



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00732-00  
Demandante: Jenny Gisela Álvarez Díaz

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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D.C., veintidos (22) de abril de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2020-00732-00  
**Demandante:** JENNY GISELA ÁLVAREZ DÍAZ  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA –  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A  
**Temas:** MORA JUDICIAL - AMPARA

**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

Decide la Sala la acción de tutela interpuesta, mediante apoderado, por la señora Jenny Gisela Álvarez Díaz contra la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017.

**ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

La demandante ejerció acción de tutela contra la referida autoridad judicial por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*“Con fundamento en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicito al Honorable Magistrado TUTELAR a favor de la señora JENNY GISELA ÁLVAREZ DÍAZ, los derechos constitucionales invocados y a su vez ordene a la accionada a:*

*1. Que se priorice la actuación judicial del proceso de nulidad y de Restablecimiento del Derecho identificado por el radicado 250002342000-2016-01820-00 que reposa actualmente en el Despacho del honorable Magistrado JOSÉ MARÍA ARMENTA FUENTES de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.”<sup>1</sup>*

**2. Hechos**

De la demanda de tutela se indican como hechos relevantes, los siguientes:

El 13 de abril de 2016, la señora Álvarez Díaz presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Gobernación de Cundinamarca y el departamento de Cundinamarca.

<sup>1</sup> Folio 3 del expediente de tutela.



El 15 de abril de 2016, la demanda ingresó por reparto al despacho del magistrado de la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, José María Armenta Fuentes, quien, en auto del 17 de noviembre de 2016, declaró la falta de competencia.

Contra la anterior decisión, la demandante interpuso recurso de apelación que fue resuelto de manera favorable, por ende, en providencia del 14 de febrero de 2017, se admitió la demanda y se ordenó el pago de gastos procesales.

Mediante proveído del 19 de septiembre de 2017, el tribunal negó la solicitud de medida cautelar y, en adelante, el expediente ha estado al despacho sin que se haya dictado providencia judicial adicional.

### **3. Argumentos de la tutela**

La demandante aseguró que, a la fecha de la interposición de la presente acción de tutela, no se ha proferido decisión judicial ni se ha dado impulso procesal a la demanda, es decir, han transcurrido aproximadamente 2 años y 2 meses, en el trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado núm. 2016-01820-00 sin que la autoridad judicial demandada lo haya tramitado, razón por la que considera, se ha incurrido en mora judicial injustificada.

### **4. Actuación procesal**

Mediante auto de 3 de marzo de 2020, se admitió la acción y se ordenó notificar a la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la Gobernación de Cundinamarca y al departamento de Cundinamarca, en calidad de terceros con interés.<sup>2</sup>

### **5. Oposiciones**

La Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pese a ser notificada en debida forma, guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Generalidades de la acción de tutela**

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

---

<sup>2</sup> Folio 17 del expediente de tutela.



## Problema jurídico

A la Sala le corresponde determinar si, en el presente caso, la Sección Segunda Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró los derechos fundamentales invocados por la demandante, con ocasión de la presunta mora judicial en resolver sobre el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 2016-01820-00.

## De la mora judicial

La mora judicial, entendida como el incumplimiento injustificado de los plazos legales por parte de los funcionarios judiciales, es susceptible del amparo de tutela, siempre que se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la demora en la decisión del caso no tenga justificación; (ii) que el interesado no cuente con otro medio de defensa judicial, y (iii) que se encuentre ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

El juez de tutela, en cada caso, debe valorar si la conducta del funcionario o corporación judicial es injustificada y negligente, pues, como bien lo han dicho la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, no toda dilación en proferir una decisión judicial genera la llamada mora judicial ni vulnera derechos fundamentales. Existen causas imprevisibles y externas, esto es, circunstancias objetivas, que impiden que los jueces cumplan con los plazos para decidir o para dictar alguna decisión. Existen, por ejemplo, condiciones estructurales, tales como la excesiva carga laboral, la falta de una infraestructura básica en los despachos judiciales, que impiden que los funcionarios judiciales adopten decisiones oportunas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha dicho:

*“En la sentencia T-1227 de 2001, la Corte determinó que la falta de cumplimiento estricta de los términos procesales por parte de los funcionarios judiciales no genera, per se, violación del derecho fundamental al debido proceso. Agregó además que la mora judicial, cuando la misma no se debe a la desidia de los funcionarios, sino a la excesiva carga y represamiento de trabajo hace improcedente la acción de tutela. Concluyó la Sala que: ‘Indudablemente para la Corte, como lo ha señalado en varias providencias, la dilación injustificada de los procesos constituye una grave y seria vulneración de los derechos fundamentales mencionados. No obstante, esa dilación ha de ser injustificada, como lo dispone la propia Carta Política, pues, si la mora judicial obedece a circunstancias objetivas y razonables, ajenas a la voluntad del fallador, mal podría la Corte Constitucional acceder a las pretensiones de una tutela en ese sentido, sin analizar con sumo cuidado las razones de la mora judicial que se alega’”<sup>3</sup>.*

La Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia SU-394 de 2016<sup>4</sup>, indicó que la acción de tutela es procedente cuando las autoridades judiciales incurren en *mora judicial injustificada*, teniendo en cuenta que, en estos casos, es posible que el derecho a un debido proceso se lesione a causa del incumplimiento de los términos

<sup>3</sup> Sentencia T-366 de 2005.

<sup>4</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



procesales, por lo que puede materializarse un daño que genere perjuicios no subsanables<sup>5</sup>.

La mora judicial injustificada, precisó, se presenta cuando quiera que (i) existe un incumplimiento objetivo del plazo judicial, (ii) no existe un motivo razonable que justifique la dilación; y, (iii) la tardanza sea imputable a la falta de diligencia y omisión sistemática de los deberes del funcionario judicial<sup>6</sup>.

De lo anterior, se concluye que para identificar si la autoridad judicial vulnera el plazo razonable, se debe realizar una valoración objetiva de los aspectos que rodean la tardanza, tales como, i) la existencia de motivos razonables que justifiquen la dilación, ii) la complejidad del asunto a resolver, iii) la actitud de los interesados y iv) la conducta de los funcionarios a cargo de la actuación. De esta forma, el simple hecho de sobrepasar los términos legales dispuestos para el desarrollo de la actuación no configura la mora injustificada, ya que deben analizarse otras circunstancias particulares.

### **Caso concreto**

Mediante el ejercicio de la presente acción, la señora Jenny Gisela Álvarez Díaz invocó como desconocidos los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, porque hace más de 2 años se encuentra al despacho pendiente para proveer por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado núm. 2016-01820-00.

Por tal razón, la demandante alega que se configura una mora judicial injustificada, por lo que pide que se ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que le dé trámite inmediato del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Para determinar si existe o no mora judicial, la Sala considera pertinente analizar si se cumplen con los siguientes criterios: i) el juez u órgano judicial excede desproporcionadamente los términos que tenía para dictar una decisión; ii) la mora desborda **el plazo razonable** para pronunciarse sobre el asunto; y iii) no existe motivación para justificar la demora en la que se está incurriendo.

De entrada, la Sala considera que en el caso objeto de estudio se configura la mora judicial injustificada, por lo siguiente:

La autoridad judicial demandada, luego de ser notificada del trámite de tutela, no rindió informe, es decir, no expuso las razones por las cuales la demanda ejercida por la actora no ha sido tramitada desde hace más de 2 años.

Adicional a lo anterior, según la información que aparece en la página de consulta de procesos de la Rama Judicial, se encuentra que desde el último ingreso al despacho del magistrado ponente, esto es, 16 de noviembre de 2017, no hay movimiento alguno en el proceso, tal y como en el pantallazo que aparece a continuación:

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T- 186 De 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>6</sup> En este aspecto, la Corte Constitucional reiteró los criterios enunciados en la sentencia T-230 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00732-00  
Demandante: Jenny Gisela Álvarez Díaz

Datos del Proceso			
<b>Información de Radicación del Proceso</b>			
000 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO - ORAL SECCION SEGUNDA		JOSE MARIA ARMENTA FUENTES	
<b>Clasificación del Proceso</b>			
Tipo	Causa	Recurso	Ubicación del Expediente
ORDINARIO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Tipo de Recurso	Despacho
<b>Sujetos Procesales</b>			
Demandante		Demandado	
- JENNY GISELA ALVAREZ DIAZ		- GOBERNACION DE CUNDINAMARCA- DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	
<b>Contenido de Radicación</b>			
Contenido			
PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES			

Actuaciones del Proceso					
Fecha de Actuación	Actuación	Descripción	Fecha de Inicio	Fecha Final	Fecha de Realización
21 Oct 2019	RECIBE MEMORIALES	SE ALLEGA MEMORIAL POR PARTE DEL JUZGADO 17 DE PEQUEÑAS CAUSAS			21 Oct 2019
04 Oct 2019	RECIBE MEMORIALES	SE ALLEGA MEMORIAL DEL JUZGADO 17 DE PEQUEÑAS CAUSAS			04 Oct 2019
16 Nov 2017	AL DESPACHO (3)	INGRESA AL DESPACHO DEL HONORABLE MAGISTRADO DR. JOSE MARIA ARMENTA FUENTES, INFORMANDO QUE EL ALTO DE FECHA 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017 QUE NEGÓ LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR SE ENCUENTRA EJECUTORIANDO PARA PROVEER			15 Nov 2017
19 Sep 2017	NOTIFICACION POR ESTADO	ACTUACIÓN REGISTRADA EL 19/09/2017 A LAS 12:09:27	27 Sep 2017	27 Sep 2017	28 Sep 2017
19 Sep 2017	ALTO MEDIDAS CAUTELARES	NEGA LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR			28 Sep 2017

Conforme con la anterior información y atendiendo los requisitos antes mencionados para estimar configurada la mora injustificada, la Sala estima conveniente precisar lo siguiente:

- i) se excedieron de forma desproporcionada los términos porque el proceso lleva al despacho más de 2 años sin movimiento alguno.
- ii) la mora en que se incurrió desbordó el plazo razonable.
- iii) no existe justificación por parte de la autoridad judicial demandada, porque, como se expuso, el tribunal demandado no rindió informe y la información que aparece en la página de la Rama Judicial confirma la inactividad del proceso.
- iv) Según la información que reposa en la página de consulta de procesos de la Rama Judicial, el caso objeto de estudio por parte del Tribunal tiene que ver con una reiteración jurisprudencial (pago de prestaciones sociales).

Conforme a lo anterior, la Sala considera que se dan los requisitos de la mora judicial injustificada. Por consiguiente, se acredita la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia invocados por la actora.

Por tanto, se impone amparar los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, despacho del magistrado José María Armenta Fuentes que,



dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, le dé impulso, según corresponda, al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ejercido por la señora Jenny Gisela Álvarez Díaz con radicado 2016-01820-00.

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. **Amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia a la señora Jenny Gisela Álvarez Díaz. En consecuencia:
2. **Ordenar** al magistrado José María Armenta Fuentes de la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, imparta trámite inmediato, según corresponda, al proceso 2016-01820-00.
3. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por telegrama o por cualquier otro medio expedito.
4. De no ser impugnada la presente providencia, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
5. **Publicar** la presente providencia en la página web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y de la autoridad demandada.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

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

  
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO  
Presidenta de la Sección

  
MILTON CHAVES GARCÍA

  
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ