



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

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

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-03934-00
Demandantes: LUIS ANTONIO GAMARRA DÍAZ Y OTROS
Demandado: CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA

Tema: Tutela de fondo. Presunta mora judicial injustificada. Niega amparo

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la sala a resolver la acción de tutela formulada por los señores Luis Antonio Gamarra Díaz, Noris Leonor Zabaleta de Gamarra, Jaime Rafael Peña Arrieta y Arelis del Carmen González de Pérez contra la Sección Primera del Consejo de Estado, de conformidad con los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, y el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta corporación.

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

Los señores Luis Antonio Gamarra Díaz, Noris Leonor Zabaleta de Gamarra, Jaime Rafael Peña Arrieta y Arelis del Carmen González de Pérez, por conducto de apoderado, instauraron acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Primera, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la igualdad.

Las referidas garantías constitucionales las consideraron transgredidas con ocasión de la presunta mora de la autoridad demandada en resolver la solicitud de revisión eventual¹ de la sentencia de 28 de septiembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, que presentaron en el año 2019 y se halla en el despacho de la magistrada Nubia Margoth Peña Garzón desde el 10 de marzo de 2020; proceso que se identifica con el radicado 70001-33-33-003-2011-00320-01.

¹ Frente a la sentencia de dictada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Sucre, en un proceso que fue ejercido como de grupo, y frente al cual el referido tribunal adecuó a una reparación directa, pese a que, con anterioridad, en sede de apelación, había determinado y ordenado al *a quo* tramitar el asunto como lo presentaron inicialmente los demandantes.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

1.2. Pretensiones

Los actores presentaron las siguientes:

PRIMERA: Puesto que también se invoca un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental (tutela judicial efectiva y acceso a la administración de justicia, art. 229 de la Constitución Política en conexidad con los artículos 272 a 274 Nral. 3º del C.P.A.C.A.), solicitamos que una vez se active la competencia del vértice constitucional, **se aplique el art. 2º del Decreto 2591 de 1991** y, en consecuencia, rogamos darle prelación a la presente acción de tutela en la revisión que haga la Corte Constitucional.

SEGUNDA: Comedidamente solicitamos al Honorable Consejo de Estado ordene o brinde la protección a los accionantes, tutelándoles los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 de la C.P.), y acceso a la administración de justicia en procura de una tutela judicial efectiva (art. 229 de la Constitución Política en conexidad con los artículos 272 a 274 del C.P.A.C.A. y artículo 88 Inc, 2º de la Constitución), el derecho a la igualdad (artículo 13 C.P.).

TERCERA: Que como consecuencia de lo anterior, se exhorte, —muy respetuosa y comedidamente—, a la Honorable Magistrada Dra. Nubia Margoth Peña Garzón de la Sección Primera del Consejo de Estado, para que resuelva sobre la solicitud de revisión eventual que se halla en su Despacho pendiente de decisión desde el día 10 de marzo de 2020, bajo el número de expediente 700013333-003-2011-00320-01, resolviendo al menos si revisará, o no revisará, el caso.²

1.3. Hechos

La parte actora fundó su petición de tutela en los siguientes:

Informó que el 13 de diciembre de 2003, 57 personas fueron detenidas por agentes estatales en el municipio de Betulia (Sucre), bajo la acusación de pertenecer a las FARC.

Explicó que las mencionadas personas fueron liberadas, dado que las autoridades abandonaron la investigación y jamás presentaron pruebas que los relacionaran con el delito de rebelión.

Indicó que las 57 víctimas de la detención masiva y sus familiares (aproximadamente 300 ciudadanos) presentaron una acción de grupo contra la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, con el fin de obtener una indemnización por la privación injusta de la libertad. A este proceso le correspondió el radicado 70001-33-31-003-2011-00320-00.

Expuso que, en sede de la primera instancia, el *a quo* decretó la nulidad de todo lo actuado al considerar que el proceso se debía tramitar como una acción de reparación directa con acumulación subjetiva de pretensiones.

Dispuso que tal decisión fue apelada y le correspondió por reparto al Tribunal Administrativo de Sucre que, mediante auto de 2 de agosto de 2012, revocó la declaratoria de nulidad y determinó que el proceso debía tramitarse como una acción de grupo.

² Transcrito del original, con posibles errores.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Alegó que una vez fue proferida la sentencia de primer grado³, las partes la apelaron, razón por la cual el expediente nuevamente fue asignado al Tribunal Administrativo de Sucre que, a través de providencia de segunda instancia⁴, decidió declarar que el proceso debía resolverse como una acción de reparación directa y no como una acción de grupo, pese a que en una oportunidad previa había dejado claro lo contrario.

Resaltó que, si bien en el fallo de segunda instancia se condenó a las demandadas, únicamente se benefició a quienes sí habían otorgado poder para promover la acción (a excepción del señor Jaime Rafael Peña Arrieta) y se excluyeron a más de 200 víctimas directas e indirectas que no hicieron parte del proceso, pero que por ministerio de la ley debían incluirse en el grupo de accionantes y ser cobijados por la sentencia.

Puso de presente que en el 2019 se radicó una solicitud de eventual revisión, la cual fue remitida al Consejo de Estado y asignada el 14 de marzo de ese año al magistrado Alberto Montaña Plata, para que fuera tramitada como un recurso extraordinario de revisión, bajo el radicado 11001-03-26-000-2019-00049-00⁵.

No obstante, señaló que mediante auto de 19 de febrero de 2020 la mencionada autoridad judicial determinó que los demandantes «no habían interpuesto ningún recurso extraordinario de revisión, sino una solicitud de eventual revisión, la cual debía ser objeto de estudio desde esa perspectiva». Por lo tanto, ordenó que tramitara como tal.

³ Según los informes allegados por las partes y terceros vinculados, la sentencia de primera instancia fue proferida el 25 de agosto de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

⁴ De igual manera, de los informes presentados y el material probatorio allegado al proceso, se extrae que la sentencia de segundo grado data del 28 de septiembre de 2018. En la parte resolutive se determinó lo siguiente:

[...]

SEGUNDO: REVOCAR el numeral **PRIMERO** de la sentencia datada 25 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sincelejo, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, entendiéndose entonces, que el presente asunto no trata de un medio de control de reparación de perjuicios ocasionados a un grupo, sino de una reparación directa.

TERCERO: REVOCAR el numeral noveno de la sentencia de fecha 25 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo anotado; en consecuencia, las costas del proceso se regirán por lo que se afirma más adelante.

CUARTO: NO CONDENAR en costas de primera o segunda instancia a las partes, conforme lo afirmado en el art. 171 de C.C.A. y lo dicho anteriormente.

QUINTO: REVOCAR el numeral **DÉCIMO PRIMERO** de la sentencia de fecha 25 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, al tratarse el presente asunto de un medio de control de reparación directa.

SEXTO: CONFIRMAR en lo restante la sentencia de fecha 25 de agosto de 2017, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo anotado.

⁵ De la revisión del expediente realizada en Samai se observó que el 6 de agosto de 2019, la Sección Tercera del Consejo de Estado ordenó la remisión del proceso a reparto para que fuera tramitado como una eventual remisión. Luego, el 29 de octubre de ese año, la Sección Primera devolvió el expediente a aquella.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Reseñó que, como consecuencia de la decisión adoptada por la Sección Tercera en el auto de 19 de febrero de 2020, el 10 de marzo de 2020 el expediente fue remitido al despacho de la magistrada Nubia Margoth Peña Garzón⁶, con el radicado 700013333-003-2011-00320-01, sin que a la fecha «se defina, tan siquiera si la solicitud de eventual revisión que imploramos sí va a ser tramitada».

Narró que desde octubre de 2021 solicitó a la autoridad judicial accionada que ordenara a la Fiscalía General de la Nación que suspendiera el trámite del pago de la sentencia, comoquiera que dicha entidad le informó sobre la asignación de un turno desde marzo de 2019. No obstante, refutó que nunca se ha atendido esta ni las otras solicitudes que se han formulado.

1.4. Fundamentos de la solicitud

La parte accionante consideró vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la igualdad, con ocasión de la demora injustificada de la Sección Primera del Consejo de Estado en tramitar la solicitud de eventual revisión que presentó desde el 2019; proceso identificado con el radicado 70001-33-33-003-2011-00320-01.

En primer lugar, los actores informaron que Jaime Rafael Peña Arrieta, adulto mayor de 77 años que padece graves dolencias de salud, y su esposa, la señora González Pérez, adulta mayor de 66 años, son sujetos de especial protección constitucional, dado que «viven en deplorables condiciones de dignidad humana por extrema pobreza y graves quebrantos de salud».

De otro lado, señalaron que el señor Gamarra Díaz y su esposa, quienes además de pertenecer a la tercera edad presentan quebrantos de salud, se preguntan si nunca se hará efectiva la indemnización con la que resultaron beneficiados por el fallo del Tribunal Administrativo de Sucre.

Destacaron que desde hace 20 años vienen siendo victimizados y revictimizados por el Estado, primero porque la Fiscalía General de la Nación los encarceló y estigmatizó al exhibirlos como criminales en los noticieros y periódicos, luego en la acción de grupo al dejarlos por fuera de la indemnización ordenada en el fallo de segunda instancia y, finalmente, cuando no se resolvió la solicitud de eventual revisión radicada hace más de 57 meses.

Reiteraron que más de 300 víctimas resultaron revictimizadas por el actuar del Tribunal Administrativo de Sucre al minimizar los efectos del proceder del Estado e impedir que las víctimas reclamaran en grupo su derecho, cuando convirtió la acción de grupo en un proceso de reparación directa.

Finalmente, precisaron lo que se transcribe a continuación:

⁶ Magistrada a quien el 15 de agosto de 2019, se le repartió el proceso para que lo tramitara como una eventual revisión. No obstante, con auto de 29 de octubre de 2019 ordenó la remisión del expediente a la Sección Tercera del Consejo de Estado.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Se pone de relieve la vulneración al derecho a la igualdad de los accionantes en el cuadro excel, expedido por la Secretaría General del Consejo de Estado, quedando verificado que desde enero de 2018 a 31 de enero de 2023, hay 55 radicados con solicitudes en ejercicio del mecanismo de eventual revisión respecto de fallos de acciones de grupo, de los cuales 41 ya fueron definidos de fondo y 14 siguen activos; de ese total en la única que se ha incumplido el artículo 274 del CPACA, por más de 40 meses, es la acción de grupo de marras (se anexa como prueba el cuadro en mención).

1.5. Trámite de la acción de tutela

Con auto de 25 de julio de 2023, el magistrado ponente de esta decisión admitió la acción de tutela y ordenó notificar a los magistrados de la Sección Primera del Consejo de Estado para que, si lo consideraban del caso, intervinieran en el presente proceso en calidad de demandados.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, vinculó como tercero con interés al Tribunal Administrativo de Sucre y al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Sincelejo o al despacho que hubiera asumido sus funciones [*autoridades que conocieron el proceso de grupo/reparación directa*]; a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Fiscalía General de la Nación [*extremo pasivo del proceso de grupo/reparación directa*]; y a Norma de Jesús Atencia España, Alfonso de Jesús Atencia España, Rafael Jacobo Hernández Aguas, Luis Carlos Morales Bravo, Yonathan Blanco Atencia, Samir Alfonso Atencia Márquez, Yadira Margarita Atencia Márquez, Luz Marina España Méndez, Juan Carlos Hernández Durán, Flor María Durán Cardeño, Candelaria Consuelo Lastre Mejía, Ana Leonor Gamarra Zabaleta, Rebeca del Carmen Gamarra Zabaleta, Carlos Agustín Gamarra Zabaleta, Roniss Rafael Gamarra Zabaleta, Jaider Gamarra Zabaleta, Islena Candelaria Gamarra Zabaleta, Ramón Emiro Gamarra Zabaleta y otros [*parte demandante del proceso de grupo/reparación directa*].

Para lograr el conocimiento de esta acción de tutela por parte de la totalidad de los integrantes del proceso identificado con el radicado 70001-33-33-003-2011-00320-01, se dispuso que, a través de la Secretaría General del Consejo de Estado, se requiriera al Tribunal Administrativo de Sucre para que efectuara las notificaciones correspondientes y una vez realizadas, allegara las constancias pertinentes.

De otro lado, se tuvo en calidad de agente oficioso al abogado William Oswaldo Corredor Vanegas, respecto de los señores Jaime Rafael Peña Arrieta y Arelis del Carmen González de Pérez, y se le reconoció personería para actuar como apoderado judicial de Luis Antonio Gamarra Díaz y Noris Leonor Zabaleta de Gamarra.

Finalmente, se ordenó a la oficina de sistemas de la Corporación que realizara la publicación de la información relativa al proceso de la referencia en la página del Consejo de Estado.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

1.6. Contestaciones

Efectuadas las notificaciones correspondientes a través de mensajes enviados por correo electrónico, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.6.1. Dirección Seccional de Administración Judicial Sincelejo – Sucre

El apoderado de la entidad, luego de hacer un recuento sobre los hechos y las pretensiones elevadas por los actores en la presente acción constitucional, consideró que no se han vulnerado los derechos fundamentales invocados por los accionantes y que no existe la obligación de la entidad en intervenir, pues el objetivo de la acción de tutela es la de insistir en que la Sección Primera del Consejo de Estado dé trámite al mecanismo de eventual revisión de un proceso.

1.6.2. Consejo de Estado, Sección Primera

La magistrada ponente⁷ de la actuación reprochada por los actores solicitó que se desestimen las pretensiones del mecanismo de amparo. Para tal efecto, realizó un recuento de las actuaciones surtidas al interior de los procesos que dieron lugar a la presentación de esta acción constitucional, así:

- Los demandantes instauraron una acción de grupo contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se les reconocieran y pagaran los perjuicios causados por la privación injusta de la libertad de la que fueron objeto con ocasión del proceso penal adelantado por el Juzgado Promiscuo del Circuito Judicial de San Luis de Sincé (radicado 70742-31-89-001-2004-00266-00).
- El proceso correspondió por reparto al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, autoridad judicial que profirió sentencia el 25 de agosto de 2017 y en ella dispuso: (i) denegar la excepción relacionada con la improcedencia de la acción de grupo, (ii) declaró la caducidad del medio de control respecto de algunos de los accionantes, (iii) denegó las pretensiones respecto de algunos demandantes, y (iv) declaró responsable administrativa y patrimonialmente a la Fiscalía General de la Nación en favor de 11 de los demandantes y de su grupo familiar.
- La anterior decisión fue apelada por la parte actora y la Fiscalía General de la Nación y los recursos fueron resueltos por el Tribunal Administrativo de Sucre en sentencia de 28 de septiembre de 2018, en el sentido de revocar parcialmente el fallo de primer grado y declarar que el presente asunto no se trataba de una acción de grupo, sino de una reparación directa.
- Los actores solicitaron la revisión eventual del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Sucre, para que el Consejo de Estado unificara su posición respecto al tema, dado que se trataba de un asunto de importancia jurídica y trascendencia social.

⁷ Dra. Nubia Margoth Peña Garzón.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

- El Tribunal Administrativo de Sucre remitió el expediente a la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante auto de 27 de noviembre de 2018, al interpretar que se trataba de un recurso extraordinario de revisión. Esta decisión fue recurrida y confirmada con auto de 31 de enero de 2019, por lo que el expediente fue enviado a esta corporación y asignado al consejero Alberto Montaña Plata.
- El 1.º de abril de 2019, los accionantes interpusieron una acción de tutela que fue repartida en primera instancia a la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado que, en sentencia de 27 de mayo de 2019, amparó los derechos fundamentales de los actores y dejó sin efectos los autos del 27 de noviembre de 2018 y del 31 de enero de 2019, proferidos por el Tribunal Administrativo de Sucre. Esta decisión fue impugnada.
- Mientras se tramitaba la impugnación del fallo de tutela, el magistrado Alberto Montaña Plata profirió el auto de 6 de agosto de 2019, con el cual remitió a la Secretaría General el expediente contentivo del recurso extraordinario de revisión para que efectuara el reparto y fuera tramitada como una eventual revisión.
- No obstante, la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado en sentencia de segunda instancia de 16 de agosto de 2019, revocó la decisión de primera instancia y dejó en firme los autos 27 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.
- En consecuencia, mediante auto de 28 de octubre de 2019, la magistrada Nubia Margoth Peña Garzón remitió por competencia el proceso a la Sección Tercera de esta corporación, comoquiera que el fallo de tutela de 16 de agosto de 2019 dejó en firme los autos de 27 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019, a través de los cuales el Tribunal Administrativo de Sucre interpretó la revisión eventual como un recurso extraordinario de revisión.
- El expediente nuevamente fue asignado al consejero Alberto Montaña Plata quien, mediante auto de 5 de febrero de 2020, volvió a enviar el expediente a reparto para lo cual argumentó lo siguiente:

[...] que el juez de tutela señaló que a quien le correspondía decidir cuál era el recurso procedente era a su Despacho, por ser allí donde se tramitaba el asunto; y que si bien el Tribunal Administrativo de Sucre decidió que se estaba en presencia de una acción de reparación directa y no de una acción de grupo, lo cierto era que el artículo 274 de la Ley 1437 establecía que la solicitud de revisión eventual debía promoverse ante los Tribunales quienes estaban en el deber de remitir, con destino a la correspondiente Sección del Consejo de Estado, el expediente, de ahí que como la parte demandante solicitó expresamente la revisión de la sentencia de 28 de septiembre de 2018, la solicitud tenía que estudiarse en los términos señalados.
- El 10 de marzo de 2020, la Secretaría General de la corporación remitió el expediente al despacho de la consejera Nubia Margoth Peña Garzón para que se surtiera el trámite de la solicitud de revisión eventual.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Luego del mencionado recuento, la autoridad judicial informó que el proyecto a través del cual se decidirá sobre la selección para la revisión eventual de la sentencia de 28 de septiembre de 2018 dictada por el Tribunal Administrativo de Sucre, fue registrado para ser discutido en sala de 11 de mayo de 2023, sin que a la fecha se hubiese llegado a un acuerdo sobre el asunto en cuestión dada su complejidad.

En ese sentido, puso de manifiesto la inexistencia de la vulneración del derecho al debido proceso alegada por los actores, comoquiera que «dentro de la acción de grupo 70001-33-33-003-2011-00320-01 han surgido diversas vicisitudes que han dificultado el curso normal del proceso, precisamente originadas en la complejidad del asunto bajo examen».

De otro lado, citó las sentencias T-186 de 2017 y T-230 de 2013 de la Corte Constitucional y de 16 de julio de 2020, de la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-02786-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, para destacar que no se configura ninguno de los aspectos mencionados por las altas cortes para tener acreditada la violación del derecho de acceso a la administración de justicia por la falta de resolución oportuna de un asunto sometido a conocimiento de un servidor judicial.

1.6.3. Tribunal Administrativo de Sucre

El secretario general del Tribunal Administrativo de Sucre allegó la constancia de notificación por aviso del auto admisorio de la presente acción constitucional a través de su página *web*.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta sala es competente para conocer en primera instancia de la acción de tutela presentada por el señor Luis Antonio Gamarra Díaz y otros contra la Sección Primera del Consejo de Estado, de conformidad con los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021 y, el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la sala determinar si, en el caso concreto, se presenta una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la igualdad de los señores Luis Antonio Gamarra Díaz, Noris Leonor Zabaleta de Gamarra, Jaime Rafael Peña Arrieta y Arelis del Carmen González de Pérez, por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado, por presuntamente haber incurrido en una tardanza injustificada en dar trámite a la solicitud de revisión eventual de la sentencia de 28 de septiembre de 2018 del Tribunal Administrativo de Sucre.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** la naturaleza de la acción de tutela, **(ii)** las generalidades de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, **(iii)** la mora judicial justificada, y **(iv)** el análisis del caso concreto.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

2.3. Naturaleza de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

La jurisprudencia constitucional de manera enfática y uniforme ha señalado que la acción de amparo fue instituida como un instrumento de defensa judicial de los derechos fundamentales, dotada de un carácter subsidiario y residual. Lo anterior implica que su ejercicio solo es procedente de manera supletiva, es decir, cuando no sea posible acudir a otro medio de defensa, salvo que se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁸.

2.4. Derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia

Considera la Sala necesario recordar que de acuerdo con una interpretación armónica de los artículos 229 de la Constitución⁹, del derecho fundamental al debido proceso¹⁰ y de los principios de la Carta Política, se ha otorgado el carácter de fundamental al derecho de acceso a la administración de justicia¹¹.

El derecho mencionado ofrece al individuo la garantía de acudir ante el juez para que resuelva «[...] las controversias que surjan con otros individuos u organizaciones y con el mismo Estado, ante un juez, con miras a obtener una resolución motivada, ajustada a derecho, y dictada de conformidad con el procedimiento y las garantías constitucionales previstas en la Constitución y en la ley [...]»¹².

Sobre el punto, la Corte Constitucional ha señalado que esta garantía «[...] no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados, puesto que su esencia reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales, serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión [...]»¹³.

⁸ Ver, entre otras, las sentencias de la corte constitucional SU-037 de 2009 y T-764 de 2010.

⁹ “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de su abogado”.

¹⁰ “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

¹¹ Sentencia T-006 de 1992.

¹² Sentencia T-476 de 1998.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-1027 de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Frente a esto, debe además recordarse que de los artículos 228, 229 y 230 de la Constitución Política y el desarrollo de la jurisprudencia constitucional se desprende que el derecho a tutela judicial efectiva implica de una parte, que cuando el «[...] ciudadano acude a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, encuentre una respuesta rápida y efectiva a su pretensión de protección de sus derechos y garantías»¹⁴, y de otro lado, “la obligación correlativa de las autoridades judiciales de promover e impulsar todas las condiciones que sean necesarias para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo, con lo cual se deben descartar las actuaciones nominales que no logren tal finalidad. Se entiende por lo tanto que el derecho extraído por la Corte involucra la necesidad de que los jueces deriven en sus providencias la dimensión pro actione, lo que representa un avance significativo en la protección de los derechos de las personas [...]»¹⁵.

Por ello, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia¹⁶ y con sustento en los principios de celeridad, eficiencia y respeto de los derechos que rigen la función judicial, el juez, como director del proceso, debe velar por la rápida solución del caso con el fin de evitar el desgaste que representa adelantar todo un proceso para terminarlo con una sentencia inhibitoria o que termine por vulnerar los derechos fundamentales de las partes.

Estas obligaciones del juez se derivan directamente del papel que cumple en el Estado Social de Derecho, en el que «[...] ha dejado de ser el frío funcionario judicial que aplica irreflexivamente la ley, convirtiéndose en el funcionario –sin vendas- que se proyecta más allá de las formas jurídicas, para así atender la agitada realidad subyacente y asumir su responsabilidad como servidor vigilante, activo y garante de los derechos materiales. El juez que reclama el pueblo a través de su Carta Política ha sido encomendado con dos tareas imperiosas: (i) la obtención del derecho sustancial y (ii) la búsqueda de la verdad. Estos dos mandatos a su vez constituyen el ideal de la justicia material [...]»¹⁷.

2.5. La mora judicial justificada

La Corte Constitucional ha señalado que el fenómeno de la mora judicial puede llegar a violar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, en aquellos casos en los que 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.¹⁸

¹⁴ Corte Constitucional C-796 de 2006. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Ley 270 de 1996. “Artículo 1° La administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-768 de 2014. Magistrado Ponente. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸ Corte Constitucional. T-1019 de 2010. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Asimismo, el máximo tribunal constitucional ha considerado que «atendiendo la realidad del país, en la gran mayoría de casos el incumplimiento de los términos procesales no es imputable al actuar de los funcionarios judiciales»¹⁹.

En esa línea esa corporación frente al particular, precisó que:

[...] por ejemplo, existen procesos en los cuales **su complejidad requiere de un mayor tiempo del establecido en las normas y en la Constitución para su estudio, para valorar pruebas o para analizar la normatividad existente. Por ello, la jurisprudencia ha destacado que cuando la tardanza no es imputable al actuar del juez o cuando existe una justificación que explique el retardo, no se entienden vulnerados los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.** En este sentido, en la Sentencia T-803 de 2012, luego de hacer un extenso recuento jurisprudencial sobre la materia, esta Corporación concluyó que el incumplimiento de los términos se encuentra justificado (i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley. Por el contrario, en los términos de la misma providencia, se está ante un caso de dilación injustificada, cuando se acredita que el funcionario judicial no ha sido diligente y que su comportamiento es el resultado de una omisión en el cumplimiento de sus funciones.

Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado tiene una posición reiterada en relación con la existencia de mora judicial²⁰, según la cual solo se predica si hay dilación injustificada al resolver los asuntos sometidos a la competencia del juez. En el evento de acreditarse esta conducta, constituye violación al derecho de acceso a la administración de justicia y de contera, al debido proceso de las partes en un proceso.

2.6. Caso concreto

En el *sub examine*, los señores Luis Antonio Gamarra Díaz, Noris Leonor Zabaleta de Gamarra, Jaime Rafael Peña Arrieta y Arelis del Carmen González de Pérez alegaron que la Sección Primera del Consejo de Estado vulneró sus garantías constitucionales, por presuntamente haber incurrido en una tardanza injustificada en resolver la solicitud de revisión eventual de la sentencia de 28 de septiembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre.

Por su parte, la autoridad judicial accionada en su escrito de contestación informó lo siguiente:

15.- En cumplimiento de lo anterior, el 10 de marzo de 20203 la Secretaría General de la Corporación remitió el expediente al Despacho a mi cargo para que se surtiera el trámite de la solicitud de revisión eventual.

16.- En consecuencia, el proyecto de la providencia a través de la cual se decide sobre la selección de la sentencia de 29 de septiembre de 2018, proferida por el

¹⁹ Corte Constitucional. T-230 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁰ Entre otras, consultar las sentencias de: (i) 10 de agosto de 2012, Rad. No: 11001-03-15-000-2012-01093-00(AC). Actor: Domingo Enrique de Jesús Ramírez Duque. Demandado: Tribunal Administrativo de Antioquia. Magistrado Ponente: Alberto Yepes Barreiro (E) y (ii) 19 de junio 2014, Rad. No.: 25000-23-41-000-2014-00415-01(AC). Actor: Mario Aristizábal Muñoz. Demandado: Procuraduría General de la Nación.



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Tribunal Administrativo de Sucre, para su revisión eventual, fue registrado para ser discutido en Sala de Decisión de 11 de mayo de 2023, sin que a la fecha se hubiese llegado a un acuerdo sobre el asunto en cuestión dada su complejidad.

Lo anterior, pone de manifiesto la inexistencia de la vulneración al derecho al debido proceso alegada por los actores, pues dentro de la acción de grupo **70001-33-33-003-2011-00320-01** han surgido diversas vicisitudes que han dificultado el curso normal del proceso, precisamente originadas en la complejidad del asunto bajo examen.

Ahora bien, con el fin de ratificar las afirmaciones realizadas por la magistrada ponente de cara a la solicitud de eventual revisión del expediente 70001-33-33-003-2011-00320-01, el despacho sustanciador procedió a revisar los registros de sala de la Sección Primera del Consejo de Estado y evidenció que el proyecto de auto referido por la autoridad judicial accionada ha sido registrado y aplazado en las salas de decisión de 11²¹, 19²² y 26²³ de mayo de 2023, 1.^o²⁴, 8²⁵, 16²⁶, 23²⁷ y 29²⁸ de junio, 7²⁹, 13³⁰, 21³¹ y 27³² de julio y 4³³, 9³⁴, 25³⁵, 31³⁶ de agosto de 2023.

²¹ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-05-12_b44753.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-05-12_1157bf.pdf

²² https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-05-19_a819fa.pdf

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-05-19_7c5538.pdf

²³ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-05-30_7e49ff.pdf

²⁴ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-01_948e29.pdf

²⁵ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-07_9e9fe6.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-16_368d1f.pdf

²⁶ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-16_a80e29.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-23_4763dc.pdf

²⁷ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-23_6b847c.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-28_7d3feb.pdf

²⁸ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-28_0b1e55.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-06-29_db123a.pdf

²⁹ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-07-06_a24532.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-07-13_2df072.pdf

³⁰ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-07-13_727a43.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-07-18_bed59e.pdf

³¹ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-07-21_ec75db.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-07-27_57a596.pdf

³² https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-07-27_495c24.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-04_ae59c1.pdf

³³ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-04_f272a3.pdf y



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Así mismo, se determinó que en el acta 36 de la Sección Primera del Consejo de Estado se informó que en la sesión de 14 de septiembre de 2023 se estudiaría el proyecto de auto, el cual quedó registrado en el orden del día en el numeral 8.º de la doctora Nubia Margoth Peña Garzón, correspondiente al proceso «REV-2011-00320-01 NORMA DE JESUS ATENCIA ESPAÑA Y OTROS», sin que a la fecha se haya publicado el respectivo resultado de esa sala.

Ahora bien, teniendo en cuenta la contestación de tutela junto con las actas de sala consultadas en la página web de esta corporación, se advierte que en el presente caso no hay una dilación injustificada, con fundamento en que la magistrada Nubia Margoth Peña Garzón, quien tiene a su cargo el proceso del cual la parte actora predica la presunta mora judicial, expuso de manera clara y detallada las razones por las cuales a la fecha de radicación de la solicitud de amparo no se ha emitido el auto que resuelva la petición de revisión eventual.

Al respecto, es importante recordar que si bien la Corte Constitucional ha indicado que, la dilación injustificada que configura la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, se caracteriza por (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente, (ii) la omisión en el cumplimiento de las obligaciones en el trámite de los procesos a cargo de la autoridad judicial y (iii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora obedece a circunstancias que no se pueden contrarrestar, lo cierto es que en el *subjudice* ésta última circunstancia no se presenta, pues la tardanza de la Sección Primera del Consejo de Estado está justificada y plenamente motivada y no es atribuible a su negligencia u omisión en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior, con fundamento en que la autoridad judicial accionada adujo que dada la complejidad del asunto a la fecha no se ha llegado a un acuerdo sobre la selección o no del expediente, lo cual es comprobado con las actas de sala que han sido publicadas por la Secretaría de esa Sección que demuestran que en 16 salas ha sido aplazado el proyecto de auto.

Ahora bien, los actores aseguraron que se vulnera su derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que según la información rendida por la Secretaría General del Consejo de Estado se puede verificar que desde enero de 2018 a 31 de enero de 2023, hay 55 procesos con solicitudes de eventual revisión respecto de fallos de acciones de grupo, de los cuales 41 ya fueron resueltos y 14 siguen activos, y el único que ha incumplido el plazo otorgado por el artículo 274 de la Ley 1437 de 2011, es el que se estudia en esta instancia.

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-09_c6afcf.pdf

³⁴ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-09_f36019.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-16_e6a4a7.pdf

³⁵ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-24_6d5a2d.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-30_9a434a.pdf

³⁶ https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-08-30_706c7a.pdf y

https://servicios.consejodeestado.gov.co/documentos/ordendeldia/s1/80058819_2023-09-07_8a474f.pdf

13



Demandantes: Luis Antonio Gamarra Díaz y otros
Demandado: Consejo de Estado, Sección Primera
Radicado: 11001-03-15-000-2023-03934-00

Sin embargo, para analizarse la vulneración del derecho a la igualdad sería preciso determinar la existencia de un proceso que, en las mismas condiciones que las presentadas en el caso de los demandantes del proceso 70001-33-33-003-2011-00320-01, ya hubiera sido resuelto por la misma autoridad judicial.

Empero, de la información aportada por la parte actora junto con su escrito de tutela (folios 99 y 100) la sala no encuentra que con tal prueba documental se acrediten tales circunstancias, ni mucho menos que con el listado allegado se demuestre siquiera sumariamente la alteración de turnos en el despacho de la consejera Nubia Margoth Peña Garzón para proferir para una decisión en las mismas condiciones que las puestas de presente por los actores.

En ese orden de ideas, esta sección encuentra que el incumplimiento del término procesal para dictar la providencia que resuelve la petición de revisión en el caso concreto se entiende justificado, pues, se demostró que, debido a la complejidad del asunto, las etapas del proceso están retrasadas. Por lo tanto, se negará el amparo de los derechos invocados por los señores Luis Antonio Gamarra Díaz, Noris Leonor Zabaleta de Gamarra, Jaime Rafael Peña Arrieta y Arelis del Carmen González de Pérez contra la Sección Primera del Consejo de Estado.

3. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO: NEGAR el amparo solicitado por los señores Luis Antonio Gamarra Díaz, Noris Leonor Zabaleta de Gamarra, Jaime Rafael Peña Arrieta y Arelis del Carmen González de Pérez contra la Sección Primera del Consejo de Estado.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991.

TERCERO; Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Esta providencia fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.