

VULNERACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Se configura por mora judicial injustificada / ACCION DE TUTELA - Mecanismo idóneo para amparar los derechos vulnerados por la dilación injustificada y la omisión sistemática de los deberes judiciales / MORA JUDICIAL INJUSTIFICADA - Eventos en los cuales se comprueba un incumplimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial / ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA MORA JUDICIAL - El incumplimiento en los plazos señalados en la ley para adelantar la actuación judicial y que no exista un motivo razonable que justifique la demora.

Así, en principio, si bien la acción de tutela no acredita en sentido estricto el cumplimiento del requisito de inmediatez, no resulta admisible que la demandada se haya demorado cerca de dos -2- años en decidir sobre el mandamiento de pago, sobre todo teniendo en cuenta que ese mismo Despacho judicial fue quien conoció y declaró el derecho en el proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho en el año 2012. Debe precisarse que en el caso particular, aunque la señora Magistrada Sustanciadora ha explicado y sustentado las razones que dan cuenta de una posible mora en el trámite, ello no justifica que después de transcurridos cerca de 16 meses, contados a partir del auto de designación de perito, aún no se haya tomado una decisión sobre el proceso ejecutivo. No puede dejarse al ciudadano la carga de soportar una mora injustificada en el servicio de administración de justicia, sin que ninguna de las causales para dicha mora pueda atribuírsele a quien solicita la pronta solución de su caso. ... La Constitución Política consagra los derechos al debido proceso (art. 29) y al acceso a la administración de justicia (art. 229)... Con el propósito de asegurar la efectividad de los citados derechos, la Ley 270 de 1996 reconoció –entre otros– 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 del operador judicial de 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”, al mismo tiempo que el artículo 42 del Código General del Proceso, al referirse a las obligaciones del juez, determina que uno de sus deberes ...Ahora bien, la Corte Constitucional ha definido la mora judicial como “un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia”, y que se presenta como “resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos”. No obstante, para establecer si la mora en la decisión de las autoridades es violatoria de derechos fundamentales, debe acudirse a un análisis sobre la razonabilidad del plazo y verificar el carácter “injustificado” en el incumplimiento de los términos. Al efecto, vale la pena traer a colación algunas características de la mora judicial como violatoria del debido proceso, según la sentencia T- 297 de 2006 de esa misma Corporación y que se configura por el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente. El desborde del concepto de plazo razonable involucra un análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente, el análisis global de procedimiento y la falta de motivo o justificación razonable en la demora. No obstante también se ha precisado que es necesario demostrar que se ha intentado agotar todos los medios que las circunstancias permitan para evitar el detrimento de las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso. ... 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. Así las cosas, el funcionario que pretenda justificar la mora debe acreditar que ésta se dio a pesar del cumplimiento oportuno y cabal de sus funciones, y que se generó por razones objetivas insuperables que no pudo prever ni evitar. Por lo anterior, es evidente que le asiste razón a la accionante, en tanto que no pueden auspiciarse actuaciones tales como la asumida por el Tribunal que sin observar las condiciones de vulnerabilidad de la peticionaria y los antecedentes del caso, no fue lo suficientemente diligente para evitar que entre el inicio del proceso ejecutivo y el dictamen pericial que se requiere, han transcurrido cerca de dos -2- años, los cuales se cumplen en un mes, cuando dicho proceso requiere de una mayor agilidad debido a la clase de acreencias que se reclaman por la tutelante (Derechos laborales de pensión de una persona de la tercera edad, que ha demostrado tener todo el derecho a dicho reconocimiento), sin que la mora justificada que expone la demandada sea mérito para seguir posponiendo la decisión de fondo largamente esperada por la actora ... Advierte la Sala entonces, que deberán protegerse los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la demandante y ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – En Descongestión, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a dar respuesta a la accionante indicándole la fecha probable en la cual esa Corporación decidirá el tema planteado, a la vez que deberá dentro de los cuarenta -40- días siguientes a la notificación de la presente decisión, gestionar lo necesario para que la señora Contadora emita su concepto, dándole prelación al presente caso, para efectuar la reliquidación de la pensión, a fin de que se pueda emitir el mandamiento de pago. Por lo anterior, encuentra la Sala que en el presente asunto deben ampararse los derechos fundamentales alegados, para que de acuerdo a las instrucciones impartidas, la tutelada se pronuncie sobre el mandamiento de pago.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 7 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 228 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 229 / LEY 270 DE 1996 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTICULO 42

NOTA DE RELATORIA: En relación a la mora judicial, ver, Corte Constitucional, Sentencias T-945 A de 2 de octubre de 1998, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T- 803 de 11de octubre 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T- 297 de 7 de abril de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA – SUBSECCION A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ

Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-15-000-2015-03189-00(AC)

Actor: BLANCA CECILIA VANEGAS CASTELLANOS

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINARMARCA-DESCONGESTION Y PROCURADOR 55 VIGILANCIA DE LA FUNCION PUBLICA

La Sala decide la TUTELA interpuesta por la ciudadana BLANCA CECILIA VANEGAS CASTELLANOS, por intermedio de apoderado, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca-En Descongestión, y del Procurador 55 Delegado para la Vigilancia de la Función Pública, por la demora causada en el trámite del proceso ejecutivo para hacer efectivo el pago de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho de fecha 28 de septiembre de 2012, por medio de la cual el citado Tribunal ordenó la reliquidación de la pensión de vejez de la accionante y condenó a la Universidad Nacional – Fondo de Pensiones, a pagar las mesadas no cubiertas, entre otros proveídos, fallo que quedo ejecutoriado el 18 de enero de 2013.

I. ANTECEDENTES

La accionante reclama la protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, favorabilidad, dignidad, seguridad social, de la protección a la tercera edad y de los derechos adquiridos en materia pensional, por la demora en el trámite del proceso ejecutivo iniciado desde el 24 de febrero de 2014, con fundamento en los siguientes:

1.- HECHOS

1.1.- El 7 de septiembre de 2010 la señora Blanca Cecilia Vanegas Castellanos, por intermedio de apoderado, radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho (Expediente 2010-812) ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – En Descongestión, con el propósito de lograr la reliquidación de la pensión de vejez.

1.2.- Mediante sentencia de primera instancia de fecha 28 de septiembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Descongestión, falló favorablemente

las peticiones de la demandante, ordenando la reliquidación de la pensión y condenando a la Universidad Nacional de Colombia - Fondo de Pensiones, a pagar las mesadas no cubiertas, sin que las partes interpusieran recurso de apelación.

1.3.- La sentencia referida fue dictada en abstracto, pero sentó como base para la reliquidación ordenada una primera mesada de \$ 5'532.047.00, suma mayor a la reconocida inicialmente por la demandada en la resolución acusada, y señaló la fórmula correspondiente para calcular las mesadas no cubiertas.

1.4. El 24 de febrero de 2014 la demandante promovió proceso ejecutivo contra la Universidad Nacional de Colombia - Fondo de Pensiones, para hacer efectivo el pago de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho de fecha 28 de septiembre de 2012.

1.5. Cinco -5- meses después de haber radicado la demandante proceso ejecutivo (21 de julio de 2014), la Magistrada ponente dictó un Auto ordenando como prueba oficiosa la designación de un perito Contador Público, de la lista de Auxiliares de la Justicia, cuando lo que procedía, en criterio de la accionante, era el mandamiento ejecutivo de pago.

1.6. El demandante considera que el peritazgo decretado, hace suponer deficiencias dentro del fallo dictado, puesto que la sentencia ejecutoriada había dispuesto la fórmula para calcular el incremento y la base de la primera mesada, de donde se deduce que era innecesaria la designación de un perito. Según el texto del proveído que se transcribe, el Tribunal considero que no existía certeza sobre las sumas que realmente debían pagarse a favor de la ejecutante en caso de librarse mandamiento de pago, razón por la que ordenó la designación de un experto para realizar la respectiva liquidación de la pensión y así precisar las sumas a pagar.

1.7. Después de transcurridos siete -7- meses de la designación, el perito nombrado no se posesionó, razón por la cual la magistrada conductora del proceso ejecutivo, por Auto de fecha 23 de febrero de 2015, resolvió remitir el expediente a la Contadora de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo, para elaborar la reliquidación de la pensión.

1.8. El 21 de mayo siguiente, con oficio No. 2234, el Tribunal envió el expediente a la Contadora sin que hasta la fecha se tenga conocimiento ni notificación sobre el concepto que debe emitir la citada profesional, como tampoco se ha podido tener acceso al expediente.

1.9. Ante esta circunstancia, con fecha 13 de agosto de 2015, la demandante acudió ante la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, para solicitar su intervención, a quien se le manifestaron los hechos antes expuestos. Esta solicitud no ha sido contestada por el mencionado funcionario del Ministerio Público, a pesar de ser reiterada mediante comunicación de fecha 15 de octubre de 2015.

1.10. La demandante manifiesta ser sujeto de la especial protección del Estado, debido a su condición de persona de la tercera edad, actualmente con 68 años de edad, y que ha dedicado gran parte de su senectud, desde el año 2009, a reclamar y hacer valer sus derechos fundamentales a la seguridad social a través de todos los medios jurídicos posibles, sin que hasta la fecha sean satisfechos totalmente.

2.- PRETENSIONES

Las pretensiones de la acción de tutela son las siguientes:

*“... **Primera. – PROTECCIÓN** de los derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la seguridad social, a los derechos*

adquiridos en materia pensional y demás derechos fundamentales que estén siendo vulnerados o estén amenazados.

Segunda. Otras medidas. *Se tomen las demás providencias necesarias para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales invocados que, en el plazo más breve posible, le permitan a la accionante el restablecimiento de sus derechos legales, además de las previsiones y sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991.”*

3.- INFORMES

Por auto de 20 de noviembre de 2015, el Despacho admitió la solicitud de tutela y ordenó notificar a las partes interesadas, comunicar a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y solicitar a la demandada una certificación sobre el estado actual del proceso ejecutivo citado, radicado con el No. 25000232500020100081201, y copia de las actuaciones surtidas dentro del mismo.

4.- INTERVENCIONES

4.1.- El apoderado de la Universidad Nacional de Colombia – Fondo de Pensiones, mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2015 (fls. 31 y ss.), presentó memorial de oposición, señalando la improcedencia de la acción de tutela en el presente caso, teniendo en cuenta el principio de subsidiaridad. Además, observó que el proceso aún se encuentra en trámite, lo cual impide el uso del medio extraordinario de defensa, cuando aún no existe decisión de fondo del proceso ejecutivo, reiterando la improcedencia de tutela contra providencias judiciales cuando no se han agotado los medios de defensa ordinarios.

Consideró que si lo que se pretende atacar es el auto mediante el cual el Tribunal Administrativo ordenó la práctica de una prueba pericial, previamente a librar mandamiento de pago, se evidencia la improcedencia de la tutela, toda vez que el

asunto está en trámite y no se han agotado los medios de defensa judicial ordinarios, concluyendo que lo que pretende el demandante es revivir etapas procesales.

Por último, argumentó el apoderado de la Universidad Nacional-Fondo de Pensiones, que no se cumple con el requisito de la inmediatez, por cuanto el auto que dispuso la designación de perito es de 21 de julio de 2014, fecha desde la cual han transcurrido más de seis -6- meses.

De otra parte, considera que dentro del proceso ejecutivo iniciado por la actora es necesario y procedente la liquidación de la pensión bajo los parámetros establecidos en la sentencia en abstracto dictada por el mismo Tribunal Administrativo el 28 de septiembre de 2012, según lo dispuesto por el artículo 177 del C.C.A. al regular el cobro de las condenas a cargo de La Nación o de las entidades públicas, siendo así que el título ejecutivo en estos casos, estará constituido por la sentencia en abstracto y el auto que decide el incidente de liquidación.

4.2.- A su vez, la Magistrada Martha Jeanette González Gutiérrez, miembro del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - En Descongestión, por escrito de fecha 4 de diciembre de 2015, después de referirse a todo el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y explicar las razones en las que el Tribunal Administrativo sustentó el fallo que constituye título ejecutivo, señaló que se cumplieron todas las etapas de ley, que el valor que se indicó en el fallo de nulidad y restablecimiento fue meramente estimativo y hace parte de la *obiter dicta*, la cual no es vinculante, que era necesario establecer, mediante un peritazgo, si la demandada había dado cumplimiento al fallo de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que demuestra la pertinencia de la designación del perito.

Agregó que cualquiera que sea la fuente del título ejecutivo, el documento correspondiente debe contener una obligación clara, expresa y exigible, de tal manera que no exista equívoco en cuanto a la prestación debida. De la lectura del

título emerge su alcance, razón por la cual debe estar especificado y se hace exigible por no estar sometido a plazo o condición.

Que el efecto fundamental del proceso ejecutivo radica en el cumplimiento forzado de una obligación y no en la declaración o constitución de dicha obligación, lo que significa que el juez de la ejecución debe tener certeza sobre los requisitos de existencia del título, de tal manera que no exista equívoco de que se trata de una obligación clara, expresa y exigible que permita el cumplimiento del derecho mediante la fuerza del Estado, a las luces del artículo 488 del C.P.C., asunto que no queda finiquitado sino con la ejecutoria del mandamiento de pago, el cual en el caso presente, emana de una sentencia judicial que debe tener fuerza ejecutiva conforme a la ley, es decir, establecer y determinar de manera clara y exacta el valor del título, de donde emerge la obligación clara, expresa y exigible.

Recordó que el juez de primera o segunda instancia, en ejercicio de la función oficiosa de control de legalidad de la ejecución, debe verificar si realmente se cumplen los requisitos establecidos al título ejecutivo para proferir mandamiento de pago.

En virtud del requerimiento efectuado a la contadora del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a instancias de la tutela interpuesta, aparece escrito de la citada funcionaria, quien manifestó, en resumen, que dado el gran volumen de procesos a cargo de la Sección Segunda de ese Tribunal, ha venido dando trámite a los expedientes que se encuentran bajo su responsabilidad en la medida de sus posibilidades, resaltando que es la única Contadora con que cuenta esa Corporación para el servicio de todos los despachos de Descongestión, Oralidad y Conjueces, por lo que la Sala de esa Sección ha solicitado al Consejo Superior de la Judicatura la creación de un nuevo cargo de Contador, lo cual a la presente fecha no se ha decidido, anexando copia de las solicitudes aludidas.

Precisó que actualmente el expediente se encuentra en turno de estudio para verificación del cumplimiento de la orden impartida en la sentencia mencionada, hoy reclamada como título ejecutivo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece que "**Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto**", la cual, en principio, procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

Igualmente, esta Sala ya ha definido la improcedencia de la tutela por no acreditarse el requisito de inmediatez. En el caso presente, entre la fecha de la última actuación (23 de febrero de 2015) y la solicitud de amparo constitucional (19 de noviembre de 2015) transcurrieron cerca de 9 meses, lapso que excede con suficiencia el plazo de 6 meses fijado por la Sala Plena de la misma Corporación como razonable para la interposición de la acción.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que no son de recibo para la Sala las afirmaciones de la demandante, en el sentido de pretender cuestionar una decisión judicial ejecutoriada, en la cual se surtieron las instancias de ley y sobre la cual no se solicitó aclaración o corrección, de igual manera que lo hizo la parte demandada, debe la Sala analizar las circunstancias que el demandante señala para determinar si la mora presentada en el trámite judicial ejecutivo, viola o no los derechos fundamentales de la señora Blanca Cecilia Vanegas Castellanos.

Lo primero que debe observarse es que no desvirtúa la demandante la necesidad y utilidad de la prueba decretada por la Magistrada sustanciadora el designar un perito y finalmente remitir el expediente a la Contadora liquidadora del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para efectos de liquidar el valor final de la sentencia condenatoria, a raíz de que tratándose de un proceso ejecutivo es necesario que se verifique la suma neta que debe pagarse para asegurar que el título ejecutivo sea claro, expreso y exigible. Sin esta condición se haría imposible cumplir con los requisitos para asegurar el pago que la tutelante reclama, lo cual le beneficia su condición de reclamante antes que perjudicarla.

Los argumentos expuestos en contra de la sentencia inicial, claramente evidenciadas hoy en día por la accionante, han debido esgrimirse en su momento oportuno, para dar lugar a que la presente situación no hubiera tenido ocasión de surgir como un inconveniente. Si bien no puede ser justificada la presunta mora explicada por la tutelada, existen razones jurídicas que ameritan la necesidad de dicho dictamen pericial para que el proceso ejecutivo pueda continuar, de lo contrario se vería perjudicada en grado extremo la misma demandante.

1.- Problema jurídico

Vistos los antecedentes fácticos del caso, el problema jurídico central sobre el que esta Sala debe pronunciarse consiste en establecer si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de Descongestión - Sección Segunda, y el Procurador Delegado, vulneraron los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y acceso a la administración de justicia, al no haber dictado, a la fecha de presentación de la presente acción, mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo iniciado para exigir el cumplimiento de la sentencia proferida por esa misma Sala en el año 2012.

2.- Del caso en concreto

2.1. Del requisito de inmediatez

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, uno de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales es el relativo al cumplimiento del requisito de inmediatez; es decir, se debe acreditar que la tutela contra una providencia judicial se hubiere interpuesto en un plazo razonable.

Es de la esencia de este medio de defensa judicial la *urgencia* en la protección de las garantías constitucionales, el respeto a la seguridad jurídica y los derechos de terceros afectados. Es por esto que debe mediar un término razonable entre la ejecutoria de la decisión judicial que se aduce como violatoria de los derechos fundamentales del accionante y la presentación de la acción de tutela para buscar su amparo.

Para la Corte Constitucional, esta condición de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es razonable, pues *“...de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos”*¹.

Además, como lo señaló la misma Corporación en providencia reciente², el requisito de la inmediatez protege los derechos de terceros *“...que pueden ser vulnerados por una tutela ejercida en un plazo irrazonable”*³; da vigencia al principio de seguridad jurídica, al impedir que el amparo se convierta en un factor

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Esta tesis se ha mantenido por la Corporación a lo largo de los años. En particular, en la sentencia T-735 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos), en la que se analizó la procedencia de una acción de tutela que se interpuso tres años, nueve meses y ocho días, después del fallo materia de censura, con relación al alcance de este principio, expresó lo siguiente: *“La Corte Constitucional ha clasificado el principio de inmediatez como un requisito general de procedencia que versa sobre una exigencia de acuerdo con la cual, la acción de tutela debe ser instaurada oportunamente, en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración”*. Con relación al término en que se interpuso la acción de tutela, en el caso citado, la Corporación consideró que este era, *“[...] desmedido, poco razonable y desproporcionado para solicitar la intervención del juez de tutela”*.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-217 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada.

³ Sentencias T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-654 de 2006, T-890 de 2006, T-905 de 2006, T-1084 de 2006, T-1009 de 2006, T-792 de 2007, T-594 de 2008 entre otras.

que atente contra ella⁴; y previene el abuso del derecho, al “...evitar el uso de este mecanismo constitucional como herramienta supletiva de la propia negligencia en la agencia de los derechos⁵”.

La inmediatez es una condición que permite concretar la *urgencia* del amparo constitucional y, por tanto, determinar si la acción se interpuso en un plazo razonable. Justamente, porque la acción de tutela es un medio excepcional para la protección pronta y eficaz de tales derechos, es que se requiere que la acción se ejerza en un tiempo razonable, prudencial. Lo que no puede ser admisible es que se utilice dicho mecanismo extraordinario para suplir una indebida, extemporánea o ineficaz gestión de los intereses propios dentro del juicio normal adelantado con todas las garantías legales que la ley impone.

En atención a lo dicho, la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia del 5 de agosto de 2014, acogió como regla general “*un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso, para determinar si la acción de tutela contra providencias judiciales se ejerce oportunamente*”⁶.

El acuerdo respecto de este plazo no es caprichoso pues, por una parte, ha sido un término considerado como razonable por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, por otra, es fruto de la apreciación de lo que acaece en relación con este tipo de acciones. Así, en la Sentencia T-328 de 2010, precedente reiterado en las sentencias T-2 17 y T-505 de 2013, se dijo:

“... no existe una definición de antemano, con vocación general, de la razonabilidad y proporcionalidad para el tiempo de presentación de la acción de tutela contra providencias judiciales. Así, es deber del juez constitucional analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas

⁴ Sentencias T-526 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-692 de 2006, T-890 de 2006, T-905 de 2006, T-1009 de 2006, T-1084 de 2006, T-825 de 2007, T-299 de 2009, T-691 de 2009 y T-883 de 2009, entre otras.

⁵ Sentencia T-594 de 2008. En el mismo sentido sentencias T-526 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-1009 de 2006, T-299 de 2009, T-691 de 2009, T-883 de 2009, entre otras.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 5 de agosto de 2014. Radicado: Radicado 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

características. [...] En algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso" (subrayas fuera de texto).

Observa la Sala que las providencias que se cuestionan fueron proferidas, la primera, el 21 de julio de 2014, designando un perito para que rindiera su experticia sobre la liquidación correcta de la pensión y el valor a pagar como título ejecutivo. Y febrero 23 de 2015, siete -7- meses después, se ordena remitir el expediente a la señora Contadora del Tribunal, para que sea ella quien rinda el correspondiente informe, y la solicitud de amparo constitucional fue radicada el 19 de noviembre, 8 meses y 23 días después, lapso que excede con suficiencia el plazo de 6 meses. Sin embargo, se observa que dentro de dicho plazo el abogado apoderado de la demandante, reclamo en varios momentos la pronta atención de sus peticiones, sin que ellas fueran resueltas ni se le informara sobre el trámite, inclusive acudió ante el Procurador Delegado 55 para que en uso de sus poderes disciplinarios interviniera en defensa de los derechos invocados.

Las solicitudes ante el Procurador Delegado 55 para pedir su intervención, si bien no son hechos que puedan incidir en el trámite del proceso ejecutivo, demuestran las gestiones realizadas por el apoderado de la demandante para lograr la celeridad del proceso y evitar la mora injustificada, sin que hasta el momento lo haya logrado.

Así, en principio, si bien la acción de tutela no acredita en sentido estricto el cumplimiento del requisito de inmediatez, no resulta admisible que la demandada se haya demorado cerca de dos -2- años en decidir sobre el mandamiento de pago, sobre todo teniendo en cuenta que ese mismo Despacho judicial fue quien conoció y declaró el derecho en el proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho en el año 2012.

Debe precisarse que en el caso particular, aunque la señora Magistrada Sustanciadora ha explicado y sustentado las razones que dan cuenta de una posible mora en el trámite, ello no justifica que después de transcurridos cerca de 16 meses, contados a partir del auto de designación de perito, aún no se haya tomado una decisión sobre el proceso ejecutivo. No puede dejarse al ciudadano la carga de soportar una mora injustificada en el servicio de administración de justicia, sin que ninguna de las causales para dicha mora pueda atribuírsele a quien solicita la pronta solución de su caso.

Entre la fecha del auto que ordenó el traslado del expediente a la señora Contadora del Tribunal para que emita su concepto (23 de febrero de 2015) a la fecha de interposición de la tutela (noviembre de 2015) han transcurrido cerca de 9 meses, por tanto, no se justifica el estudio de los demás requisitos para la prosperidad de la acción de tutela, por cuanto el demandante manifiesta que continuamente ha estado preguntando por el estado del expediente, hasta que finalmente decidió recurrir ante el Procurador Delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, quien a pesar de reiterarle la solicitud de intervención, ha guardado silencio.

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 judiciales.

Con el propósito de asegurar la efectividad de los citados derechos, la Ley 270 de 1996 reconoció –entre otros– la celeridad (art. 4°)⁷, la eficiencia (art. 7°)⁸ y el

⁷ **“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.”

⁸ **“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”.

respeto por los derechos de los intervinientes en el proceso⁹, como principios orientadores de la administración de justicia, cuya exigibilidad abarca el deber del operador judicial de 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”, al mismo tiempo que el artículo 42 del Código General del Proceso, al referirse a las obligaciones del juez, determina que uno de sus deberes es: (...) 8. Dictar las providencias dentro de los términos legales, fijar las audiencias y diligencias en la oportunidad legal y asistir a ellas.”

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

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

⁹ Sentencia T-803 de 2012.

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 subsanados.

En este punto, considera la Sala necesario efectuar la siguiente precisión, acerca de la mora judicial, censurada desde la misma Carta Política en el artículo 228 de la Constitución que exige a la administración de justicia actuar con diligencia frente a los términos procesales, so pena de sanción. En efecto, el artículo 29 superior hace referencia expresa al derecho fundamental a *“un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”*, de tal manera que se plantea la observancia obligatoria de los términos judiciales como un factor esencial para garantizar la materialización de los principios constitucionales del ordenamiento jurídico. De igual manera, el artículo 228 de la Constitución señala, en relación con la administración de justicia, que *“los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”*.

En este mismo sentido el artículo 229 del mismo Estatuto establece la garantía de acceder a la administración de justicia¹⁰, poniendo en marcha el aparato judicial, bajo el entendido de que la autoridad competente resuelva oportunamente el asunto que le ha sido planteado, en concordancia con el principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos¹¹ y efectividad de los derechos¹².

Ahora bien, la Corte Constitucional ha definido la mora judicial como “un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho

¹⁰ El derecho de acceso a la administración de justicia no sólo es entendido en términos de presupuesto para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, sino que abarca, a su vez, tres elementos: (i) el acceso efectivo al sistema judicial, del que toda persona es titular ya sea por sí mismo o por intermedio de otro; (ii) el transcurso de un proceso que envuelva todas las garantías judiciales incluida la decisión en un plazo razonable; y (iii) la ejecución material del fallo.

¹¹ Artículo 365 C.P

¹² Artículo 2 C.P

de acceso a la administración de justicia”¹³, y que se presenta como “resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos”¹⁴.

No obstante, para establecer si la mora en la decisión de las autoridades es violatoria de derechos fundamentales, debe acudirse a un análisis sobre la razonabilidad del plazo y verificar el carácter “injustificado” en el incumplimiento de los términos¹⁵. Al efecto, vale la pena traer a colación algunas características de la mora judicial como violatoria del debido proceso, según la sentencia T- 297 de 2006 de esa misma Corporación y que se configura por el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente.

El desborde del concepto de plazo razonable involucra un análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente, el análisis global de procedimiento y la falta de motivo o justificación razonable en la demora.

No obstante también se ha precisado que es necesario demostrar que se ha intentado agotar todos los medios que las circunstancias permitan para evitar el detrimento de las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso:

“De la disposición normativa transcrita se puede inferir la obligación que vincula a todas las autoridades nacionales de adelantar de manera celeré y diligente todos los asuntos sometidos a su conocimiento. Esta Corte¹⁶ ha señalado en varias oportunidades, que de la interpretación sistemática de los artículos 29 y 228 de la Constitución se deduce el deber de todos los funcionarios de observar rigurosamente los términos

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-945 A de 1998.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Sentencia T- 803 de 2012.

¹⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-348 de 1993, T-502 de 1997, T-577 de 1998, T- 1227 de 2001, C-012 de 2002.

procesales prescritos para las diferentes actuaciones adelantadas frente al Estado¹⁷.

Ahora bien, respecto de la mora judicial, tal como la ha entendido esta Corte, viola el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia cuando la dilación en el trámite de una actuación es originada no en la complejidad del asunto o en la existencia de problemas estructurales de exceso de carga laboral de los funcionarios, sino en la falta de diligencia y en la omisión sistemática de sus deberes por parte de los mismos.”¹⁸

De lo anterior, lo que se concluye es 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 se está en presencia de una afectación o amenaza al debido proceso y por ende al acceso a la 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.

Así las cosas, el funcionario que pretenda justificar la mora debe acreditar que ésta se dio a pesar del cumplimiento oportuno y cabal de sus funciones, y que se generó por razones objetivas insuperables que no pudo prever ni evitar.

¹⁷ Ver sentencia T-1249 de 2004 proferida por esta Sala de Revisión.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T- 357 de 2007

Conforme a lo anterior, es evidente que si desde el 24 de febrero de 2014, fecha en la cual se radicó el proceso ejecutivo, a la fecha han transcurrido en total cerca de dos -2- años (1 año 11 meses) y posteriormente, entre la fecha de designación del perito por Auto de 21 de julio de 2014 y la fecha del Auto que ordenó el traslado del expediente a la Contadora liquidadora del Tribunal, de fecha 23 de febrero de 2015, transcurrieron siete -7- meses, como lo señala la misma Magistrada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al contestar la acción de tutela, sin que a la fecha de esta sentencia haya dictado mandamiento de pago, ni se haya emitido el concepto por parte la Contadora, como tampoco se ha indicado a los intervinientes los motivos por los cuales se ha incurrido en dicha tardanza, y si ella corresponden a fallas estructurales en el funcionamiento de esa Corporación, es evidente que con tal actuar se incurrió en una mora judicial no justificada, pues de ninguna manera se dieron elementos de juicio a esta Sala que permitan establecer que la omisión en adoptar la decisión frente al mandamiento de pago, cuente con una justificación objetiva que implique más de trece -13- meses para decidir la solicitud de orden de pago de la sentencia ejecutoriada. Debe observarse que la demandante ha esperado en total, un tiempo de cinco -5- años para que su pensión sea efectiva y correctamente liquidada, reconocida y pagada.

Por lo anterior, es evidente que le asiste razón a la accionante, en tanto que no pueden auspiciarse actuaciones tales como la asumida por el Tribunal que sin

observar las condiciones de vulnerabilidad de la peticionaria y los antecedentes del caso, no fue lo suficientemente diligente para evitar que entre el inicio del proceso ejecutivo y el dictamen pericial que se requiere, han transcurrido cerca de dos -2- años, los cuales se cumplen en un mes, cuando dicho proceso requiere de una mayor agilidad debido a la clase de acreencias que se reclaman por la tutelante (Derechos laborales de pensión de una persona de la tercera edad, que ha demostrado tener todo el derecho a dicho reconocimiento), sin que la mora justificada que expone la demandada sea mérito para seguir posponiendo la decisión de fondo largamente esperada por la señora Blanca Cecilia Vanegas.

Por auto para mejor proveer de fecha 18 de enero de 2016 (fl.82), se ordenó la vinculación al proceso del Procurador Delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, a fin de que se pronunciara sobre las pretensiones de esta demanda. De las respuestas ofrecidas por dicho ente del Ministerio Público (fls. 94 a 112) a través de varios de sus funcionarios, se deduce claramente que el derecho de petición radicado ante dicha entidad por la demandante y reiterado luego, según prueba anexada a folios 6 y ss., y 10 y ss., de fechas 13 de agosto y 15 de octubre de 2015, respectivamente, no ha sido atendido, razón por la cual debe ordenarse se dé respuesta a la petición dentro del plazo otorgado.

Advierte la Sala entonces, que deberán protegerse los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la demandante y ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – En Descongestión, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a dar respuesta a la accionante indicándole la fecha probable en la cual esa Corporación decidirá el tema planteado, a la vez que deberá dentro de los cuarenta -40- días siguientes a la notificación de la presente decisión, gestionar lo necesario para que la señora Contadora emita su concepto, dándole prelación al presente caso, para efectuar la reliquidación de la pensión, a fin de que se pueda emitir el mandamiento de pago.

Por lo anterior, encuentra la Sala que en el presente asunto deben ampararse los derechos fundamentales alegados, para que de acuerdo a las instrucciones impartidas, la tutelada se pronuncie sobre el mandamiento de pago.

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.- CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales del debido proceso, acceso efectivo a la justicia y protección a las condiciones especiales de la

demandante, de acuerdo a la demanda interpuesta por la ciudadana Blanca Cecilia Vanegas Castellanos, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – En Descongestión y el Procurador Delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

En consecuencia, **ORDENAR** que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, se comunique a la señora Blanca Cecilia Vanegas Castellanos y a su Apoderado, la fecha probable en que se decidirá sobre el mandamiento de pago, de acuerdo al proceso ejecutivo iniciado. E igualmente se fije la fecha para dictar el auto respectivo de mandamiento de pago, lo cual deberá suceder dentro de los cuarenta -40- días siguientes a la presente sentencia, previo dictamen que emita la señora Contadora del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.- REQUERIR a la señora Magistrada sustanciadora y al señor Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que se tomen las medidas a su alcance, a fin de dar impulso dentro del menor plazo posible, al proceso ejecutivo seguido por la demandante de tutela, de acuerdo a los antecedentes del caso.

3. NOTIFÍQUESE esta providencia a los interesados por telegrama o por cualquier otro medio expedito.

4.- SI NO FUERE IMPUGNADA la presente providencia, 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

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ