



**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD JUDICIAL / SOLICITUD DE PRELACIÓN LEGAL PARA LA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO EN PROCESO EJECUTIVO / AUSENCIA DE PERJUICIO IRREMEDIABLE / MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA -No acreditada**

[S]e evidencia que el trámite ha sido célere puesto que la acción se presentó el 18 de mayo de 2010 y tuvo sentencia de primera instancia el 31 de julio de 2012, lo que correspondería a 2 años y 2 meses, tiempo razonable dada la congestión existente en la jurisdicción contencioso administrativa; también se demostró que el actuar del Juzgado accionado fue diligente si se tiene en cuenta que el lapso transcurrido entre las distintas actuaciones realizadas no fueron tan distantes, igualmente respetando el turno asignado al proceso en mención y las garantías procesales de las partes. Además de lo anterior, se concluye que el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá si bien ha tenido un retardo judicial, este es un plazo razonable teniendo en cuenta las circunstancias fácticas mencionadas, de las cuales se resaltan las remisiones del Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá para finalmente asumir el proceso el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá; se destaca el lapso durante el cual se creyó, erróneamente, que el expediente se encontraba en el Despacho para resolver pero se encontraba en Secretaría; y, finalmente, se enfatiza en que al asumir el Juzgado Cuarenta y Siete los procesos del Juzgado Segundo de Descongestión se evidenció una carga judicial con un total de 123 procesos ejecutivos activos. De acuerdo con los planteamientos que se han venido realizando se pudo evidenciar que el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá ha procurado el acceso a la administración de justicia y al debido proceso de la actora, pues su diligencia ha sido razonable, principalmente en el período comprendido entre finales del año 2019 e inicios del año 2020, dentro del cual su gestión ha sido ágil y garantista. Igualmente, esta Sala establece que la actora no acreditó una situación que pudiera acarrear un perjuicio irremediable, pues aunque en la acción en mención se enunció que la actora es una persona de la tercera edad, lo cierto es que no allegó prueba alguna tendiente a demostrar ser sujeto de especial de protección, ni ninguna otra circunstancia que le asigne prelación del turno para proferir la providencia solicitada.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020)

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Radicación número: 25000-23-15-000-2019-00585-01 (AC)

Actor: ANA GUZMÁN SERRANO

Demandado: JUZGADO 47 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Referencia: Acción de tutela

**TESIS:** MODIFICA LA SENTENCIA IMPUGNADA. LA DILACIÓN QUE PRESENTA EL PROCESO ORDINARIO OBJETO DE CONTROVERSIA ES JUSTIFICADA.

**DERECHOS FUNDAMENTALES:** AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide la impugnación interpuesta por el apoderado de la actora contra la sentencia de 20 de enero de 2020, mediante la cual la Sección Primera - Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>1</sup>, declaró improcedente el amparo solicitado.

### **I – ANTECEDENTES**

#### **I.1. La Solicitud**

La señora **ANA GUZMÁN SERRANO**, actuando a través de apoderado, instauró acción de tutela contra el Juzgado 47 Administrativo del Circuito de Bogotá<sup>2</sup>, con

---

<sup>1</sup> En adelante Tribunal.

<sup>2</sup> En adelante el Juzgado.

el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia, que consideró vulnerados con ocasión de la mora judicial que, a su juicio, incurrió al dilatar el pronunciamiento de la decisión respectiva dentro del proceso ejecutivo identificado con número único de radicación 2010-00168-00.

## **I.2.- Hechos**

El apoderado de la actora expuso como hechos relevantes, los siguientes:

Afirmó que en el año 2010 la señora **ANA GUZMÁN SERRANO**, al cumplir con los requisitos establecidos en la ley, solicitó su pensión ante el antiguo Instituto de Seguros Sociales -ISS<sup>3</sup>-, quien en principio la negó, pero, posteriormente, por una orden de tutela le otorgó los derechos solicitados.

Agregó que, en cumplimiento de la orden judicial, la pensión le fue reconocida, pero la misma no tuvo en cuenta el porcentaje del 75% y la totalidad de los factores devengados en el último año de servicio como servidora pública, razón por la que presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el ISS, la que por reparto le correspondió al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá, que, en virtud del Decreto núm. PSAA 6455 de 3 de febrero de 2010<sup>4</sup>, remitió al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, Despacho judicial que resolvió la primera instancia, mediante sentencia de 31 de julio de 2012, en el sentido de declarar la nulidad parcial de las resoluciones núms. 014384 de 20 de abril de 2006 y 009660 de 7 de marzo de

---

<sup>3</sup> En adelante ISS.

<sup>4</sup> Por medio del cual se creó doce juzgados de descongestión.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

2007, a través de las cuales se reconoció y ordenó la reliquidación de la pensión otorgada.

Indicó que en el mencionado fallo se le reconoció, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación de la pensión de jubilación y el pago de la diferencia entre la nueva liquidación y las sumas pagadas por dicho concepto, además, de indexar el valor de la primera mesada pensional.

Expuso que inició proceso ejecutivo identificado con el número único de radicación 11001-33-31-010-2010-00168-00 contra la Administradora Colombia de Pensiones **-COLPENSIONES<sup>5</sup>** ante el Juzgado 47 Administrativo del Circuito de Bogotá, en el que se encuentra pendiente de resolver la liquidación del crédito.

Aseguró que si bien hubo un pago parcial del crédito por la suma de \$10.000.000, reconocidos por **COLPENSIONES** mediante Resolución núm. SUB 128610 de 18 de julio de 2017, a la fecha se encuentra pendiente el reconocimiento y pago de la suma por valor de \$47.701.911,20, que corresponde a la liquidación del crédito que no ha sido resuelta por el Juzgado.

### **I.3.- Fundamentos de la solicitud**

Manifestó que el Juzgado continúa vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que aún no ha resuelto la liquidación del crédito dentro del proceso ejecutivo 2010-00168-00, pese a las numerosas solicitudes de impulso procesal que han sido desconocidas.

---

<sup>5</sup> En adelante **COLPENSIONES**.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

Además, sostuvo que la autoridad judicial cuestionada incurrió en violación directa de la Constitución y desconoció el precedente judicial establecido en la sentencia T-052 de 22 de febrero de 2018<sup>6</sup>, proferida por la Corte Constitucional, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección, situación que resulta similar a la de ella.

#### **I.4. Pretensiones**

La accionante solicitó la protección de los derechos fundamentales invocados como vulnerados y, en consecuencia:

*“[...] 1. Ordenar al Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo de Bogotá, resolver en derecho la solicitud de liquidar el crédito, incluyendo el valor del pago parcial efectuado por Colpensiones, en ejecutivo número 11001-33-31-010-2010-00168-00, que cursa contra Colpensiones y a favor de la demandante, teniendo en cuenta la solicitud de impulso procesal desconocidas sin justificación alguna por el Juzgado accionado.*

*2. Como consecuencia de la anterior declaración de protección inmediata, se ordene al Juzgado accionado, que, en el término de 48 horas, contados a partir de la notificación de la protección constitucional cumpla con lo ordenado [...]”.*

#### **I.5.- Defensa**

##### **I.5.1. El Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**

solicitó denegar las pretensiones formuladas por la actora o, en su defecto,

---

<sup>6</sup> “[...] i) ¿a efectos de darle celeridad al recurso extraordinario en curso, resulta aplicable al caso la figura procesal “per saltum”, establecida en el reglamento de la CIDH, alegada por la accionante? ii) ¿procede la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, en un caso concerniente a un sujeto de especial protección constitucional a quien presuntamente se le vulneran los derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la seguridad social y al acceso a la administración de justicia por haber transcurrido un extenso periodo de tiempo sin resolverse un recurso extraordinario de casación con efectos suspensivos?”

A criterio de la sala procede el amparo de manera transitoria atendiendo las altas circunstancias de vulnerabilidad de la accionante, particularmente su avanzada edad, se observa que la definición del recurso extraordinario de casación lleva en trámite más de 7 años y que el efecto suspensivo del mismo impide a la accionante -de 76 años-, el goce inmediato de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, motivo por el cual, se hace perentorio el amparo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de un sujeto de especial protección constitucional [...]”.

declarar improcedente la acción de tutela de la referencia, toda vez que, a su juicio, el proceso ejecutivo se encuentra conforme a derecho y distanciado de cualquier violación de los derechos fundamentales aludidos.

Precisó que mediante el Acuerdo núm. PSAA 6455 de 3 de febrero de 2010, se crearon doce Juzgados Administrativos de Descongestión, los cuales funcionaron hasta el 30 de noviembre de 2015 y durante esta vigencia el expediente de la actora fue repartido al Juzgado Décimo Administrativo de Bogotá, quien en obediencia de la ley lo remitió al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión mediante auto de 5 de diciembre de 2011, el cual luego de proferir sentencia de 31 de julio de 2012, devolvió el expediente al Juzgado Décimo Administrativo de Bogotá para que este asumiera la competencia.

Adujó que mediante escrito de 10 de diciembre de 2012, el apoderado de la actora formuló solicitud de ejecución debido a que la entidad condenada no había dado cumplimiento a la sentencia; posteriormente, mediante auto de 25 de noviembre de 2015, el Juzgado Décimo Administrativo de Bogotá, para dar inicio al trámite judicial de la presente solicitud, remitió por competencia al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Bogotá para que este llevara a cabo la ejecución de la sentencia.

Sostuvo que el 14 de enero de 2016, ingresó el proceso ejecutivo a al Despacho del Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá, por lo que asumió el conocimiento de los procesos que estaban a cargo del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.

Asimismo, indicó que mediante auto de 31 de mayo de ese año, asumió la competencia del proceso objeto de controversia y ordenó expedir constancia de ejecutoria, pues no obraba dentro del expediente, sienta emitida por Secretaría el 20 de septiembre de 2016.

Afirmó que el 6 de febrero de 2017 se libró mandamiento de pago a favor de la ejecutante, decisión frente a la cual **COLPENSIONES** interpuso excepciones previas, que fueron rechazadas por improcedentes el 31 de junio de ese año, por lo cual se ordenó continuar con la ejecución del crédito disponiendo que las partes podrían presentar la liquidación del crédito.

Expresó que el apoderado de la actora presentó la liquidación del crédito mediante memorial de 4 de agosto de 2017 y solicitó el decreto de medidas cautelares, por lo cual se ordenó continuar con la ejecución, decisión que fue objeto del recurso de apelación por parte de la apoderada de **COLPENSIONES**.

Explicó que la Secretaría del Despacho liquidó los gastos del proceso el 25 de septiembre de 2017 y corrió traslado a las partes.

Comentó que, por auto del 10 de agosto de 2018, notificado el 13 de este mismo mes y año, se rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto por **COLPENSIONES** contra la providencia que ordenó continuar con la ejecución y, en su lugar, se modificó y fijó la liquidación del crédito.

Indicó que, mediante memorial de 16 de agosto de 2018, el apoderado de la actora solicitó adicionar el auto referido, previamente, en lo que respecta al numeral tercero, que establece “[...] *modificar la liquidación del crédito presentado*

*por la ejecutante [...]*”, teniendo en cuenta el capital nuevamente indexado, reajustado y adecuado por **COLPENSIONES**, más los intereses moratorios causados y reliquidados, de conformidad con las series certificadas por el DANE.

Señaló que para el momento de la solicitud, el expediente se encontraba en calidad de préstamo en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y fue retornado hasta el 4 de septiembre de 2018; y que a partir de esa fecha pudo pronunciarse sobre la petición presentada el 16 de agosto de 2018, rechazando la solicitud por improcedente y, además, aclaró que los valores arrojados en la liquidación del crédito efectuado tienen sustento en la variación porcentual certificada y actualizada en la página web del DANE.

Aseveró que al reasumirse las labores en el proceso ordinario y ejecutivo, no se ha incurrido en vulneración alguna de derechos constitucionales, puesto que las actuaciones se realizaron de conformidad con el procedimiento ordenado por la ley; y que si bien se presentó una mora, esta es razonable atendiendo la carga de procesos ejecutivos que se encuentran al Despacho, que a la fecha reportan ser un total de 123 en trámite, carga altísima que supera la media de los procesos ejecutivos a cargo de los demás Juzgados Administrativo de Bogotá; pero que a pesar de ello, el trámite del proceso objeto de la presente acción de tutela ha sido expedito y dista de cualquier violación posible de derechos constitucionales.

Por último, agregó que el presente mecanismo constitucional no debe convertirse en el medio para lograr que los operadores judiciales profieran las providencias que deban adoptar dentro de los procesos y tampoco se puede imputar la mora al haber asumido un sin número de expedientes de descongestión.

## II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

La Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia de 20 de enero de 2020, declaró improcedente la solicitud de amparo del señor **JOSÉ IGNACIO ARIAS VARGAS**<sup>7</sup>.

Afirmó que existen otros mecanismos ordinarios de protección para los derechos fundamentales que se alegan vulnerados, siendo la tutela un mecanismo subsidiario y residual para cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa.

Afirmó que en este sentido, por su carácter residual la actora tiene la posibilidad de acudir al mecanismo ordinario de vigilancia judicial previsto en el numeral 6 del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, medio de protección eficaz para el amparo de sus derechos.

Sostuvo que, además, no se encontraron configuradas las circunstancias de facto, ciertas e inminentes, graves y de urgente atención que demuestren la ocurrencia de un perjuicio irremediable, que hagan visible la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de defensa transitorio de derechos fundamentales.

## III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

---

<sup>7</sup> La Sala aclara que por error involuntario el *a quo*, en la parte resolutive, declaró improcedente el amparo de los derechos del señor **JOSÉ IGNACIO ARIAS VARGAS**, apoderado de la accionante, cuando realmente el estudio está dirigido a definir los derechos que están en cabeza de la señora **ANA GUZMÁN SERRANO**.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

La actora impugnó la sentencia de 20 de enero de 2020, en el que reiteró los hechos y pretensiones planteadas en la solicitud de tutela, relativas al perjuicio irremediable que, a su juicio, desconoció la citada providencia.

Añadió que el 6 de noviembre de 2019 presentó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de ordenar vigilancia especial e inmediata al proceso ejecutivo identificado con número único de radicación 11001-33-31-010-2010-00168-00, tramitado en el Juzgado 47 Administrativo del Circuito de Bogotá.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **Competencia**

La Sala es competente para conocer de la presente impugnación, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017 y el artículo 13 del Acuerdo número 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las Secciones.

##### **Caso concreto**

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el

artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>8</sup>. Dicha acción se establece como instrumento subsidiario, es decir, que solo procede cuando el afectado no dispone de otros medios de defensa judiciales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, con miras a evitar un perjuicio irremediable.

En el presente caso, la señora **ANA GÚZMAN SERRANO**, actuando a través de apoderado, instauró acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia, que consideró vulnerados con ocasión de la presunta mora judicial en que, a su juicio, incurrió el Juzgado dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el número único de radicación 11001-33-31-010-2010-00168-00.

Por lo anterior, en el caso bajo examen, se observa que la actora no dispone de otro medio de defensa judicial para obtener la protección invocada, dado que ya agotó la solicitud de vigilancia judicial y, por tanto, la Sala procede a determinar si la autoridad judicial accionada vulneró los derechos fundamentales deprecados por la actora, al incurrir en mora judicial por no haber resuelto hasta la fecha la solicitud de liquidación del crédito.

### **De la mora judicial**

Esta figura ha sido definida como un «[...] *fenómeno multicausal y estructural* [...]»<sup>9</sup> que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales

---

<sup>8</sup> «por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo [86](#) de la Constitución Política».

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, sentencia T-186 de 28 de marzo de 2017, M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos.

Sobre este tema, la Corte Constitucional<sup>10</sup> ha sostenido que el no cumplimiento de los términos procesales por parte de los jueces no implica *per se* la vulneración de los derechos fundamentales, habida cuenta que pese a que es obligación de la autoridad judicial acatar los plazos establecidos por la normativa aplicable, también lo es dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal y no sacrificar irrazonablemente la justicia como valor superior y principio constitucional.

En consecuencia, es ineludible analizar las causas de la mora, para determinar si esta es justificada o no, dado que es necesario que concurren determinadas circunstancias para tenerla como injustificada.

Al respecto, la Corte<sup>11</sup> ha manifestado en forma reiterada que:

*«[...] para definir la existencia de una lesión de los derechos fundamentales ante el retardo judicial, se requería valorar la razonabilidad del plazo y el carácter injustificado del incumplimiento, estableciendo que sí se da una mora lesiva del ordenamiento cuando se presenta: (i) el incumplimiento de los términos judiciales, (ii) el desbordamiento del plazo razonable, lo que implicaba valorar la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y la situación global del procedimiento, y (iii) la falta de motivo o justificación razonable de la demora<sup>12</sup>. Advirtió, además, que (iv) el funcionario incumplido debía demostrar el agotamiento de todos los medios posibles para evitar el detrimento de las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso, concluyendo que:*

*“existe una relación de conexidad necesaria entre la noción del plazo razonable y el concepto de dilación injustificada, al punto que son estos los criterios que se deben analizar para determinar si acontece o no una afectación o amenaza al debido proceso y por ende al acceso a la*

---

<sup>10</sup> Sentencia SU901 de 1º de septiembre de 2005, M.P Jaime Córdoba Triviño

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> «Estos tres primeros aspectos los remota de lo sostenido en la sentencia T-297 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño - unánime)».

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

administración de justicia. En esa medida, la mora judicial se justifica cuando:

- Se está ante asuntos de alta complejidad en los que se demuestra de manera integral una diligencia razonable del juez que los atiende,
- Se constata la existencia de problemas estructurales, de exceso de carga laboral u otras circunstancias que pueden ser catalogadas como imprevisibles e ineludibles.

Por el contrario, se considera que la mora es injustificada en aquellos eventos en los que se comprueba que el funcionario encargado no ha sido diligente y su comportamiento ha obedecido a una omisión sistemática de sus deberes.<sup>13</sup>

13.5. En la providencia T-230 de 2013<sup>14</sup>, que abordó un caso de presunta mora judicial injustificada por parte de la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral dentro de un proceso ordinario que tenía por objeto el reconocimiento de una sustitución pensional, la Sala afirmó que tal fenómeno, contrario a los derechos fundamentales y debido proceso, se evidencia cuando: (i) se presenta un incumplimiento de los términos 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 una autoridad judicial. Precisó la Sala, además, que ante casos de mora judicial injustificada, la acción de tutela era procedente cuando (1) se cumpliera el requisito de subsidiariedad y (2) se acreditara la existencia de un perjuicio irremediable, advirtiendo que, (iii) el remedio, consistente en la alteración del turno, era excepcional<sup>15</sup>. También hizo referencia la Sala de revisión a casos en los que la mora estaba justificada, encontrando que en algunos eventos la Corte (i) niega la protección constitucional<sup>16</sup>, en otros, (ii) ordena la alteración del turno, cuando quiera que se está ante sujetos de especial protección y/o vulnerabilidad<sup>17</sup>; y, en otros, (iii) dispone un amparo transitorio<sup>18</sup>.

13.6. Reiterando de manera importante el anterior precedente, la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-394 de

---

<sup>13</sup> «En esta providencia prosperó la acción constitucional invocada, por considerarse que en la providencia judicial atacada la autoridad no había valorado que la mora en la que había incurrido el sancionado se encontraba justificada».

<sup>14</sup> «MP Luis Guillermo Guerrero Pérez - unánime».

<sup>15</sup> «Destacó la Sala que, según lo señalado por la Corte en la sentencia C-543 de 1992, en casos de mora judicial podía ordenarse al juez observar los términos judiciales o la resolución del caso, lo que implicaba una alteración del turno (MP José Gregorio Hernández Galindo, SV Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero)».

<sup>16</sup> «Citó como precedente las sentencias T-668 de 1996 (MP Hernando Herrera Vergara - unánime), T-243 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz - unánime), T-1249 de 2004 (MP Humberto Antonio Sierra Porto - unánime) y T-366 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández)».

<sup>17</sup> «Como ocurrió en las sentencias T-708 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil - unánime), T-220 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, SV Nilson Pinilla Pinilla) y T-945A de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, SV Nilson Pinilla Pinilla)».

<sup>18</sup> «T-1154 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra - unánime)».

2016<sup>19</sup>, destacó que el derecho al debido proceso en un plazo razonable, por desconocimiento del término, es objeto de amparo constitucional cuando quiera que (i) se incurre en mora judicial injustificada y (ii) se está ante un caso en el que puede materializarse un daño que genera perjuicios no subsanables.

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.

[....]»

En virtud de lo anterior, se procede a examinar las actuaciones procesales desarrolladas por el Juzgado, según la información recopilada en Consulta de Procesos Nacional Unificada de la página web de la Rama Judicial<sup>20</sup>, en aras de determinar si en el presente asunto se reúnen los presupuestos que configuran la mora judicial injustificada, según el siguiente recuento procesal:

- El 18 de mayo de 2010 se radicó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la que le correspondió por reparto al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá; una vez realizado el estudio de admisibilidad por parte del citado Despacho este procedió a inadmitir la demanda el 21 de mayo de 2010; subsanada, subió al Despacho el 21 de junio de 2010, para finalmente ser admitida.
- El 7 de julio de 2010, el apoderado de la actora radicó un memorial contentivo de la consignación de gastos procesales y una vez surtidas las respectivas notificaciones, el expediente regresó al Despacho el 21 de ese mes y año para dar trámite e inicio a la siguiente etapa procesal.

---

<sup>19</sup> «MP Gloria Stella Ortiz Delgado».  
<sup>20</sup>

<https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion#DetalleProceso> proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con el número único de radicación 11001333101020100016800.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

- El 3 de febrero de 2011, el Despacho procedió a dar inicio a la etapa probatoria, decretando las pruebas solicitadas por las partes y negando algunas por considerar que eran inconducentes o improcedentes.
- Estando el expediente al Despacho para proferir sentencia, en cumplimiento de lo ordenado en el Decreto núm. PSAA 6455 de 3 de febrero de 2010, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante auto de 12 de mayo de 2011, remitió el proceso en mención al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, para que este profiriera sentencia de primera instancia.
- El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá profirió sentencia de primera instancia el 31 de julio de 2012 y ordenó la devolución del expediente al Juzgado de origen, esto es, al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá.
- El 10 de diciembre de 2012, el apoderado de la actora presentó solicitud para que se librara mandamiento de pago a favor de su poderdante, puesto que el demandado no había dado cumplimiento a lo resuelto en la sentencia de primera instancia. Asimismo, el 19 de diciembre de 2012, se allegó al proceso el Oficio de sucesión procesal del ISS a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, por lo que la actora el 28 de febrero de 2013 solicitó nuevamente que se librara mandamiento de pago.
- El 7 de mayo de 2013, el Juzgado realizó las notificaciones pertinentes de la sucesión procesal. Es importante resaltar que en el Sistema Siglo XXI se encuentra anotado que el expediente subió al Despacho el 10 de febrero de

2014; no obstante, debido a un derecho de petición que se presentó el 18 de junio de 2015, se advirtió que por error involuntario el expediente continuaba en la Secretaría del Juzgado y nunca fue entregado al Despacho, razón por la que, posteriormente, para subsanar el error subió el expediente el 22 de junio de 2015.

- Con objeto de darle continuidad al proceso, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá, el 25 de noviembre de 2015, lo remitió por competencia al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, que lo recibió el 7 de diciembre de ese año.
- Se extrae del expediente que el 14 de enero de 2016, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá asumió el conocimiento de los procesos que estaban a cargo del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, debido a que no se prorrogó su vigencia. En consecuencia, el proceso objeto de controversia en la presente tutela, llegó a dicho Juzgado, para su conocimiento.
- El 6 de mayo de 2016 se presentó solicitud de impulso procesal, por lo que el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante auto de 31 de mayo de 2016, ordenó a la Secretaría de dicho Juzgado expedir constancia de ejecutoria de la sentencia.
- El 20 de septiembre de 2016, subió nuevamente el expediente al Despacho y, a través de auto de 6 de febrero de 2017, se libró mandamiento de pago.

- En continuidad del proceso, se dio traslado del ejecutivo de la demanda el 13 de marzo de 2017 y, en virtud del derecho de defensa, se allegó excepción de mandamiento de pago el 10 de mayo de ese mismo año, frente a lo cual el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante auto de 31 de julio de 2017, ordenó seguir adelante con la ejecución, decisión que fue apelada.
- Mediante auto de 10 de agosto de 2018, el citado Juzgado rechazó el recurso de apelación.
- El 13 de agosto de 2018, se remitió el expediente, en calidad de préstamo, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para resolver en primera instancia la presente acción de tutela, el cual fue devuelto el 5 de septiembre de ese mismo año.
- Mediante auto el 13 de diciembre de 2019, el Juzgado rechazó la solicitud de adición por improcedente.
- El 23 de enero de 2020, el expediente regresó al Despacho y el Juzgado ordenó requerir a la entidad ejecutada y oficiar a las entidades bancarias.
- Finalmente, una vez allegadas las respectivas respuestas, el expediente se encuentra al Despacho del Juzgado desde el 9 de marzo de 2020.

En virtud de lo anterior y conforme a las manifestaciones elevadas por la autoridad judicial demandada dentro de las presentes diligencias, la Sala encuentra que dentro del proceso identificado con el número único de radicación 11001-33-31-

010-2010-00168-00 no se incurrió en mora judicial, dado que la misma se encuentra justificada.

En efecto, del recuento expuesto en precedencia, se evidencia que el trámite ha sido célere puesto que la acción se presentó el 18 de mayo de 2010 y tuvo sentencia de primera instancia el 31 de julio de 2012, lo que correspondería a 2 años y 2 meses, tiempo razonable dada la congestión existente en la jurisdicción contencioso administrativa; también se demostró que el actuar del Juzgado accionado fue diligente si se tiene en cuenta que el lapso transcurrido entre las distintas actuaciones realizadas no fueron tan distantes, igualmente respetando el turno asignado al proceso en mención y las garantías procesales de las partes.

Además de lo anterior, se concluye que el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá si bien ha tenido un retardo judicial, este es un plazo razonable teniendo en cuenta las circunstancias fácticas mencionadas, de las cuales se resaltan las remisiones del Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá para finalmente asumir el proceso el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá; se destaca el lapso durante el cual se creyó, erróneamente, que el expediente se encontraba en el Despacho para resolver pero se encontraba en Secretaría; y, finalmente, se enfatiza en que al asumir el Juzgado Cuarenta y Siete los procesos del Juzgado Segundo de Descongestión se evidenció una carga judicial con un total de 123 procesos ejecutivos activos.

De acuerdo con los planteamientos que se han venido realizando se pudo evidenciar que el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá ha procurado el acceso a la administración de justicia y al debido proceso de la

actora, pues su diligencia ha sido razonable, principalmente en el período comprendido entre finales del año 2019 e inicios del año 2020, dentro del cual su gestión ha sido ágil y garantista.

Igualmente, esta Sala establece que la actora no acreditó una situación que pudiera acarrear un perjuicio irremediable, pues aunque en la acción en mención se enunció que la actora es una persona de la tercera edad, lo cierto es que no allegó prueba alguna tendiente a demostrar ser sujeto de especial de protección, ni ninguna otra circunstancia que le asigne prelación del turno para proferir la providencia solicitada.

En este orden de ideas, la Sala modificará la sentencia impugnada que declaró improcedente el amparo solicitado para, en su lugar, denegar el amparo deprecado por las razones ya expuestas, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia, no sin antes exhortar al Juzgado para que le de impulso al proceso en comento.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia impugnada en el sentido de **DENEGAR** el amparo solicitado por la señora **ANA GUZMÁN SERRANO**, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al Juez Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá, para que le de impulso al proceso que dio lugar a la acción de tutela de la referencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**CUARTO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**QUINTO:** El contenido de la presente providencia, publíquese en la página web del Consejo de Estado.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 2 de abril de 2020.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**