



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D.C., diez (10) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2025-01871-01
Demandante: LUIS ANTONIO DE ÁVILA CERPA
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Temas: Mora judicial en medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia del 8 de mayo de 2025, dictada por el Consejo de Estado, Sección Primera, que denegó la solicitud de amparo.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

El 28 de marzo de 2025, en ejercicio de la acción de tutela y en nombre propio, el señor Luis Antonio de Ávila Cerpa pidió la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

A juicio de la parte actora, la vulneración se presenta con ocasión de la tardanza del Tribunal Administrativo de Bolívar en tramitar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado nº 13001-23-33-000-2019-00104-00.

2. Pretensiones

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

- 6.1: Que se DECLARE que el Honorable Magistrado Doctor Jean Paul Vásquez Gómez, titular del Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar - transgredió los derechos fundamentales DE LA IGUALDAD, del DEBIDO PROCESO y el ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA de LUIS ANTONIO DE ÁVILA CERPA.
- 6.2: Que se AMPAREN los derechos fundamentales DE LA IGUALDAD, del DEBIDO PROCESO y el ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA de LUIS ANTONIO DE AVILA CERPA.
- 6.3: Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR dar curso a lo que dispone el párrafo del artículo 101 de la ley 1437 de 2011.
- 6.4: Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR dar curso a lo que dispone el artículo 229 de la ley 1437 de 2011.
- 6.5: Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia, proceda a resolver las peticiones de darle el impulso procesal y dar prelación al proceso radicado bajo el N° 13-001-23-33-000-2019-00104-00
- 6.6: Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia, proceda a resolver las tres (3) medidas cautelares de urgencia solicitadas en el proceso radicado bajo el N° 13-001-23-33-000-2019-00104-00.
- 6.7: Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia, proceda a solicitar al SENA el expediente que contiene los antecedentes administrativos e iniciar el incidente de sanción correspondiente y compulsar las copias a la procuraduría para que se investigue al director Regional del SENA de Bolívar.
- 6.8.- Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia, proceda a convocar la audiencia inicial en la demanda de

nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Luis Antonio De Ávila Cerpa radicada bajo el N° 13-001-23-33-000-2019-00104-00.

6.9.- Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR que en el término de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la sentencia, proceda a realizar la audiencia inicial en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Luis Antonio De Ávila Cerpa radicada bajo el N° 13-001-23-33-000-2019-00104-00.

6.10.- Que se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR que en el término de los treinta (30) días siguientes después de haber sido realizada la audiencia inicial, proceda a convocar y realizar la audiencia de pruebas en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Luis Antonio De Ávila Cerpa radicada bajo el N° 13-001-23-33-000-2019-00104-00.

6.11.-Como consecuencia de lo anterior, se ordene al Tribunal Administrativo de Bolívar -Despacho 07 que en el término de los treinta (30) días siguientes a la realización de la audiencia de pruebas, proceda a dictar la sentencia que en derecho corresponda en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Luis Antonio De Ávila Cerpa radicado bajo el N° 13-001-23-33-000-2019-00104-00.

6.12. - Las demás que considere el despacho para proteger los derechos fundamentales de Luis Antonio De Ávila Cerpa.

3. Hechos

Del escrito de tutela, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

El 12 de septiembre de 2017, el señor Luis Antonio de Ávila Cerpa promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el SENA, para que se declarara la nulidad del oficio 2-2017-000851 del 4 de abril de 2017, por medio del cual esa entidad había denegado una solicitud de terminación del proceso de cobro coactivo n° 01-424-2-10-0003-00 y el levantamiento de medidas cautelares decretadas en ese proceso. A título de restablecimiento del derecho, pidió que se declarara la terminación del proceso de cobro coactivo adelantado en su contra, el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y el pago de daños y perjuicios.

Con la demanda se pidió que se decretara como medida cautelar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el proceso de cobro coactivo n° 01-424-2-10-0003-00.

En un principio la demanda se adelantó bajo el radicado 70001-33-33-006-2017-0025-00 y correspondió al Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo que, por auto del 14 de diciembre de 2017, la admitió. Ese mismo día y por auto separado, corrió traslado de la medida cautelar solicitada por el demandante.

El 16 de abril de 2018, el SENA contestó la demanda y propuso, entre otras, la excepción de <<pleito pendiente o litisdependencia>>.

El 17 de abril de 2018, el Banco Davivienda S.A., contestó la demanda como tercero con interés y también propuso, entre otras, la excepción de <<pleito pendiente o litisdependencia>>.

El 24 de mayo de 2018, el demandante presentó reforma de la demanda y de la medida cautelar, sin embargo, por auto del 9 de julio de 2018, el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo las rechazó por extemporáneas.

Inconforme, el 12 de julio de 2018, el tutelante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto del 9 de julio de 2018.

El 2 de octubre de 2018, el señor Ávila Cerpa pidió al Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo que declarara su falta de competencia funcional y territorial para conocer el asunto.

El 30 de enero de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo, por un lado, repuso el auto del 9 de julio de 2018 y tuvo por presentada dentro del término la reforma de la demanda y, por otro lado, resolvió declarar su falta de competencia y ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Bolívar.



El 18 de febrero de 2019, el proceso fue repartido al Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar y le fue asignado el número de radicación 13001-23-33-000-2019-00104-00.

El 15 de marzo de 2019, el Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar admitió nuevamente la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Ávila Cerpa.

Inconforme, el demandante presentó recurso de reposición contra el auto del 15 de marzo de 2019, al considerar que el tribunal debía avocar el conocimiento del proceso en la etapa procesal en que se encontraba.

El 30 de mayo de 2019, el Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar dejó sin efectos el auto del 15 de marzo de 2019 y avocó el conocimiento del proceso.

El 10 de julio de 2019, el Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar fijó fecha de audiencia inicial, que se llevaría a cabo el 11 de junio de 2020.

Inconforme, el Banco Davivienda S.A. presentó recurso de reposición contra el auto del 10 de julio de 2019. No obstante, por auto el 22 de agosto de 2019, el recurso fue rechazado por improcedente.

El 2 de octubre de 2020, el Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar fijó como fecha para realizar la audiencia inicial el 10 de marzo de 2021.

El 19 de abril de 2021, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar avocó el conocimiento del asunto, debido a la redistribución de procesos ordenado en el Acuerdo CSBOA21-2 del 26 de enero de 2021, expedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, además, reprogramó la audiencia inicial para el 27 de mayo de 2021.

El 13 de mayo de 2021, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar reprogramó nuevamente la audiencia inicial para el 29 de julio de 2021, porque, según dijo, no contaba con el tiempo necesario, debía atender el cronograma interno y evacuar asuntos que tenían prelación.

El 29 de julio de 2021, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar volvió a reprogramar la audiencia inicial para el 2 de septiembre de 2021, <<ante un hecho sobreviniente que impide al magistrado sustanciador atender la aludida diligencia>>.

El 6 de agosto de 2021, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar nuevamente reprogramó la audiencia inicial para el 16 de septiembre de 2021, porque, según dijo, en la fecha que había sido fijada, debía asistir a una comisión de servicios.

El 16 de septiembre de 2021, se instaló la audiencia inicial, en la que el SENA propuso incidente de nulidad, porque, según dijo, el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo se había declarado incompetente y a su vez se había pronunciado sobre la validez de la reforma de la demanda, que, de entenderse válida esa actuación, en todo caso se había omitido correr traslado de la mencionada reforma.

Por lo anterior, se suspendió la diligencia y se ordenó a la Secretaría del nombrado tribunal que rindiera un informe sobre los hechos relacionados con la solicitud de nulidad.

El 13 de septiembre de 2023, el Tribunal Administrativo de Bolívar resolvió: i) declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 30 de enero de 2019, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo, ii) declarar que las actuaciones previas adelantadas por el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo conservaban su validez, iii) reponer el auto del 9 de julio de 2018, por medio del cual se había rechazado la reforma



de la demanda y, iv) admitir la reforma de la demanda, con excepción de la medida cautelar.

Inconforme, el demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin embargo, por auto del 22 de marzo de 2024, el tribunal demandado resolvió no reponer el auto del 13 de septiembre de 2023 y rechazó por improcedente el recurso de apelación.

El 7 de abril de 2025, el Tribunal Administrativo de Bolívar fijó fecha para la continuación de la audiencia inicial que se realizaría el 11 de junio de 2025.

El 10 de junio de 2025, el Tribunal Administrativo de Bolívar dejó sin efectos el auto del 7 de abril de 2025 y ordenó a la Secretaría de ese tribunal que: i) remitiera una certificación en la que hiciera constar la existencia y el estado de los siguientes procesos 13001-23-33-000-2018-00672-00; 13001-23-33-000-2019-00105-00; 13001-33-33-005-2022-00227-01; 13001-23-33-000-2021-00491-00; 25001-03-25-000-2016-00016-00; 13001-23-33-000-2021-00470-00, junto con la copia de esos expedientes digitales o el link de acceso y, ii) certificara si se había remitido por competencia a ese tribunal el proceso con radicado 2017-00082-00 y allegar el expediente digital o el link de acceso a ese proceso.

Explicó que antes de continuar con la audiencia inicial debía resolver adecuadamente la excepción de pleito pendiente propuesta por el SENA y el Banco Davivienda S.A.

4. Fundamentos de la acción de tutela

En cuanto al fondo del asunto, el actor alegó que la autoridad judicial demandada trasgrede sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia al no haber resuelto las solicitudes de medidas cautelares, no darle el impulso procesal ni la prelación correspondiente y no convocar ni realizar la audiencia inicial del proceso con radicado 13001-23-33-000-2019-00104-00.

Dijo que a la demanda 13001-23-33-000-2019-00028-00, que fue radicada con posterioridad a la suya, se le ha dado un trámite más diligente, lo que, a su juicio, desconocía el sistema de turnos.

5. Intervenciones

El magistrado del **Tribunal Administrativo de Bolívar**, quien tiene asignado el proceso con radicado 13001-23-33-000-2019-00104-00, pidió que se declarara que no ha vulnerado los derechos fundamentales del señor Ávila Cerpa.

Hizo un recuento de las actuaciones surtidas en el proceso ordinario, para señalar que la solicitud de medida cautelar del actor sería resuelta en la audiencia inicial, de acuerdo con el inciso 9 del artículo 180 del CPACA.

Señaló que el proceso entró a turno para audiencias, que puso en marcha una estrategia para evacuar los procesos que le fueron asignados por redistribución, que asciende a la suma de 442 procesos, entre los que se encuentra el proceso iniciado por el actor.

Que en el proceso objeto de tutela se debió realizar un saneamiento para evitar vicisitudes procesales. Que ese despacho ha presentado dificultades técnicas y tecnológicas, que esas dificultades fueron expuestas en el informe de necesidades presentado por ese tribunal.

Que el internet con que cuenta las instalaciones del tribunal no es suficiente, sumado a las dificultades con la prestación del servicio de energía.



Que cuenta con 560 procesos activos, más los asuntos constitucionales y electorales que le ingresan diariamente. Que el Consejo Superior de la Judicatura debió crear un cargo transitorio de oficial mayor, ante la congestión judicial que presenta ese despacho.

Que ha creado diferentes planes de contingencia para impulsar los procesos que tiene a cargo, para evitar afectaciones a los usuarios de la administración de justicia.

El director del **Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, regional Bolívar**, solicitó que se denegaran las pretensiones de la parte actora. Dijo que el actuar del tribunal demandado había sido legítimo y ajustado a derecho.

Que en el proceso con radicado 13001-23-33-000-2019-00104-00 se habían proferido distintas decisiones, a través de las cuales se le ha dado trámite al proceso y que no advierte un actuar negligente o tardío por parte de la autoridad judicial demandada.

El **Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo** y el **banco Davivienda S.A.** guardaron silencio, pese a que fueron debidamente notificados.

6. Sentencia impugnada

El Consejo de Estado, Sección Primera, denegó la solicitud de amparo, al estimar que, si bien no se había llevado a cabo la audiencia inicial ni resuelto las solicitudes de medidas cautelares, lo cierto era que ya se había fijado fecha para celebrar la mencionada audiencia.

Que el tribunal demandado y su secretaría habían procurado ser diligentes en su gestión, al resolver los recursos presentados por las partes y saneado el proceso de nulidades. Que no eran de recibo las alegaciones del demandante relacionadas con la existencia de un proceso que iba vas adelantado que el suyo, a pesar de haber sido radicado posteriormente, porque cada asunto se desarrolla conforme a sus particularidades procesales.

7. Impugnación

La parte demandante impugnó y pidió que se revocara la sentencia de primera instancia para, en su lugar, acceder al amparo deprecado.

Argumentó que no se tuvo en cuenta que han transcurrido más de 7 años desde que radico la demanda, sin que se hayan resuelto las solicitudes de medidas cautelares ni realizado la audiencia inicial.

Que el tribunal demandado ha desconocido los términos previstos en el artículo 233 del CPACA. que tampoco se tuvo en cuenta que los actos demandados fueron expedidos en un proceso de cobro coactivo, por lo que, a su juicio, esos asuntos gozan de prelación legal, de acuerdo con el artículo 101 *ibidem*.

Que la autoridad judicial demandada, al decretar la nulidad de todo lo actuado en el auto del 13 de septiembre de 2023, revirtió el proceso y trasgredió el artículo 70 del Código General del Proceso.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico y solución

Corresponde a la Sala determinar si, en los términos de la impugnación presentada por la parte actora, se debe confirmar, revocar o modificar la sentencia de primera instancia que denegó la solicitud de amparo.

La Sala anticipa que revocará la decisión impugnada, para, en su lugar, amparar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la parte actora, por cuanto el tribunal demandado incurrió en mora judicial injustificada y generalizada en el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado nº 13001-23-33-000-2019-00104-00.

Para llegar a esa conclusión, la Sala se referirá a los siguientes asuntos: (i) generalidades de la acción de tutela, (ii), sobre la mora judicial, y finalmente, (iii) análisis del caso concreto.

2. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, es una acción residual que permite a todas las personas reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados, por la acción o la omisión de cualquier autoridad o de los particulares, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La acción procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá determinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, debe examinar de fondo los argumentos que proponga la parte demandante.

3. Sobre la mora judicial

La mora judicial, entendida como el incumplimiento injustificado de los plazos legales por parte de los funcionarios judiciales, se configura siempre que se cumplan los siguientes presupuestos: **(i)** la inobservancia de los plazos dispuestos por la ley para adelantar la actuación judicial; **(ii)** la inexistencia de un motivo razonable que justifique la demora, y **(iii)** la tardanza debe ser imputable a la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes por parte del juez¹.

El juez de tutela, en cada caso, debe valorar si la conducta del funcionario o corporación judicial es injustificada y negligente, pues, como bien lo han dicho la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, no toda dilación en proferir una decisión judicial genera la llamada mora judicial ni vulnera derechos fundamentales. Existen causas imprevisibles y externas, esto es, circunstancias objetivas, que impiden que los jueces cumplan con los plazos para decidir o para dictar alguna decisión. Por ejemplo, se presentan condiciones estructurales, como la excesiva carga laboral, o la falta de una infraestructura básica en los despachos judiciales, que impiden que los funcionarios judiciales adopten decisiones oportunas.

Sobre el particular, la sentencia T-186 de 2017 señaló que existe relación de conexidad necesaria entre la noción de plazo razonable y el concepto de dilación injustificada, a tal punto que esos son los criterios que deben analizarse para establecer si se configuró o no una amenaza o violación al debido proceso o de acceso a la administración de justicia. De modo que el funcionario incumplido debe demostrar el agotamiento de todos los medios posibles para evitar el detrimento de dichos derechos y, por ende, la mora judicial solo estará justificada cuando:

- Se está ante asuntos de alta complejidad en los que se demuestra de manera integral una diligencia razonable del juez que los atiende.

¹ Ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-230 de 2013, T-186 de 2016, T-052 de 2018 y T-441 de 2020.

- Se constata la existencia de problemas estructurales, de exceso de carga laboral u otras circunstancias que pueden ser catalogadas como imprevisibles e ineludibles.

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

Así mismo, la Corte expresó que para identificar la ocurrencia de un plazo irrazonable se deben tener en cuenta: (i) las circunstancias generales del caso concreto (incluida la 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 trámite².

4. Análisis del caso concreto

En el presente asunto, el señor Luis Antonio de Ávila Cerpa alega que se configura una mora judicial injustificada porque el tribunal demandado no ha resuelto las solicitudes de medida cautelar que ha presentado ni ha fijado fecha de audiencia inicial.

La Sala, a partir de las actuaciones registradas en el Sistema para la Gestión Judicial SAMAJ y el expediente aportado por el Tribunal Administrativo de Bolívar del proceso con radicado nº 13001-23-33-000-2019-00104-00, encontró lo siguiente:

- El 12 de septiembre de 2017, el actor promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el SENA, para que se declarara la nulidad del oficio 2-2017-000851 del 4 de abril de 2017, por medio del cual esa entidad había denegado una solicitud de terminación del proceso de cobro coactivo nº 01-424-2-10-0003-00 y el levantamiento de una medida cautelar decretada en ese proceso. Con la demanda se solicitó el decreto de una medida cautelar tendiente a que se ordenara a la entidad demandada levantar las medidas cautelares decretadas en el proceso de cobro coactivo nº 01-424-2-10-0003-00.
- La demanda se adelantó, en un principio, bajo el radicado 70001-33-33-006-2017-0025-00 y correspondió al Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo que, por auto del 14 de diciembre de 2017, la admitió. Ese mismo día y por auto separado, corrió traslado de la medida cautelar solicitada por el demandante.
- El 16 de abril de 2018, el SENA contestó la demanda y propuso, entre otras, la excepción de <<pleito pendiente o litisdependencia>>, al estimar que en el Juzgado Octavo Administrativo de Sincelejo cursaba una demanda instaura por el señor Ávila Cerpa contra esa entidad, con las mismas pretensiones.
- El 17 de abril de 2018, el Banco Davivienda S.A. contestó la demanda como tercero con interés y también propuso, entre otras, la excepción de <<pleito pendiente o litisdependencia>>.
- El 24 de mayo de 2018, el demandante presentó reforma de la demanda y de la medida cautelar.
- El 9 de julio de 2018, el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo rechazó la reforma de la demanda, al considerar que había sido presentada de forma extemporánea.
- El 12 de julio de 2018, el demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto del 9 de julio de 2018.
- El 2 de octubre de 2018, el demandante pidió al Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo que declarara su falta de competencia funcional y territorial.
- El 30 de enero de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo resolvió revocar el auto del 9 de julio de 2018 y tuvo por presentada dentro del término la reforma de la demanda, además, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Bolívar.
- El 18 de febrero de 2019, el proceso fue asignado al Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar, quien, por auto del 15 de marzo de 2019, admitió nuevamente la demanda.
- El 3 de abril de 2019, la parte actora presentó recurso de reposición contra el auto del 15 de marzo de 2019, al estimar que el mencionado tribunal debía avocar conocimiento del asunto en la etapa procesal en la que se encontraba el proceso.
- El 30 de mayo de 2019, el Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar dejó sin efectos el auto del 15 de marzo de 2019 y avocó el conocimiento del asunto en la etapa en la que se encontraba.
- El 10 de julio de 2019, el Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar fijó fecha de audiencia inicial para el 11 de junio de 2020. Inconforme, el Banco Davivienda S.A. presentó recurso de reposición, sin embargo, por auto del 22 de agosto de 2019, ese recurso fue rechazado por improcedente.
- El 2 de octubre de 2020, el Despacho 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar reprogramó la audiencia inicial para el 10 de marzo de 2021.

² La Corte Constitucional se ha apoyado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 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, tales como: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales. (Caso Motta Vs Italia, sentencia de 19 de febrero de 1991; Caso Ruiz Mateos Vs España, sentencia de 23 de junio de 1993; Caso Genie Lacayo Vs Nicaragua, sentencia de 29 de enero de 1997).

- El 19 de abril de 2021, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar avocó el conocimiento del proceso, debido a una redistribución ordenada por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar. Adicionalmente, fijó nueva fecha de audiencia inicial para el 27 de mayo de 2021.
- El 13 de mayo de 2021, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar reprogramó la audiencia inicial para el 29 de julio de 2021. Luego, el 29 de julio de 2021, se volvió a reprogramar la audiencia inicial para el 2 de septiembre de 2021.
- El 6 de agosto de 2021, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar reprogramó nuevamente la audiencia inicial para el 16 de septiembre de 2021, debido a que el titular del despacho debía atender una comisión de servicios.
- El 16 de septiembre de 2021, se instaló la audiencia inicial, sin embargo, se suspendió la diligencia debido a que la apoderada del SENA había alegado que el proceso se encontraba viciado, porque el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo había declarado su falta de competencia y, a su vez, se había pronunciado sobre la validez de la reforma de la demanda presentada por la parte actora. En consecuencia, se ordenó a la Secretaría del tribunal que rindiera un informe detallado sobre las alegaciones del SENA.
- El 27 de febrero y el 1 de marzo de 2023, la parte actora presentó memoriales de impulso procesal.
- El 13 de septiembre de 2023, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar: i) declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 30 de enero dictada por el Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo, con excepción de la declaratoria de falta de competencia, ii) declaró que las actuaciones previas adelantadas por el mencionado juzgado conservaban su validez, iii) repuso el auto del 9 de julio de 2018, para en su lugar admitir la reforma de la demanda presentada por el señor Ávila Cerpa, con excepción de la reforma a la medida cautelar.
- El 19 de septiembre de 2023, el demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto del 13 de septiembre de 2023. No obstante, por auto del 22 de marzo de 2024, el nombrado tribunal no repuso su decisión y rechazó por improcedente el recurso de apelación.
- El 1 de abril, el 30 de mayo de 2024 y el 18 de marzo de 2025, la parte actora presentó memoriales de impulso procesal.
- El 7 de abril de 2025, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar fijó fecha para la continuación de la audiencia inicial para el 11 de junio de 2025.
- El 10 de junio de 2025, el Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar dejó sin efectos el auto del 7 de abril de 2025 y ordenó oficiar a la Secretaría de ese tribunal para que, en el término de 3 días hábiles contados desde la notificación de esa providencia, remitiera: i) certificación en la que constara la existencia y el estado de los siguientes procesos: 13001-23-33-000-2018-00672-00; 13001-23-33-000-2019-00105-00; 13001-33-33-005-2022-00227-01; 13001-23-33-000-2021-00491-00; 25001-03-25-000-2016-00016-00; 13001-23-33-000-2021-00470-00, ii) el expediente digital o el link de acceso de esos expedientes, iii) certificación en la que constara si a ese tribunal había remitido por competencia el proceso con radicado 2017-00082-00 y que, de ser eso cierto, remitiera el expediente o el link de acceso de ese proceso. Explicó que, antes de continuar con la audiencia inicial, debía resolver adecuadamente la excepción de pleito pendiente propuestas por el SENA y el Banco Davivienda S.A.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido que la mora judicial se define como la conducta dilatoria del juez en resolver sobre un determinado asunto que conoce dentro de un proceso judicial. Tiene fundamento en cuanto tal conducta desconozca los términos de ley y carezca de motivo probado y razonable, evento en el cual constituiría un obstáculo para el acceso a la administración de justicia³.

A partir de lo anterior, la Sala encuentra que, desde 12 de septiembre de 2017, cuando se radicó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, hasta la fecha, han transcurrido más de 7 años sin que se haya celebrado siquiera la audiencia inicial del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 13001-23-33-000-2019-00104-00, pues aunque el 16 de septiembre de 2021 se instaló esa diligencia, lo cierto es que esa actuación, inclusive, fue dejada sin efectos con auto del 13 de septiembre de 2023, con la que la autoridad judicial demandada dejó sin efectos todo lo actuado en el proceso a partir del auto del 30 de enero de 2019.

La Sala no desconoce que durante los 8 años que lleva en trámite ese proceso se han dictado providencias periódicamente, sin embargo, no se advierten decisiones tendientes a procurar resolver las pretensiones del demandante.

La Sala observa que, el 18 de febrero de 2019, el proceso fue asignado al tribunal demandado y desde entonces la mayoría de las providencias se han dictado con la finalidad de subsanar errores de trámite atribuibles, en su mayoría, a la misma autoridad judicial demandada y posponer la fecha en la que se llevaría a cabo la audiencia inicial en 6 ocasiones.

³ Sentencia del 11 de octubre de 2012, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado. Exp. 2012-00052-01(AC).

Conforme con lo anterior, la Sala encuentra probada la mora judicial generalizada del Tribunal Administrativo de Bolívar, puesto que resulta desproporcionado que se haya tardado tanto tiempo en agotar la primera etapa del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Máxime si se tiene en cuenta que el asunto, *prima facie*, no es considerado de alta complejidad.

Esa mora judicial afecta de manera directa el derecho de acceso a la administración de justicia del demandante. En efecto, el artículo 229 de la Constitución Política garantiza el derecho de acceso a la administración de justicia. Este derecho involucra tres garantías fundamentales: el acceso efectivo a la justicia, el derecho a obtener una resolución de fondo y el derecho a la ejecución material del fallo. En cuanto a la segunda garantía, que es lo que aquí interesa, el acceso a la justicia tiene que ver con la posibilidad de que cualquier persona pueda obtener respuesta pronta sobre las controversias que propone a la administración de justicia. Se trata de la garantía más importante, por cuanto constituye un presupuesto indispensable para materializar los demás derechos fundamentales.

Esa afectación cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada, se itera, el 12 de septiembre de 2017 y, 7 años después, todavía en ese proceso no se ha celebrado la audiencia inicial ni se ha resuelto sobre las medidas cautelares.

La Sala debe advertir que, si bien el artículo 180 del CPACA permite que se resuelvan las medidas cautelares en la audiencia inicial, lo cierto es que esa no es la única etapa procesal en la que se puede decidir ese asunto, puesto que, de acuerdo con el artículo 233 *ibidem*, la providencia que decida sobre las medidas cautelares debe dictarse dentro de los diez días siguientes del vencimiento del término que dispone el demandado para pronunciarse y, revisado el expediente, se observa que la autoridad judicial demandada no ha adoptado ninguna actuación tendiente a resolver las medidas cautelares solicitadas.

Luego, aunque no se desconoce que la autoridad judicial demandada señaló que resolvería en audiencia inicial sobre la medida cautelar, lo cierto es que existe mora en resolver sobre esa materia, sumado a que, se verificó que el auto que había fijado fecha para celebrar la audiencia inicial el 11 de junio de este año, también fue dejado sin efectos con providencia del 10 de junio de 2025.

En conclusión, la Sala estima que el Tribunal Administrativo del Bolívar y la Secretaría de ese tribunal⁴, afectaron el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte actora. En consecuencia, resulta procedente revocar la decisión impugnada, para, en su lugar, amparar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y ordenar:

li) A la Secretaría del nombrado tribunal que, en el término improrrogable de 3 días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, rinda el informe que le fue solicitado en el auto del 10 de junio de 2025.

ii) Al Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término improrrogable de 10 días, contados desde que reciba el informe que decretó en el auto del 10 de junio de 2025, proceda a dictar auto para convocar a audiencia inicial.

iii) Al Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término improrrogable de 10 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a decidir las medidas cautelares solicitadas en el proceso ordinario.

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

⁴ Que también fue vinculada con el auto que admitió la demanda de tutela el 2 de abril de 2025



III. FALLA

1. **Revocar** la sentencia impugnada, para en su lugar:
2. **Amparar** el derecho de acceso a la administración de justicia del señor Luis Antonio de Ávila Cerpa, conforme a lo expuesto en esta providencia.
3. **Ordenar:**
 - 3.1. A la secretaría del Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término improrrogable de 3 días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, rinda el informe que le fue solicitado en el auto del 10 de junio de 2025.
 - 3.2. Al Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término improrrogable de 10 días, contados desde que reciba el informe que decretó en el auto del 10 de junio de 2025, proceda a convocar a audiencia inicial.
 - 3.3. Al Despacho 07 del Tribunal Administrativo de Bolívar que, en el término improrrogable de 10 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a decidir las medidas cautelares solicitadas en el proceso ordinario.
4. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
5. **Publicar** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.
6. **Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

La validez e integridad de este documento pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>