

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA– Ampara / MORA JUDICIAL – Justificada / AMENAZA DERECHOS FUNDAMENTALES – Elementos Subjetivos y Objetivos

[S]e ha reconocido que el derecho a la administración de justicia no es una garantía abstracta, sino que tiene efectos y condiciones concretas en los procesos (...) [toda vez que] contribuye de manera decidida a la realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado. No está restringido a la facultad de acudir físicamente ante una jurisdicción, sino que es necesario comprenderlo desde un punto de vista material, entendido como la posibilidad que tiene toda persona de poner en marcha el aparato judicial y de que la autoridad competente resuelva el asunto que ha sido planteado, respetando el debido proceso y de manera oportuna (...) [esta garantía tiene unos] efectos concretos en los procesos, tales como (...) (vi) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable (...). [Los derechos constitucionalmente reconocidos, tales como el] debido proceso (art 29) y al acceso a la administración de justicia (art 229) (...) [los] cuales abarcan dentro de su ámbito de protección: (i) el derecho que tiene toda persona de poner en funcionamiento el aparato judicial; (ii) el derecho a obtener una respuesta oportuna frente a las pretensiones que se hayan formulado; y (iii) el derecho a que no se incurran en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones judiciales(...), [frente a estas garantías] la Ley 270 de 1996 reconoció –entre otros– [principios] la celeridad (art 4°), la eficiencia (art 7°) y el respeto por los derechos de los intervinientes en el proceso, como principios orientadores de la administración de justicia, cuya exigibilidad abarca el deber de quien administra justicia dictar sus providencias dentro de los términos establecidos por la ley (...). [En relación con la configuración de la mora judicial se tiene que frente a la] mora judicial injustificada, para que proceda la acción de tutela, (a) además de acreditar la inexistencia de otro medio de defensa judicial, es necesario que (b) se esté ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios se tornen irreparables (...), para que se configure una mora judicial injustificada, debe verificarse (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) la omisión en el cumplimiento de las obligaciones en el trámite de los procesos a cargo de la autoridad judicial; y (iii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora obedece a circunstancias que no se pueden contrarrestar.(...) [En el caso en concreto]no se advierte una conducta negligente o de desidia frente a sus deberes constitucionales y legales [del tribunal accionado], pues, por el contrario, en la medida de sus posibilidades y recursos logísticos y humanos, ha adelantado las actuaciones que por ley corresponden dentro del trámite incidental de liquidación de perjuicios, y a la fecha, se encuentra surtiendo la última etapa procesal para que, una vez cumplido, el proceso pueda ser resuelto de fondo (...) [pese a ser una mora justificada, se evidencia] grave amenaza de los derechos fundamentales del demandante de acceder de manera efectiva a la justicia y la tutela judicial efectiva, razón por la cual se impone a este juez constitucional adoptar las medidas necesarias a fin de evitar que se configure la vulneración de estas garantías superiores y un perjuicio irremediable. Al respecto, es de recordar que, como lo dispone el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela se encuentra instituida a fin de proteger de manera inmediata derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, esta última – amenaza – entendida como una violación potencial que se presenta como inminente y próxima (...) [en la que] deben confluir elementos subjetivos - convicción íntima de la existencia de un riesgo o peligro - y objetivos - condiciones fácticas que razonablemente permitan

inferir la existencia de un riesgo o peligro (...) [y], se encuentran plenamente acreditados los elementos subjetivos y objetivos que dan lugar a la configuración de una amenaza a derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva del demandante, ante la grave amenaza de su vulneración

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 29 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 299 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 4 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 7

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la mora judicial y el hecho de que no toda dilación en la decisión equivale a negligencia, consultar: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de septiembre de 2014, exp. 11001-03-15-000-2014-01444-00, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Sobre la posibilidad de variar el turno y dar prelación en ciertos casos, ver: Corte Constitucional, sentencia de 22 de agosto de 2006, exp. T-708, M.P. Rodrigo Escobar Gil y sentencia de 28 de marzo de 2017, exp. T-186, M.P. María Victoria Calle Correa.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02247-00(AC)

Actor: RAFAEL RAMÓN RAMÍREZ AMAYA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA

Conoce la Sala, la acción de tutela interpuesta por el señor Rafael Ramón Ramírez Amaya, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera.

I. ANTECEDENTES

Actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución, el señor Rafael Ramón Ramírez Amaya reclama la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, con fundamento en los siguientes:

1. Hechos

1.1. El 15 de septiembre de 1999, la sociedad Servicios Aéreos Ejecutivos Ltda., de la que el señor Ramírez Amaya es socio, instauró acción de reparación directa en contra de la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional y la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), por los daños y perjuicios ocasionados a la aeronave con matrícula inmobiliaria HK-2484, como consecuencia de su deterioro e incautación.

1.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en fallo de 24 de julio de 2004, negó las pretensiones de la demanda, decisión que fue revocada por la Sección Tercera, Subsección A del Consejo de Estado en sentencia de 23 de julio de 2014, en la que declaró patrimonialmente responsables a las entidades demandadas por la retención y el deterioro de la aeronave HK-2484, y las condenó solidariamente a pagar los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente cuantificados en \$2.011'187.931, y por concepto de lucro cesante, la suma que resulte como consecuencia del respectivo incidente de liquidación de perjuicios.

1.3. De conformidad con lo anterior, el 15 de mayo de 2015, presentó, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el incidente para la liquidación de perjuicios, trámite dentro del cual se han surtido las siguientes actuaciones:

El 20 de mayo de 2015, se radicó ante el tribunal un dictamen pericial en el que se cuantificaron los perjuicios ocasionados.

El 7 de julio de 2015, el tribunal corrió traslado a la parte contraria.

En mayo de 2016, se decretaron pruebas y se fijó como fecha para la contradicción del dictamen pericial el 25 de mayo de 2016.

El 23 de mayo de 2016, se presentó recusación en contra de la magistrada sustanciadora del proceso, por ser hermana del apoderado en el proceso de reparación directa, por lo que el 25 de mayo, la magistrada manifestó su impedimento para conocer del asunto, el cual se declaró fundado el 18 de octubre de 2016.

El 13 de diciembre de 2016, se programó como fecha para la contradicción del dictamen pericial el 28 de febrero de 2017.

El 22 de septiembre de 2017, la sociedad radicó ante el Consejo Superior de la Judicatura una solicitud de vigilancia administrativa, aduciendo que han transcurrido más de 33 años desde que se ocasionó el daño y a la fecha no ha obtenido justicia material.

1.4. El 18 de octubre de 2017, radicó una acción de tutela ante el Consejo de Estado por los mismos hechos, en la que se instó al magistrado ponente del incidente de liquidación de perjuicios a priorizar el trámite referido. No obstante, a la fecha no se ha producido actuación alguna.

2. Fundamentos de la acción

Manifiesta el accionante que la mora en que ha incurrido el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el trámite del incidente de liquidación de perjuicios es abiertamente injustificada y comporta la violación de derechos fundamentales, toda vez que 34 años después de radicado el proceso de reparación directa, no ha sido posible obtener el pago de los perjuicios concedidos en la sentencia que le puso fin.

Agrega que su estado de salud es grave, pues es candidato a un trasplante de médula en razón a que padece NEOPLASIA MIELOPROLIFERATIVA CRÓNICA, diagnóstico que se acompaña de anemia y severos síntomas de progresión de la enfermedad, por lo que el 9 de junio de 2018, fue hospitalizado debido a la gravedad de su enfermedad.

Además, su situación económica es precaria, pues no cuenta con los recursos suficientes para sufragar los tratamientos que requiere, por lo que es de vital importancia que el incidente de liquidación de perjuicios se resuelva lo más pronto posible.

3. Pretensiones

Con fundamento en lo anterior, solicita:

« (...) Segundo-. ORDENAR al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, M.P. FERNANDO IREGUI CAMELO que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia por medio de la cual se amparan los derechos fundamentales vulnerados, respetando la autonomía funcional que se le otorga a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, adopte una decisión definitiva sobre el incidente de liquidación de perjuicios interpuesto en el proceso con número de radicado 25000232600019990233600 y número interno 28.646» (f. 14).

4. Informes

Mediante auto de 10 de julio de 2018, se admitió la acción de la referencia y se ordenó notificar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, magistrado Fernando Iregui Camelo como accionado y a la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional y a la Dirección Nacional de Estupefacientes como terceros interesados en las resultas del proceso (f. 77).

El secretario general de la Policía Nacional (f. 85), señaló que, respecto de esa entidad, existe falta de legitimación en la causa por pasiva, habida cuenta que las pretensiones se dirigen en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El magistrado Fernando Iregui Camelo (f. 92), en su calidad de magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, destacó que, pese a la congestión que presenta el despacho de que es titular, puesto que se encuentran en trámite procesos del sistema oral y escritural, se ha procurado evacuar los asuntos ordinarios desde el más antiguo al más reciente, tanto en la sustanciación de autos de trámite e interlocutorios, así como la elaboración de los fallos.

En efecto, precisó que ese despacho fue creado en virtud de los Acuerdos PSAA15-10402 de 29 de octubre de 2015, PSAA15-10412 de 26 de noviembre de 2015 y PSAA15-10414 de 30 de noviembre de 2015, proferidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se dispuso que esos nuevos despachos continuarían con el trámite de los procesos del sistema escritural que estaban a cargo de la suprimida Sala de Descongestión hasta su terminación.

A partir del 25 de abril de 2016, fecha en la que tomó posesión como magistrado, recibió más de 500 procesos escriturales que habían surtido un prolongado *iter* procesal, adicional a los procesos nuevos del sistema oral.

En suma, a la fecha, cuenta con más de 291 procesos en sistema escritural y más de 160 en el sistema oral, para un total de 451 expedientes ordinarios a cargo, además de las acciones constitucionales, conflictos de competencia, impedimentos, entre otros.

Por tanto, dentro de la organización interna del despacho ha creado diferentes estrategias para efectos de evacuar e impulsar los asuntos a cargo, teniendo como criterios de priorización, las siguientes reglas:

- (i) Dar impulso a los procesos pendientes de fallo, teniendo en cuenta, en primer lugar, la fecha de ingreso al despacho, y en segundo lugar, la antigüedad de la radicación del expediente;
- (ii) Dar trámite a los procesos en los que las partes correspondan a grupos vulnerables, condiciones de urgencia o atención especial por requerimiento de autoridad;
- (iii) Dar impulso a los procesos con trámite posterior a fallo, entre otros.

Aclarado lo anterior, procedió a exponer las actuaciones que a la fecha, se han surtido dentro del incidente de liquidación de perjuicios, dentro de las cuales

resaltó el auto de 25 de julio de 2018, mediante el cual se resolvió lo pertinente respecto de la cesión del crédito presentado por la parte demandante y se corrió traslado a las partes para que presentaran los alegatos de conclusión.

Por tanto, indicó que dentro del proceso se han desplegado las actuaciones necesarias para efectos de dejar el incidente en estado de fallo y así proferir la decisión que en derecho corresponda, sin que exista una mora judicial ni una denegación en la administración de justicia.

Finalmente, señaló que el accionante ya había impetrado otra acción de tutela por hechos similares, que fue conocida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, con el radicado 2017-02740, dentro de la cual se profirió sentencia adversa a las pretensiones de la demanda, en tanto no se encontró acreditada la vulneración de los derechos fundamentales del demandante.

Recibido el expediente sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a desatar la presente controversia.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, ha incurrido en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, con ocasión del trámite impartido al incidente de liquidación de los perjuicios reconocidos en la sentencia de 23 de julio de 2014 dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

2. Fundamentos de decisión

2.1. Derecho al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva

La Corte Constitucional¹ ha definido el derecho a la administración de justicia, también denominado derecho a la tutela judicial efectiva, como «la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para pugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes»². Así lo ha dicho la alta Corporación:

«La jurisprudencia Constitucional, ha concluido que el derecho a acceder a la justicia tiene una significación múltiple y compleja, pues es un pilar esencial del Estado Social de Derecho³ y un derecho fundamental de aplicación inmediata,⁴ que hace parte del núcleo esencial del debido proceso,⁵ pues el proceso es el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción.⁶ A su vez, este derecho, está directamente relacionado con la justicia como *valor fundamental de la Constitución*⁷ y otorga a los individuos una garantía real y efectiva que busca asegurar la realización material de éste, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de indefensión.⁸ En este sentido, el

¹ Corte Constitucional, sentencia T-550-16.

² Corte Constitucional, sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil).

³ La Corte Constitucional ha indicado que el derecho al acceso a la administración de justicia es una columna esencial del Estado Social de Derecho, por ejemplo en las sentencias C-059 de 1993 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-544 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-538 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-037 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-268 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell), C-215 de 1999 (MP (E) Martha Victoria SÁCHICA Méndez), C-163 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero) SU-091 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-330 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz), C- 426 de 2002 (M.P Rodrigo Escobar Gil).

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-006 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-059 de 1993 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-538 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-037 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-215 de 1999 (MP (E) Martha Victoria SÁCHICA Méndez) y C-1195 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En estas sentencias se concluyó que el acceso a la justicia es un derecho de aplicación inmediata.

⁵ En la sentencia T-268 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell) la Corte sostuvo que el “acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”. Lo anterior ha fue señalado también en la sentencia T-006 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y reiterado en las sentencias C-059 de 1993 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-538 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-037 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-215 de 1999 (MP (E) María Victoria SÁCHICA de Moncaleano), C-1195 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra), C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) y C-1177 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño) entre otras.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1083 de 2005 (MP Jaime Araujo Rentería).

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-416 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell): “El orden constitucional que entroniza la Carta de 1991 tiene como valor fundamental, entre otros, la justicia, la cual constituye uno de los pilares para garantizar un orden político, económico y social justo. La idea de justicia permea toda la normatividad constitucional que se construye a partir del reconocimiento de Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

derecho a acceder a la justicia contribuye de manera decidida a la realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado, tales como los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas.⁹ En un medio a través del cual se asegura el acceso al servicio público de la administración de justicia, pues sin su previo reconocimiento, no podrían hacerse plenamente efectivas el conjunto de garantías sustanciales e instrumentales que han sido estatuidas para gobernar y desarrollar la actuación judicial.¹⁰ El fundamento del derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra principalmente en los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Constitución Política, así como también en los artículos 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹¹

3.2. De otra parte, la garantía de acceder a la administración de justicia, no está restringida a la facultad de acudir físicamente ante una jurisdicción, sino que es necesario comprenderla desde un punto de vista material, entendida como la posibilidad que tiene toda persona de poner en marcha el aparato judicial y de que la autoridad competente resuelva el asunto que le ha sido planteado, respetando el debido proceso y de manera oportuna.¹² Tal garantía no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales, debe ser efectiva.¹³ No cumple su finalidad con la sola consagración formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos y eficaces, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar que: “(...) *la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se*

⁸ Para estos efectos, se entiende por indefensión la ausencia del derecho a alegar y la imposibilidad de defender en juicio los propios derechos.

⁹ Corte Constitucional, sentencias C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) y C-1177 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil).

¹¹ La Corte Constitucional en sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) indicó que: “Cabe puntualizar que el fundamento del derecho a la protección judicial efectiva no sólo se encuentra en los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Constitución Política. También aparece consagrado en las normas de derecho internacional, concretamente, en los tratados y declaraciones de derechos que han sido suscritas y ratificadas por Colombia. Así, por ejemplo, el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos declara que: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”. En igual medida, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que: “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con todas las garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.”

¹² Corte Constitucional, sentencias C-985 de 2005 (MP Alfredo Beltrán Sierra) y T-292 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) y C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil).

*requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla*¹⁴»¹⁵

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha reconocido que el derecho a la administración de justicia no es una garantía abstracta, sino que tiene efectos y condiciones concretas en los procesos¹⁶:

«- El derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares.¹⁷

- El derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales para la efectiva resolución de los conflictos.¹⁸

- Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez.¹⁹

- El derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas.²⁰

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24. La Corte Constitucional ha reiterado lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la necesidad de idoneidad y eficacia de los recursos, por ejemplo en las sentencias: C-1195 de 2001 (MP Manuel José Cepeda espinosa y Marco Gerardo Montoy Cabra), C-454 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-301 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-799 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; AV María Victoria Calle Correa), C-222 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), C-279 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-437 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-957 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), T-772 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-241 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva). || En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos para definir cuándo no existe recurso judicial efectivo: "... no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial." (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24.). Esta opinión ha sido reiterada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí y Solís Corrales y Godínez Cruz).

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-550-16.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-550-16.

¹⁷ Respecto del derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional se pueden consultar, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-067 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz), T-275 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-416 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-502 de 1997 (MP Hernando Herrera Vergara), C-652 de 1997 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-742 de 1999 (MP José Gregorio Hernández), T-240 de 2002 (MP Jaime Araujo Rentería), C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-483 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil).

¹⁸ Respecto del derecho a que subsistan mecanismos judiciales para la efectiva resolución de los conflictos se pueden consultar, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-240 de 2002 (MP Jaime Araujo Rentería), C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-662 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes) y C-1177 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

¹⁹ Sentencia T-240 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería en lo referente a el derecho a contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez.

- El derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas.²¹

- El derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso^{22»23}.

En conclusión, el derecho al acceso de administración de justicia contribuye de manera decidida a la realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado. No está restringido a la facultad de acudir físicamente ante una jurisdicción, sino que es necesario comprenderlo desde un punto de vista material, entendido como la posibilidad que tiene toda persona de poner en marcha el aparato judicial y de que la autoridad competente resuelva el asunto que ha sido planteado, respetando el debido proceso y de manera oportuna. Deja de ser una garantía abstracta para tener efectos concretos en los procesos, tales como: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, (ii) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales para la efectiva resolución de los conflictos, (iii) contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez, (iv) el derecho a una decisión de fondo a sus pretensiones, (v) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas, y (vi) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable²⁴.

²⁰ Respecto al derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional SU-067 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz), C-093 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero), C-301 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-544 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-275 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-416 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-046 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-268 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-502 de 1997 (MP Hernando Herrera Vergara), C-652 de 1997 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-742 de 1999 (MP José Gregorio Hernández), C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) y C-1177 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

²¹ Respecto del derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional T-046 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-093 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero), C-301 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-544 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-268 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell), C-742 de 1999 (MP José Gregorio Hernández), C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) y C-1177 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

²² Respecto del derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y con observancia de las garantías propias del debido proceso se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional T-046 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-093 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero), C-301 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-544 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-268 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell), C-742 de 1999 (MP José Gregorio Hernández), C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-1177 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño) y C-483 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil).

²³ Corte Constitucional, sentencia T-550-16.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-550-16.

2.2. De la mora judicial

La Constitución Política consagra los derechos al debido proceso (art 29) y al acceso a la administración de justicia (art 229), los cuales abarcan dentro de su ámbito de protección: (i) el derecho que tiene toda persona de poner en funcionamiento el aparato judicial; (ii) el derecho a obtener una respuesta oportuna frente a las pretensiones que se hayan formulado; y (iii) el derecho a que no se incurran en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones judiciales²⁵.

Con el propósito de asegurar la efectividad de los citados derechos, la Ley 270 de 1996 reconoció –entre otros– la celeridad (art 4º)²⁶, la eficiencia (art 7º)²⁷ y el respeto por los derechos de los intervinientes en el proceso²⁸, como principios orientadores de la administración de justicia, cuya exigibilidad abarca el deber de quien administra justicia dictar sus providencias dentro de los términos establecidos por la ley.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 228 del texto Superior dispone que: «Los términos se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado».

Sin embargo, ha dicho la jurisprudencia constitucional que la tardanza en el cumplimiento de los términos judiciales constituye una mora judicial injustificada cuando (i) se presenta un incumplimiento de los plazos 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 la autoridad judicial. Se ha explicado además, que es excepcional la posibilidad del juez de tutela de alterar el orden de fallo, ya que el ordenamiento jurídico

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-230-13.

²⁶ “**Artículo 4º. Celeridad.** La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar.

Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Parágrafo.- Los memoriales que presenten los sujetos procesales deberán entrar al despacho del funcionario judicial, administrativo o disciplinario, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación.”

²⁷ “**Artículo 7º. Eficiencia.** 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”.

²⁸ Sentencia T-803 de 2012.

consagra el deber de someterse a un sistema de turnos, con algunas salvedades reconocidas por el legislador²⁹.

Como consecuencia de lo expuesto, en los casos de *mora judicial injustificada*, para que proceda la acción de tutela, (a) además de acreditar la inexistencia de otro medio de defensa judicial, es necesario que (b) se esté ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios se tornen irreparables. En contraste, frente a la *mora judicial justificada*, ha precisado la Corte Constitucional que según las circunstancias del caso, es posible (i) negar la violación de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, sometiendo al interesado al sistema de turnos; (ii) ordenar excepcionalmente la alteración del orden para proferir el fallo, cuando el juez está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional, o cuando la mora judicial supere los plazos razonables y tolerables de solución, en contraste con las condiciones de espera particulares del afectado; o (iii) disponer un amparo transitorio en relación con los derechos fundamentales comprometidos, mientras la autoridad judicial competente se pronuncia de forma definitiva en torno a la controversia planteada, en aquellos casos en que se está ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios no puedan ser subsanados³⁰.

3. Del caso concreto

En el presente asunto, el señor Rafael Ramón Ramírez Amaya alega la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva, con ocasión del trámite impartido al incidente de liquidación de perjuicios que cursa en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, desde el 15 de mayo de 2015, y que a la fecha no ha sido resuelto, y que se encamina a obtener el pago de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, reconocidos en sentencia de 23 de julio de 2014, dictada en segunda instancia por la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro de un proceso de reparación directa iniciado en el año de 1999.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-230-13.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia T-230-13.

Ahora bien, de conformidad con las actuaciones que aparecen registradas en el Software de Gestión Judicial de la Rama Judicial Siglo XXI y las piezas procesales que fueron allegadas a este proceso, se observa lo siguiente:

- El 15 de mayo de 2015, se radicó el incidente de liquidación de perjuicios.
- El 7 de julio de 2015, se reconoció personería jurídica y se corrió traslado del dictamen pericial y del incidente por el término de tres días.
- El 6 de octubre de 2015, se resolvió un recurso de reposición.
- El 9 de febrero de 2016, se requirió a la parte incidentante para que allegara los documentos que acrediten la idoneidad del perito y que sirven de fundamento al dictamen.
- El 3 de mayo de 2016, se abrió el incidente a pruebas.
- El 25 de mayo de 2016, la magistrada sustanciadora manifestó impedimento para conocer del asunto.
- El 18 de octubre de 2016, se declaró fundado el impedimento.
- El 9 de diciembre de 2016, la Procuradora 11 Judicial II para Asuntos Administrativos formuló solicitud de impulso procesal.
- El 13 de diciembre de 2016, se reprogramó la diligencia de interrogatorio de peritos.
- El 28 de febrero de 2017, se adelantó la audiencia de pruebas.
- El 9 de octubre de 2017, se registró requerimiento de vigilancia judicial N° 2017-1139, por parte del Consejo Superior de la Judicatura.
- El 11 de octubre de 2017, se requirió a la sociedad para que allegara certificación de la Junta de Socios en la que constaran las atribuciones de la representante legal.
- El 25 de julio de 2018, se ordenó tener como partes a la Sociedad Alianza Fiduciaria S.A., como cesionaria de los derechos de crédito de la Sociedad Servicios Aéreos Ejecutivos S.A.S. y del señor Roberto Quintero García y se corrió traslado para alegar de conclusión.

En este contexto, advierte la Sala que el tribunal ha adelantado las gestiones que en derecho corresponden, dentro del referido trámite incidental, de lo que no se deriva una conducta negligente u omisiva.

Recuérdese entonces que para que se configure una mora judicial injustificada, debe verificarse (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) la omisión en el cumplimiento de las obligaciones en el trámite de los procesos a cargo de la autoridad judicial; y (iii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora obedece a circunstancias que no se pueden contrarrestar.

En este caso, teniendo en cuenta la carga laboral asignada al despacho judicial demandado, se advierte que éste, dentro de plazos razonables, ha adelantado las actuaciones procesales correspondientes, de acuerdo con las herramientas logísticas con las que cuenta. Además, no puede perderse de vista que desde el 25 de julio de 2018, se corrió traslado para alegar de conclusión, con lo que, una vez vencido el término legalmente establecido, el incidente deberá ser resuelto.

Por tanto, no resulta viable para la Sala declarar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca está incurso en una conducta de mora judicial injustificada, pues como quedó visto, no se advierte una conducta negligente o de desidia frente a sus deberes constitucionales y legales, pues, por el contrario, en la medida de sus posibilidades y recursos logísticos y humanos, ha adelantado las actuaciones que por ley corresponden dentro del trámite incidental de liquidación de perjuicios, y a la fecha, se encuentra surtiendo la última etapa procesal para que, una vez cumplido, el proceso pueda ser resuelto de fondo.

Sin embargo, no puede la Sala perder de vista varias circunstancias especiales de este asunto. La primera de ellas, relacionada con el hecho de que el daño que dio génesis a la acción de reparación directa dentro de la cual se tramita el incidente de liquidación de perjuicios ocurrió hace aproximadamente 35 años, sin que a la fecha, quienes lo sufrieron hayan visto materializada su reparación; y la segunda, relacionada con el delicado estado de salud del demandante, quien es candidato a trasplante de médula, y padece de NEOPLASIA MIELOPROLIFERATIVA CRÓNICA, que se acompaña de anemia y severos síntomas de progresión de la enfermedad, que pone en riesgo su vida.

Además, debido a sus patologías, fue hospitalizado en el mes de junio de los corrientes, con diagnóstico confirmado de «POLICITEMIA VERA, ENFERMEDAD MIELOPROLIFERATIVA CRÓNICA, HIPERTENSIÓN PULMONAR PRIMARIA» y por confirmar «ANEMIA EN ENFERMEDAD NEOPLASICA, ENFERMEDAD PULMONAR INTERSTICIAL, NO ESPECIFICADA» (f. 17 y ss.).

Las anteriores circunstancias ponen en evidencia de la grave amenaza de los derechos fundamentales del demandante de acceder de manera efectiva a la justicia y la tutela judicial efectiva, razón por la cual se impone a este juez constitucional adoptar las medidas necesarias a fin de evitar que se configure la vulneración de estas garantías superiores y un perjuicio irremediable.

Al respecto, es de recordar que, como lo dispone el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela se encuentra instituida a fin de proteger de manera inmediata derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o **amenazados** por la acción u omisión de cualquier autoridad, esta última – amenaza – entendida como una violación potencial que se presenta como inminente y próxima³¹.

De esta manera, la jurisprudencia constitucional ha entendido que un bien jurídico se amenaza cuando, sin ser destruido, es «puesto en trance de sufrir mengua»³², y ha precisado que, para que se configure esta hipótesis, deben confluir elementos **subjetivos** - convicción íntima de la existencia de un riesgo o peligro - y **objetivos** - condiciones fácticas que razonablemente permitan inferir la existencia de un riesgo o peligro³³.

Ahora bien, en el asunto de autos, se encuentran plenamente acreditados los elementos subjetivos y objetivos que dan lugar a la configuración de una amenaza a derechos fundamentales, toda vez que el largo tiempo que ha requerido el

³¹ Una amenaza se configura con hecho o conductas consistes “en dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a otro.” OSSORIO. Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Heliasta S.R.L Buenos Aires. 1981. Pág. 52

³² Sentencia No. T-096/94

³³ Sentencia No. T-308 de 1993.

trámite de la acción de reparación directa y los incidentes que de ella se desprenden para obtener el resarcimiento ordenado por el juez de segunda instancia, aunado al delicado estado de salud del demandante, evidencian un grave riesgo sobre el bien jurídico relacionado con la tutela judicial efectiva.

Por lo anterior, es necesario proteger los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva del demandante, ante la grave amenaza de su vulneración, por lo que se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, que en el término de veinte (20) días contados a partir de la fecha en que el incidente de liquidación de perjuicios tramitado bajo el radicado 25000 23 26 000 1999 02336 00 y número interno 28.646 pase al despacho para fallo, después de agotada la etapa de alegaciones, dicte decisión de fondo sobre el mismo.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **la Sección Segunda – Subsección “A”** de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

- 1. AMPÁRANSE** los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva del demandante. En consecuencia,
- 2. ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la fecha en que el incidente de liquidación de perjuicios tramitado bajo el radicado 25000 23 26 000 1999 02336 00 y número interno 28.646 pase al despacho para fallo, después de agotada la etapa de alegaciones, dicte decisión de fondo sobre el mismo.

3. **NOTIFÍQUESE** por cualquier medio expedito.
4. De no ser impugnada esta decisión, **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ