanos afectados*", sin determinar con precisión, en cada caso en particular, porqué la expedición del Acuerdo No PSAA15-10300 de 2015, vulnera sus derechos fundamentales, pues tanto en sus manifestaciones como en el líbelo inicial, se habla de manera general del impacto de la citada disposición y de una serie de inconvenientes que reviste la implementación del sistema oral en las especialidades civil y familia, pero no se especifica concretamente su incidencia en cada uno de los intervinientes.

Por lo anterior, aun cuando resulta legítima su intervención, no se advierte la afectación de sus garantías constitucionales con la actuación realizada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Sentado lo anterior, debe concentrarse la Sala en el análisis del presente asunto en relación con la supuesta violación de los derechos fundamentales del Colegio de Abogados de Risaralda y para ello es preciso establecer si en el presente asunto se dan los presupuestos necesarios para abordar el tema planteado por la vía constitucional, encontrando que los únicos argumentos expuestos en el líbelo inicial para descalificar la acción de nulidad como mecanismo idóneo para alcanzar su cometido, es que su trámite es demorado y debe iniciarse en la ciudad de Bogotá.

Teniendo en cuenta que, como ya se dijo, la acción de tutela no fue concebida para controvertir actos de carácter general como lo es el Acuerdo PSAA15-10300 de 2015, pues para ello fueron previstas las acciones idóneas en la jurisdicción contenciosa administrativa, no es de recibo considerar la tardanza de la decisión de tales acciones, para justificar la utilización de la tutela como mecanismo transitorio, so pretexto de la consumación de un perjuicio irremediable, cuando bien es sabido que aquél mecanismo ordinario otorga la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto atacado, petición que es resuelta desde el momento mismo de admitirse la demanda.

Ahora, el hecho de la demanda de nulidad deba interponerse en la ciudad de Bogotá, por sí solo no es un argumento suficiente para alegar la falta de idoneidad y eficacia de la acción de nulidad, pues es claro que debe observarse el factor de competencia previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para acudir al juez al que legalmente le ha sido asignado su conocimiento.

Así las cosas, encontrando que no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable que legitime de intervención del juez constitucional, ni existen argumentos para desacreditar la eficacia del mecanismo ordinario dispuesto por el legislador para controvertir los actos administrativos de carácter general, se declarara improcedente la presente solicitud de amparo constitucional.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR improcedente la acción constitucional iniciada por el **COLEGIO DE ABOGADOS DE RISARALDA** contra la **SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA REPÚBLICA**.

SEGUNDO. NOTIFICAR a las partes esta decisión por el medio más idóneo.

TERCERO: REMITIR a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada.

Notifíquese y Cúmplase.

Integrantes de la Sala,

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

FRANCISCO JAVIER TAMAYO TABARES **ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

EDNA PATRICIA DUQUE ISAZA
Secretaria