



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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-04882-00  
**Demandante:** MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META, DESPACHOS 001-002<sup>2</sup> Y SECRETARÍA

**Temas:** Tutela contra autoridad judicial. Mora judicial injustificada en medio de control de controversias contractuales. Pronunciamiento sobre emplazamiento y designación de curador *ad litem*

**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la acción de tutela promovida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>3</sup>, mediante apoderado judicial, contra el Tribunal Administrativo del Meta, Despachos 001-002 y Secretaría, en la que pide el amparo constitucional de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso, que considera vulnerados con la falta de respuesta a las solicitudes relacionadas con el emplazamiento y la designación de curador *ad litem* radicadas el 8 y 26 de agosto y 22 de noviembre de 2019, 21 de julio y 28 de octubre de 2020, 16 de febrero y 24 de mayo de 2021, en el marco del medio de control de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Hechos**

Afirmó que el 8 y 26 de agosto y 22 de noviembre de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante apoderado judicial, radicó ante la Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta solicitud referente al “*pronunciamiento del emplazamiento aportado y designación curador ad litem*”, en el proceso de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00.

Manifestó que el 21 de julio y 28 de octubre de 2020, 16 de febrero y 24 de mayo de 2021, la apoderada judicial de la entidad actora radicó ante la Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta “*memorial de impulso del presente. Demandante: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Demandado: Armado Pineda y otros Radicado: 2015-00273 Medio de control: controversia contractual*”, mediante

<sup>1</sup> Magistrada Teresa de Jesús Herrera Andrade.

<sup>2</sup> Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando.

<sup>3</sup> La acción de tutela se presentó el 27 de julio de 2021.



mensaje de datos remitido al correo electrónico [sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Aseguró que el 9 de junio de 2021, en respuesta a las solicitudes presentadas por la entidad demandante, el Auxiliar Judicial del Tribunal Administrativo del Meta por mensaje de datos remitido al correo electrónico [andrea.ruiz@litigando.com](mailto:andrea.ruiz@litigando.com) informó que “el proceso 500012333000-2015 00273 00 fue objeto de redistribución y ahora corresponde su conocimiento al despacho del magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, también se comunica que el mismo fue enviado al contratista de la Rama Judicial para ser escaneado, pero aún no ha sido devuelto debidamente organizado y digitalizado. Solo una vez culminado ese trámite se podrá dar impulso al proceso”.

Por último, sostuvo que a la fecha de presentación de la acción de tutela “han transcurrido más de 2 años sin que el despacho se pronuncie al respecto con el fin de continuar con el trámite de notificación de la demanda, tiempo más que exagerado para no culminar con la misma”.

## 2. Fundamentos de la acción

La entidad demandante presentó acción de tutela con el fin de que el juez constitucional ampare los derechos fundamentales de petición y al debido proceso, supuestamente vulnerados por el Tribunal Administrativo del Meta, Despachos 001-002 y Secretaría, al no resolver las solicitudes presentadas entre el 8 de agosto de 2019 y el 24 de mayo de 2021, referentes al “*pronunciamiento del emplazamiento aportado y designación curador ad litem*”, en el proceso de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00.

En cuanto al contenido del derecho fundamental de petición citó los artículos 23 de la Constitución Política, 7° de la Ley 1437 de 2011 y 14 de la Ley 1755 de 2015, que establecen que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y a obtener resolución pronta, completa y de fondo y que toda petición debe resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, además, que la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver o contestar, constituirán causal de mala conducta para el funcionario y darán lugar a las sanciones correspondientes. Además, transcribió apartes de la sentencia T-377 de 2000, proferida por la Corte Constitucional que alude a que el núcleo esencial de este derecho se circunscribe a la resolución pronta y oportuna de la petición.

Por último, adujo que es evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, para lo cual citó la sentencia T-1082 de 2012 de la Corte Constitucional, e indicó que “*la vulneración causada a mi poderdante; de manera extensiva, en lo concerniente a la falta de observancia del accionado al principio de celeridad en lo que respecta a las siguientes condiciones: el incumplimiento de los plazos, el impulso procesal de los actos encaminados a la consecución de los fines del proceso, así mismo, la ejecución de dichos actos de manera oportuna*”, aunado que los jueces cuentan con los instrumentos jurídicos necesarios para el desempeño efectivo del derecho “*a un proceso sin dilaciones injustificadas*”.

## 3. Pretensiones

En el escrito de tutela la entidad accionante formuló las siguientes:

*“PRIMERO: Se declare que la Entidad accionada, vulneró los derechos fundamentales al DERECHO DE PETICIÓN en conexidad con el DERECHO AL DEBIDO PROCESO.*



*SEGUNDO: Con el fin de garantizar restablecer los derechos fundamentales que le asisten a la Entidad que represento, solicito respetuosamente a los Honorables Magistrados, ordenar a la accionada, que en el término máximo de (48) cuarenta y ocho horas, contado a partir de la notificación del fallo de primera instancia, proceda a resolver de fondo las peticiones incoadas dentro de los procesos judiciales relacionados en la cronología que antecede.*

*TERCERO: En subsidio de lo anterior, respetuosamente solicito a los Honorables Magistrados, ordenar todo lo que el Honorable Despacho considere pertinente para garantizar el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados”.*

#### 4. Pruebas relevantes

La entidad demandante allegó con la acción de tutela los siguientes documentos:

- Copia de las peticiones radicadas en la Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta el 8 y 26 de agosto y 22 de noviembre de 2019, suscritas por la apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en las que solicitó “*pronunciamiento del emplazamiento aportado y designación curador ad litem*”, en el marco del medio de control de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00.
- Captura de pantalla de los correos electrónicos de 21 de julio y 28 de octubre de 2020 y 16 de febrero y 24 de mayo de 2021, mediante los cuales remitió “*memorial de impulso del presente. Demandante: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Demandado: Armado Pineda y otros Radicado: 2015-00273 Medio de control: controversia contractual*”, al correo electrónico [sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co)

#### 5. Trámite procesal

Por auto de 30 de julio de 2021, la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda y ordenó notificar a la autoridad demandada, así como a Seguros del Estado S.A. y al señor Armando Pineda Pineda, como terceros interesados en el resultado del proceso.

La Secretaría General de esta Corporación libró los oficios 74919 a 74921 y 74923 de 3 de agosto de 2021, con el fin de darle cumplimiento a la referida decisión<sup>4</sup>.

Así mismo, el 19 de agosto de 2021, la Secretaría General mediante correo certificado 4 72 envió el oficio APV/3277 de 19 de agosto de 2021, al señor Armando Pineda Pineda a la dirección aportada por la apoderada judicial de la entidad demandante<sup>5</sup> “*Conjunto los Cedros, Casas 2 Vereda Vanguardia – Villavicencio*”, con el objetivo de notificar el auto admisorio de la acción de tutela.

#### 6. Oposición

##### 6.1. Respuesta del Tribunal Administrativo del Meta, Despacho 001

En memorial de 5 de agosto de 2021, la Magistrada a cargo del Despacho pidió que se declare la improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad, al considerar que existe un mecanismo administrativo

<sup>4</sup> La autoridad judicial demandada y el tercero interesado fueron notificados a las siguientes direcciones de correo electrónico: [tadmin04met@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin04met@notificacionesrj.gov.co); [sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co); [sgtadminmet@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadminmet@notificacionesrj.gov.co); [des01tamet@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des01tamet@cendoj.ramajudicial.gov.co); [tutelasnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:tutelasnacionales@defensajuridica.gov.co); [juridico@segurosdelestado.com](mailto:juridico@segurosdelestado.com); [contactenos@segurosdelestado.com](mailto:contactenos@segurosdelestado.com); [juridico@segurosdelestado.com](mailto:juridico@segurosdelestado.com); [judiciales@segurosdelestado.com](mailto:judiciales@segurosdelestado.com); [notificacionesjudiciales@litigando.com](mailto:notificacionesjudiciales@litigando.com); [andrea.ruiz@litigando.com](mailto:andrea.ruiz@litigando.com); [notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co)

<sup>5</sup> En oficio remitido al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado el 11 de agosto de 2021.



idóneo y eficiente, *“como lo es la vigilancia administrativa ante el CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA”*, para garantizar los derechos fundamentales invocados por la entidad accionante.

Señaló que no existe mora injustificada ni una actuación irregular por el despacho que representa *“con ocasión del trámite procesal, menos aún, cuando debido a la enorme congestión judicial y sobrecarga laboral, al interior del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META, se debió realizar un proceso de redistribución de cargas laborales, que condujo al cambio de ponente en el respectivo medio de control”*, a lo que agregó, que a partir del 1º de febrero de 2021 fue designada como Presidenta del mencionado Tribunal, por lo *“que durante este periodo, el desempeño del cargo ha implicado la atención de diversas reuniones y comités, atención de asuntos administrativos y otras gestiones propias del cargo, que han comprometido tiempo y esfuerzos adicionales”*.

Dijo que *“durante el periodo de presunta inactividad, debe reconocerse además, que se presentaron diversas condiciones que han afectado el desarrollo normal de los términos procesales, entre ellos, tenemos el tiempo de vacancia y la suspensión de términos por el Covid-19, que se prolongó por más de 3 meses, así como la evidente carga laboral determinada por los impedimentos remitidos a este Despacho, provenientes del Despacho 002 de esta Corporación, que ascienden a 40 procesos durante el 2019, respecto de los cuales no existe acreditación efectiva de compensación en el reparto, situación que se presenta también, con diferentes medios de control, de los que mediante ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO, de radicado 50001 23 33 000 2018 00132 00, con fallo del 19 de marzo de 2019, se ordenó la compensación a favor de la suscrita, sin que a la fecha exista una compensación real y efectiva de tales cargas”*.

Manifestó que el despacho durante el último semestre de 2019 recibió un total de 187 procesos judiciales entre acciones especiales y medios de control, más el ingreso de procesos durante la emergencia de salud pública que ha generado el COVID-19, que asciende a más de cien controles inmediatos de legalidad, *“lo que determina una carga laboral excesiva que afecta el desenvolvimiento laboral”*, a lo que se agregan las acciones de tutela y cumplimiento, pérdidas de investidura, entre otros, con prioridad constitucional y legal.

Enfatizó que desde junio de 2020 se inició el proceso de digitalización de expedientes por lo que, *“mi Despacho debió encargarse de digitalización de expedientes de 1ª y 2ª instancia, pues pese a la existencia de un plan de digitalización seccional, el mismo ha resultado insuficiente, y en todo caso, ha presentado diversas falencias que han implicado que el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO en general, esté realizando la labor de digitalización de manera directa, a través de sus funcionarios, tarea que es sumamente dispendiosa, en razón de los pocos instrumentos tecnológicos disponibles, sin embargo, se ha tratado de asumir lo mejor posible, en la medida en que la capacidad humana lo ha permitido”*. Además, afirmó que solo en esta anualidad el despacho a su cargo contó con la ejecución de digitalización de procesos a través de contratistas, aun así la gestión de digitalización *“del contratista ha traído dificultades y complicaciones, demoras en algunos casos y ello ha incidido en que no pueda completarse mejores índices de digitalización de procesos”*.

Respecto a la no atención de los memoriales presentados por la entidad actora entre *“el 21 de julio de 2020 y el 16 de febrero de 2021”* en el proceso de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00, sostuvo que, con ocasión de las medidas de digitalización para implementar el expediente digital y la transición al aplicativo TYBA, resultaba necesario antes de emitir pronunciamiento alguno dentro de cualquier asunto, realizar el escaneo del



expediente, crearlo y subirlo a la plataforma, lo que no permitió con antelación, surtir el trámite respectivo dentro del citado proceso.

Señaló que el 28 de abril de 2021, en cumplimiento del “Acuerdo No CJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021”, entregó el proceso de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00 al despacho 002 de este Tribunal para su conocimiento, y enfatizó en que la mencionada remisión se hizo en virtud de las medidas de redistribución y homologación de cargas laborales.

Por último, adujo que *“el Despacho no ha sido negligente en el trámite del proceso judicial objeto de estudio y, por el contrario, el retardo que la parte actora reprocha con la presente acción de tutela se enmarca en uno de los supuestos en los que la jurisprudencia ha considerado justificada la mora judicial, es decir, cuando se configura la existencia de una congestión judicial por causa del exceso de carga laboral y la asunción extraordinaria de un volumen significativo de procesos por el Despacho a los cuales debe dárseles el correspondiente impulso procesal, situación que motivó además la redistribución del referido proceso”*.

## 6.2. Respuesta del Tribunal Administrativo del Meta, Despacho 002

En memorial de 5 de agosto de 2021, el Magistrado a cargo del medio de control de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00, pidió que se nieguen las pretensiones del amparo solicitado, al considerar que ha venido cumpliendo con el deber que le imponen los artículos 13, 24, 29 de la Constitución Política, convenciones, pactos internacionales, los términos procesales y el artículo 153 de la Ley 270 de 1996, por considerar que carecen de fundamento jurídico.

Indicó que las solicitudes de la entidad demandante corresponden a peticiones judiciales, frente a lo cual la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en considerar que su amparo no resulta procedente por vía de acción de tutela, cuando lo que se pretende es obtener pronunciamientos por parte de un juez durante el curso de un proceso, pues para ello el legislador previó los trámites para lograr dicho cometido.

En este sentido, sostuvo que el pronunciamiento frente al emplazamiento y la designación de curador *ad litem* resulta ser propio del proceso judicial, por lo que debe ser resuelto conforme a los procedimientos legales establecidos en los artículos 108 y 293 del Código General del Proceso.

Manifestó que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el no cumplimiento de los términos procesales por 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.

Hizo un recuento de las actuaciones realizadas dentro del medio de control de controversias contractuales en aras de justificar la mora judicial, así:

*“- De entrada, conviene precisar que con ocasión del brote de la enfermedad por coronavirus - Covid-19 y su declaratoria como una pandemia, el presidente de la República, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y, a su vez, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, suspendió los términos judiciales en todo el país, medida que se prorrogó hasta el 1º de julio de 2020. - En virtud de lo anterior, conforme a las normas que para el funcionamiento de la Rama Judicial se han expedido por parte del Gobierno Nacional como consecuencia de la Pandemia*



*Covid 19, así como lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta, se determinó que para garantizar el debido proceso, la revisión, control y seguimiento de los procesos se realizaría a través de la plataforma Justicia XXI Web -TYBA- <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/>, para lo cual resulta indispensable que los procesos en su totalidad se encuentren debidamente digitalizados en formato PDF. - A partir de entonces, por sus propios medios, esta corporación empezó a adelantar la colosal tarea de digitalización de los procesos que cursan en el Tribunal Administrativo del Meta, dando prioridad a las acciones constitucionales como las tutelas, populares, de grupo, de cumplimiento, habeas corpus y pérdida de investidura; así como las demás acciones con trámite especial como son los controles inmediatos de legalidad, las nulidades electorales, etc. - Solo hasta el mes de febrero del presente año se empezó a recibir apoyo, en la tarea de digitalización de los procesos, por parte del personal externo que la Rama Judicial contrató para tal fin. - En este punto, cabe señalar que, en virtud del Acuerdo CSJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, se efectuó la redistribución de algunos procesos en el Tribunal Administrativo del Meta, y allí se determinó que el proceso 500012333000-2015- 00273-00, que venía siendo conocido por el despacho de la magistrada Teresa Herrera Andrade, ahora le era asignado al despacho del suscrito. - Posteriormente, en el mes de abril fue recibido por este despacho el referido expediente, pero no en medio magnético, es decir, no se encontraba digitalizado en formato PDF. - El pasado 04 de junio de 2021, se procedió a hacerle entrega física del expediente al contratista de la Rama Judicial, a fin de que realizará la digitalización, quien lo devolvió en el mismo estado el día 25 del mismo mes y año, según dice, habiendo cumplido la tarea, sin embargo, a la fecha este despacho aun no cuenta con el proceso en medio magnético. - Desde el mes de febrero de 2021 y hasta el día de hoy, este despacho ha entregado al contratista de la Rama Judicial 146 procesos para ser digitalizados, sin embargo, solo respecto de 15 se han obtenido los archivos digitales y en formato PDF, pero el expediente 500012333000-2015-00273-00 no es uno de ellos”.*

Señaló que en este caso se presentaron situaciones que justifican razonadamente el tiempo que ha transcurrido sin que se haya resuelto la solicitud de emplazamiento y designación de curador *ad litem*, las cuales, afirmó, son ajenas a su voluntad.

Por último, adujo que “con el fin de dar cumplimiento al requerimiento del Consejo de Estado, efectuado mediante el auto del 30 de julio de 2021, respecto de remitir el proceso No. 500012333000-2015-00273-00, se advierte que el mismo será enviado de manera física en papel, comoquiera que, como fue señalado en precedencia, el mismo no se encuentra digitalizado”.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del reglamento interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

La Sala debe determinar si el Tribunal Administrativo del Meta Despachos 001<sup>6</sup>-y 002<sup>7</sup> y la Secretaría, incurrió en mora judicial al no resolver las solicitudes de

<sup>6</sup> Magistrada Teresa de Jesús Herrera Andrade.



pronunciamiento del emplazamiento realizado y la designación de curador *ad litem* presentadas el 8 y 26 de agosto y 22 de noviembre de 2019, 21 de julio y 28 de octubre de 2020, 16 de febrero y 24 de mayo de 2021, en el marco del medio de control de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00.

### 3. De la mora judicial

La mora judicial ha sido definida por esta Corporación como la conducta dilatoria del juez en resolver sobre un determinado asunto que conoce dentro de un proceso judicial, con desconocimiento de los términos de ley y sin que existan motivos probados y razonables, supuesto que se constituiría en un obstáculo para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia<sup>8</sup>.

En efecto, de acuerdo con la sentencia C-279 de 2013<sup>9</sup> de la Corte Constitucional, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia comprende distintos aspectos de cada proceso judicial: (i) el derecho a la acción o de promoción de la actividad jurisdiccional; (ii) la existencia de mecanismos para la resolución de conflictos; (iii) la posibilidad de fundamentar las peticiones; (iv) la obtención de una respuesta de fondo; (v) procedimientos adecuados, idóneos y efectivos; y (vi) que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y en observancia del debido proceso.

Para determinar si existe mora judicial, es preciso analizar la razonabilidad del plazo y establecer el carácter *injustificado* en el incumplimiento de los términos.

La Corte Constitucional ha puntualizado que, no obstante, los análisis que se hagan sobre la justificación del funcionario sobre la mora judicial, “*el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas no pierde efectividad ni siquiera en aquellos supuestos en que los retrasos se deben a los defectos estructurales de la organización y funcionamiento de la rama judicial.*” En tales eventos, para establecer que el retraso es justificado es necesario, además, mostrar que se han intentado agotar todos los medios que las circunstancias permitan para evitarlo<sup>10</sup>.

Reiterando el anterior precedente, la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-394 de 2016<sup>11</sup>, indicó que la acción de tutela es procedente cuando las autoridades judiciales incurren en *mora judicial injustificada*, teniendo en cuenta que, en estos casos, es posible que el derecho a un debido proceso se lesione a causa del incumplimiento de los términos procesales, por lo que puede materializarse un daño que genere perjuicios no subsanables<sup>12</sup>. La mora judicial injustificada, precisó, se presenta cuando quiera que (i) existe un incumplimiento objetivo del plazo judicial, (ii) no existe un motivo razonable que justifique la dilación y (iii) la tardanza sea imputable a la falta de diligencia y omisión sistemática de los deberes del funcionario judicial<sup>13</sup>.

Así mismo, expresó que para identificar la ocurrencia de un plazo irrazonable se deben tener en cuenta: (i) las circunstancias generales del caso concreto (incluida la

<sup>7</sup> Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando.

<sup>8</sup> Sentencia de 11 de octubre de 2012, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado. Exp. 2012-00052-01(AC).

<sup>9</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>10</sup> Sentencia T-030 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>11</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T- 186 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>13</sup> En este aspecto, la Corte Constitucional reiteró los criterios enunciados en la sentencia T-230 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



afectación actual que el procedimiento implica para los derechos y deberes del procesado); (ii) la complejidad del caso; (iii) la conducta procesal de las partes; (iv) la valoración global del procedimiento; y (v) los intereses que se debaten en el trámite.

Recientemente, en sentencia T-441 de 2020<sup>14</sup>, la Corte Constitucional acogió dicha postura e indicó que *“el derecho de acceso a la administración de justicia es un bastión del Estado social de derecho, en cuanto garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución. Sin embargo, esta prerrogativa no se agota en la mera facultad de presentar solicitudes ante las autoridades judiciales, pues también se extiende a la salvaguarda de obtener decisiones de fondo en las controversias, las cuales deben ser adoptadas en un término razonable de tal forma que la respuesta judicial sea oportuna”*, lo que implica para el juez de tutela que en caso de verificar la existencia de mora judicial pueda ordenar la resolución del asunto en un término perentorio o con observancia de los plazos previstos en la ley.

La Corte Constitucional se ha apoyado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>15</sup>, en la que se establecieron criterios objetivos para determinar bajo qué circunstancias se configura la violación al plazo razonable por parte de las autoridades judiciales o administrativas.

En efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), consagra en su artículo 8.1 (garantías judiciales) el derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente dentro de un plazo razonable y con las garantías debidas, lo que se complementa con el artículo 25.1 en el que se reconoce el derecho al recurso judicial efectivo.

La Corte IDH interpretó en conjunto dichas normas, particularmente en el *Caso Genie Lacayo contra Nicaragua*<sup>16</sup>, donde retomó la postura de la Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH), que afirma que la razonabilidad del plazo debía valorarse atendiendo los siguientes criterios: *“a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales”*<sup>17</sup>

Estos tres requisitos fueron complementados posteriormente en el *Caso Valle Jaramillo y otros vs Colombia*<sup>18</sup>, en el cual se agregó un último criterio para determinar la razonabilidad del plazo, al considerar que se debe *“tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia”*.

En conclusión, para identificar si la autoridad judicial incurre en mora judicial, se debe realizar una valoración de los aspectos objetivos y subjetivos que rodean la tardanza. Los primeros se relacionan con la complejidad del asunto y la urgencia de darle solución. Los segundos se refieren a la actitud de los interesados y la conducta de los funcionarios judiciales dentro del proceso. De esta forma, el

<sup>14</sup> M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>15</sup> Caso Genie Lacayo Vs Nicaragua, sentencia de 29 de enero de 1997, (*Fondo, Reparaciones y Costas*); Caso Valle Jaramillo y Otros Vs Colombia, sentencia de 27 de noviembre de 2008 (*Fondo, Reparaciones y Costas*); Caso Kawas Fernández Vs Honduras, sentencia de 3 de abril de 2009 (*Fondo, Reparaciones y Costas*); Caso Mémoli Vs Argentina, sentencia de 22 de agosto de 2013, (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*).

<sup>16</sup> Corte IDH, sentencia de 29 de enero de 1997, (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párrafo 77.

<sup>17</sup> Cfr. Ibídem, Corte EDH; Caso Motta Vs Italia, sentencia de 19 de febrero de 1991, Series A N° 195-A, Párrafo 30; Caso Ruiz Mateos Vs España, sentencia de 23 de junio de 1993, Series A N° 262, Párrafo 30.

<sup>18</sup> Corte IDH, sentencia de 27 de noviembre de 2008 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), Párrafo 155.



simple hecho de sobrepasar los términos legales dispuestos para fallar no configura la mora judicial, ya que deben analizarse otras circunstancias particulares.

#### 4. Estudio y solución del caso concreto

4.1. En el presente asunto, la entidad accionante considera que la falta de respuesta a las solicitudes presentadas el 8 y 26 de agosto y 22 de noviembre de 2019, 21 de julio y 28 de octubre de 2020, 16 de febrero y 24 de mayo de 2021, referente al *“pronunciamiento del emplazamiento aportado y designación curador ad litem”* en el proceso de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00, vulneró sus derechos fundamentales de petición y el debido proceso.

La Sala precisa que, por tratarse de solicitudes de impulso de un trámite judicial, el análisis se abordará como una posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso, y no como si se tratara de una petición administrativa en los términos del artículo 23 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T-172 de 2016<sup>19</sup>, indicó que *“no es dado a las personas afirmar que los jueces vulneran el derecho de petición cuando presentan una solicitud orientada a obtener la definición de aspectos del proceso. En tales casos, se puede invocar el derecho al debido proceso, y demostrar que el operador judicial se ha salido de los parámetros fijados por el ordenamiento jurídico al respecto, desconociendo las reglas correspondientes al trámite de un determinado proceso judicial. De esta manera, cuando los operadores judiciales incurren en mora o no responden apropiadamente asuntos correspondientes al proceso judicial, se genera una vulneración del debido proceso y un obstáculo para el acceso de la persona a la administración de justicia”*.

Conforme con lo anterior, si un funcionario judicial omite pronunciarse sobre una solicitud o trámite judicial, no es procedente ejercer la acción de tutela para que se proteja el derecho de petición, sino que en ese caso la solicitud de amparo podrá presentarse para que se proteja el derecho al debido proceso.

4.2. De acuerdo con la información reportada por el tribunal demandado<sup>20</sup> y el expediente de tutela, se tiene probado lo siguiente:

- (i) El 6 de julio de 2015 se remitió el proceso de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00 al Despacho de la Magistrada Teresa de Jesús Herrera Andrade para su conocimiento, *“según lo dispuesto en el artículo 19 del Acuerdo N° PSAA15-10363 de junio 30 de 2015 y lo especificado por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta en el Acuerdo N° CSJMA15-363 del 3 de julio de 2015, REMITASE el presente asunto al Despacho de la Magistrada TERESA DE JESÚS HERRERA ANDRADE, dentro de los 72 procesos de primera instancia que le correspondieron por redistribución”*.

<sup>19</sup> M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>20</sup> Expediente 50001-23-33-000-2015-00273-00.



- (ii) Por auto de 5 de agosto de 2016, la Magistrada ponente inadmitió la demanda interpuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La entidad actora la subsanó el 23 de agosto de 2016.
- (iii) El 10 de noviembre de 2016, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó solicitud en la que pidió al Despacho *“proveer sobre la admisión de la misma”*.
- (iv) El 12 de diciembre de 2016, 26 y 27 de enero de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó solicitud en la que pidió al Despacho *“se pronuncie respecto de la admisión, inadmisión o rechazo de la demanda que se presentó ante esta Corporación Judicial, la cual es de gran interés para la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”*.
- (v) Por auto del 16 de febrero de 2017, el Tribunal Administrativo del Meta admitió la demanda dentro del medio de control de controversias contractuales.
- (vi) El 11 de julio de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó reforma a la demanda.
- (vii) El 16 de agosto de 2017, la parte demandante presentó solicitud en la que pidió al Despacho *“de manera respetuosa se pronuncie sobre la reforma de la demanda presentada el pasado 11 de julio. Así mismo solicito se dé celeridad al trámite de notificación de los demandados, ya que desde el pasado 6 de marzo del año en curso se aportó constancia de pago de los gastos ordinarios. Es de indicar a su señoría que para mí poderdante es imperativa la necesidad de dar impulso al proceso por cuanto es de vital importancia recuperar los recursos públicos entregados al demandado”*.
- (viii) El 25 de septiembre de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó solicitud en la que pidió al Despacho *“pronunciamiento sobre la reforma de la demanda y se imprima celeridad en el trámite de notificaciones. Lo anterior con miras a propender por la recuperación de los recursos presupuestales de la Nación”*.
- (ix) Por auto del 17 de octubre de 2017, el Tribunal Administrativo del Meta admitió la reforma de la demanda.
- (x) El 2 y 6 de marzo, 6 y 9 de abril de 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó solicitud en la que pidió al Despacho *“se dé celeridad al trámite de las notificaciones, ya que desde el pasado 6 de marzo de 2017 se aportó constancia de pago de los gastos ordinarios. Es de indicar a su señoría que para mí poderdante es imperativa la necesidad de dar impulso al proceso por cuanto es de vital importancia recuperar los recursos públicos entregados al demandado”*.
- (xi) El 25 y 28 de mayo, 9 y 11 de julio de 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó solicitud en la que pidió al Despacho *“se sirva ordenar el emplazamiento con el fin de darle celeridad al proceso”*.



- (xii) Mediante edicto emplazatorio del 20 de septiembre del 2018, el Tribunal Administrativo del Meta procedió a *“emplazar al demandado ARMANDO PINEDA (...), C.C. 13.806.157, para que comparezca a fin de notificarle personalmente del auto de fecha dieciséis (16) de febrero de 2017 por medio del cual se admitió la demanda y del auto de fecha diecisiete (17) de octubre de 2017 por medio del cual se admitió la reforma de la misma”*.
- (xiii) El 13 de noviembre de 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aportó constancia de notificación del emplazamiento al señor Armando Pineda Pineda, conforme con lo ordenado en el edicto emplazatorio emitido por el Despacho.
- (xiv) El 7 de febrero, 8 de mayo, 8 y 26 de agosto de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó solicitud en la que pidió al Despacho *“se sirva pronunciarse sobre el emplazamiento aportado y designar curador ad litem para el presente caso”*.
- (xv) El 22 de noviembre de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó memorial en el que indicó: *“ASUNTO: Pronunciamiento del emplazamiento aportado y designación de curador ad litem. (...) teniendo en cuenta los memoriales radicados con la misma solicitud y que no han sido objeto de pronunciamiento por parte del despacho”*.
- (xvi) El 21 de julio y 28 de octubre de 2020, 16 de febrero y 24 de mayo de 2021, la apoderada judicial de la entidad actora radicó ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Meta, mediante mensaje de datos remitido al correo electrónico [sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co), *“memorial de impulso del presente. Demandante: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Demandado: Armado Pineda y otros Radicado: 2015-00273 Medio de control: controversia contractual”*.
- (xvii) El 28 de abril de 2021, en cumplimiento del *“Acuerdo No CJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021”*, se entregó el expediente de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00 al despacho 002 del Tribunal Administrativo del Meta para su conocimiento<sup>21</sup>.
- (xviii) El 9 de junio de 2021, el Auxiliar Judicial del Tribunal Administrativo del Meta mediante mensaje de datos remitido al correo electrónico [andrea.ruiz@litigando.com](mailto:andrea.ruiz@litigando.com) informó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que *“el proceso 500012333000-2015 00273 00 fue objeto de redistribución y ahora corresponde su conocimiento al despacho del magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, también se comunica que el mismo fue enviado al contratista de la Rama Judicial para ser escaneado, pero aún no ha sido devuelto debidamente organizado y digitalizado. Solo una vez culminado ese trámite se podrá dar impulso al proceso”*.

<sup>21</sup> Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando.



De las referidas actuaciones, la Sala destaca las siguientes: (i) que entre el 8 de agosto de 2019 y 24 de mayo de 2021, la demandante presentó varias solicitudes de impulso procesal ante el Tribunal Administrativo del Meta, con el fin de que “se sirva pronunciarse sobre el emplazamiento aportado y designar curador ad litem para el presente caso”; (ii) que el 28 de abril de 2021, en cumplimiento del “Acuerdo No CJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021” se entregó el proceso de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00 al despacho 002 del Tribunal Administrativo del Meta para su conocimiento y (iii) que el 9 de junio de 2021, en respuesta a las solicitudes presentadas por la entidad actora, el Auxiliar Judicial del Tribunal Administrativo del Meta, informó a la apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que “el proceso 500012333000-2015 00273 00 fue objeto de redistribución y ahora corresponde su conocimiento al despacho del magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, también se comunica que el mismo fue enviado al contratista de la Rama Judicial para ser escaneado, pero aún no ha sido devuelto debidamente organizado y digitalizado. Solo una vez culminado ese trámite se podrá dar impulso al proceso”.

4.3. La Magistrada<sup>22</sup> del Despacho 001 del Tribunal Administrativo del Meta en el informe que rindió ante esta Corporación aseguró que no incurrió en mora judicial, dado que la tardanza en resolver las solicitudes presentadas entre “el 21 de julio de 2020 y el 16 de febrero de 2021” se justifica en (i) la enorme congestión judicial y sobrecarga laboral; (ii) la designación como Presidenta del Tribunal Administrativo del Meta a partir del 1º de febrero de 2021; (iii) la suspensión de términos judiciales “por el Covid-19, que se prolongó por más de 3 meses”; (iv) el proceso de digitalización de los expedientes y (v) que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, al considerar que existe un mecanismo administrativo idóneo y eficiente, “como lo es la vigilancia administrativa ante el CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA”, para garantizar los derechos fundamentales invocados por la entidad accionante

Por su parte, el titular del despacho judicial 002<sup>23</sup> del Tribunal Administrativo del Meta en el informe rendido sostuvo que el pronunciamiento frente al emplazamiento y la designación de curador *ad litem* resulta ser propio del proceso judicial, por lo que debe ser resuelto conforme a los procedimientos legales establecidos en los artículos 108 y 293 del Código General del Proceso. Adujo que la tardanza en resolver las solicitudes se justifica en (i) la suspensión de términos judiciales que operó desde el 15 de marzo al 30 de junio de 2020; (ii) el proceso de digitalización de los expedientes; (iii) la priorización de las acciones constitucionales, del mecanismo del control inmediato de legalidad y de las nulidades electorales y, por último, (iv) la reasignación del expediente de controversias contractuales radicado bajo el N° 500012333000-2015-00273-00, el cual fue recibido en ese despacho judicial en el mes de abril de 2021.

4.4. Para la Sala, la falta de trámite y respuesta a las solicitudes presentadas por la parte demandante ante el Despacho 001 del Tribunal Administrativo del Meta evidencian que hubo mora judicial injustificada y que se desconoció la noción de plazo razonable, a lo que se debe agregar que no existe alguna razón objetiva que amerite la tardanza en un trámite que no implica mayor complejidad en su estudio, lo que compromete el derecho fundamental al debido proceso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En efecto, entre el 8 de agosto de 2019 y el 24 de mayo de 2021 la entidad demandante presentó siete memoriales en los que solicitó “pronunciamiento del

<sup>22</sup> Magistrada Teresa de Jesús Herrera Andrade.

<sup>23</sup> Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando.



*emplazamiento aportado y designación curador ad litem*”, sin que los mismos hubieran sido resueltos por el Despacho 001 del Tribunal Administrativo del Meta.

Ahora bien, la Sala observa que el expediente de controversias contractuales radicado bajo el N° 500012333000-2015-00273-00 fue recibido en el despacho judicial 002 del Tribunal Administrativo del Meta el 28 de abril de 2021, sin digitalización, además de que el mismo fue entregado el 4 de junio de 2021 al contratista de la Rama Judicial con el fin de que realizará la digitalización, quien lo devolvió en el mismo estado físico el día 25 del mismo mes, por lo que el magistrado actual a cargo del proceso aun no cuenta con el expediente en medio magnético. En ese orden de ideas, no existe circunstancia alguna que demuestre negligencia o incumplimiento de los deberes por parte del magistrado Carlos Enrique Ardila Obando ni de la Secretaría de la Corporación.

No obstante, la Sala considera que ha existido una mora judicial generalizada en el trámite de las peticiones judiciales presentadas por la entidad actora entre el 8 de agosto de 2019 y 24 de mayo de 2021, lo que compromete la efectividad de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que amerita la intervención del juez constitucional, en tanto para la fecha de interposición de la acción de tutela<sup>24</sup> no se ha obtenido respuesta a las solicitudes de *“pronunciamiento del emplazamiento aportado y designación curador ad litem”*.

Así las cosas, aun cuando el Despacho 002 del Tribunal Administrativo del Meta no ha incurrido en tardanza excesiva desde el momento en que recibió el expediente en razón de la redistribución de las cargas laborales en esa Corporación Judicial, la Sala en aras de garantizar que la entidad demandante, como usuaria de la administración de justicia obtenga una pronta resolución a los memoriales presentados, la mejor manera de amparar el derecho al debido proceso es ordenando la devolución del expediente físico para que esa autoridad judicial resuelva las solicitudes formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por lo anterior, la Sala accederá al amparo del derecho fundamental al debido proceso de la parte actora, y ordenará al magistrado Carlos Enrique Ardila Obando titular del Despacho 002 del Tribunal Administrativo del Meta, una vez reciba el expediente de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes resuelva las solicitudes de *“pronunciamiento del emplazamiento aportado y designación curador ad litem”* presentadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 8 y 26 de agosto y 22 de noviembre de 2019, 21 de julio y 28 de octubre de 2020, 16 de febrero y 24 de mayo de 2021.

Por último, en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991<sup>25</sup>, la Sala prevendrá a la Magistrada Teresa de Jesús Herrera Andrade del Tribunal Administrativo del Meta, para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en las omisiones que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela de la referencia.

<sup>24</sup> El 27 de julio de 2021.

<sup>25</sup> **ARTICULO 24. PREVENCIÓN A LA AUTORIDAD.** “Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión”.



### III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**Primero.- AMPÁRASE** el derecho fundamental al debido proceso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo.- ORDÉNASE** al magistrado Carlos Enrique Ardila Obando titular del Despacho 002 del Tribunal Administrativo del Meta, una vez reciba el expediente de controversias contractuales radicado bajo el N° 50001-23-33-000-2015-00273-00, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes resuelva las solicitudes de “*pronunciamento del emplazamiento aportado y designación curador ad litem*”, presentadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 8 y 26 de agosto y 22 de noviembre de 2019, 21 de julio y 28 de octubre de 2020, 16 de febrero y 24 de mayo de 2021.

**Tercero.- PREVÉNGASE** a la Magistrada Teresa de Jesús Herrera Andrade titular del Despacho 001 del Tribunal Administrativo del Meta, para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en las omisiones que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela.

**Cuarto.-** Por la Secretaría General del Consejo de Estado, **DEVUELVA** el expediente físico con radicado N° 500012333000-2015-00273-00 (medio de control de controversias contractuales) al Tribunal Administrativo del Meta, para lo de su cargo.

**Quinto.- NOTIFÍQUESE** esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Sexto.- PUBLÍQUESE** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

**Séptimo.-** En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Notifíquese y cúmplase,

Esta sentencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Consejera

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Consejera

(Firmado electrónicamente)  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Consejero