

Responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por violación de la garantía judicial del plazo razonable en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

YESSICA NIÑO BAHAMÓN¹

RESUMEN

El plazo razonable como garantía judicial de acceso a la administración de justicia, consagrado en diversos instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que el asunto de su conocimiento deberá resolverse dentro un lapso prudencial. Esto significa para el operador jurídico y las partes del proceso evitar incurrir en mora judicial durante el desarrollo de éste. Desde esa perspectiva, en el presente artículo se analiza la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en casos que comprometan la violación del deber de diligencia en la resolución de las *litis* impetradas. Lo anterior, en el marco de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado consagrada en la Constitución Política, al compás del bloque de constitucionalidad, y con fundamento en el sistema de fuentes del derecho.

1 Magíster en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Profesional de defensa, oficina asesora jurídica de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Bogotá, Colombia. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4076-592X>. Correo-e: tatiana_gbasociados@hotmail.com. Fecha de recepción: 1.º de julio de 2023. Fecha de modificación: 10 de septiembre de 2023. Fecha de aceptación: 9 de octubre de 2023. Para citar el artículo: Niño Bahamón, Yessica, "Responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por violación de la garantía judicial del plazo razonable en la jurisdicción de lo contencioso administrativo", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 31, 2024, pp. 145-180. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n31.07>.

Palabras clave: garantías judiciales, plazo razonable, responsabilidad patrimonial del Estado, bloque de constitucionalidad, convencionalización *ex officio*², fuentes del derecho.

Liability of the Colombian State for Violation of the Judicial Guarantee of Reasonable Time in the Administrative Jurisdiction

ABSTRACT

The principle of reasonable time, as a judicial guarantee of access to the administration of justice, is enshrined in various international instruments such as the American Convention on Human Rights. This principle implies that once a matter has been brought to the attention of a judicial authority, it must be resolved with a prudent, or at the very least, a reasonable timeframe. From this perspective, the liability of the Colombian State is analyzed in sight of the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in cases that involve the duty of diligence in the resolution of the filed litigation. This analysis is conducted within the framework of the general clause of State liability constitutionally enshrined. This framework also seems in accordance with the provisions of article 93 of the Constitution, and is based on the system of sources of law.

Keywords: Judicial Guarantees, Reasonable Time, State liability, Block of Constitutionality, *Ex officio* Conventionalization, System of Sources of Law.

INTRODUCCIÓN

El surgimiento del plazo razonable como precepto normativo se remonta al Convenio Europeo de Derechos Humanos, específicamente al artículo 6.^o[3], cuyo tenor cita:

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia*, n.º 7. *Control de convencionalidad*. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf> [consultado el 18 de mayo de 2023]. Véase Jaime Cubides Cárdenas; Luz Eliyer Cárdenas Contreras; Hugo Carrasco Soulé; Carlos Eduardo Castro Buitrago; Natalia María Chacón Triana; Alfonso Jaime Martínez Lazcano; Julián Enrique Pinilla Malagón; Daiana Ivonne Reyes García; Mayra Nathalia Sánchez Baquero y Paola Alexandra Sierra Zamora. *El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016.

1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil [...].

A partir de este artículo, el Tribunal Europeo en su calidad de intérprete y juez natural de la Convención Europea⁴ inició con el análisis del eje central de este derecho, supeditándolo a:

- La imposibilidad de traducir el concepto de plazo razonable en un número fijo de días, semanas, meses o de años, así como variar el margen de duración según la gravedad de la infracción, tal y como se señaló en el caso *Stógmüller v. Austria* del 10 de noviembre de 1969⁵.
- La duración razonable se determinará a partir del análisis de factores tales como la complejidad del caso, el comportamiento del demandante y la manera en que el asunto fue llevado a cabo por las autoridades administrativas y judiciales, como se resaltó en *Eckle v. Alemania*, en sentencia del 15 de julio de 1982. A partir del caso *Zimmerman y Steiner*, se hace expresa referencia a “las consecuencias dañosas derivadas del retraso”⁶.
- Las particularidades de cada caso serán los que determinen el carácter razonable de la duración del procedimiento⁷, abarcando una evaluación global⁸ de cada una de sus etapas, para así establecer si se ha dado un tratamiento efectivo de este derecho en cada una de ellas.

De esta manera, el Tribunal limitó su alcance como un derecho representativo de un “juicio justo”⁹, situación que a lo largo del tiempo no ha variado dentro de este escenario internacional.

3 Consejo Europeo de Derechos Humanos. Convención Europea de los Derechos Humanos, artículo 6.

4 Cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, artículo 32.

5 *Ibidem*.

6 Marcela Zúñiga. *Estándares internacionales relativos al plazo razonable desde una perspectiva práctica (implicaciones y casos)*. Disponible en <https://docplayer.es/34013135-Estandares-internacionales-relativos-al-plazo-razonable-desde-una-perspectiva-practica-implicaciones-y-casos.html> [consultado el 7 de abril de 2020].

7 *Ibidem*.

8 European Court of Human Rights. *Guía del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Derecho a un proceso equitativo (Parte Penal)*, 2014, p. 36. Disponible en https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_SPA.pdf [consultado el 29 de septiembre de 2022].

9 María Nieves Moreno Vida. “El derecho a un proceso equitativo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Temas Laborales*, n.º 145, 2018.

La garantía judicial del plazo razonable fue acogida dentro del sistema interamericano de derechos¹⁰ con la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹ por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos¹². La consagración de esta garantía quedó prevista en dos de sus artículos, el primero de ellos es el artículo 7.5, referente al derecho a la libertad personal¹³, y el segundo, es el artículo 8.º, denominado "garantías judiciales"¹⁴. Su desarrollo y delimitación ha estado a cargo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En ese orden de ideas, la CIDH¹⁵ ha establecido que su alcance no debe ser entendido como un recurso judicial propiamente dicho, sino que hace parte de un conjunto de requisitos que deben observarse dentro de un proceso judicial por guardar estricta relación con la tutela judicial efectiva¹⁶. Por ende, el eje sobre el cual gira el desarrollo de esta garantía va encaminado a contrarrestar la ineficacia del poder judicial¹⁷, aspecto complementario que le brinda relevancia dentro del sistema de reparación de daños.

El anterior panorama obedece al estudio y análisis de los casos que ha conocido la CIDH en donde ha declarado la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por violación del artículo 8.º^[18] *ejusdem* y en donde ha establecido el alcance que deben seguir o acoger los Estados parte de la misma con miras a una debida y armónica aplicación de los postulados establecidos a través del denominado proceso de la convencionalización *ex officio*¹⁹.

10 *Ibidem*.

11 Cfr. Organización de los Estados Americanos (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". Preámbulo de este instrumento.

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*

14 *Ibidem*.

15 Sigla de Corte Interamericana de Derechos Humanos.

16 Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Ficha técnica sobre el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial (artículos 8 y 25)*, p. 5, numeral 2.3. Disponible en <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11217.pdf> [consultado el 3 de mayo de 2023]. Véase Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C n.º 140, párr. 169. Véase también Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1.º de julio de 2006 Serie C n.º 148, párr. 287.

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua. Sentencia del 29 de enero de 1997, p. 15, párr. 47.

18 Jaime Cubides Cárdenas, Carlos Castro Buitrago y Paula Andrea Barreto Cifuentes. "El plazo razonable a la luz de los estándares de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Desafíos contemporáneos de la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2017.

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia*, n.º 7. *Control de convencionalidad*. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/>

Pese a tales avances, la Corte resalta que el estudio de la razonabilidad del plazo dependerá de cada caso en particular²⁰, por lo tanto, aun cuando se han parametrizado ciertos criterios que componen su alcance, cada caso conlleva una aplicación concreta y especial. Bajo ese tenor, el ordenamiento jurídico colombiano viene realizando una labor de armonización judicial con miras a ajustar e implementar la delimitación decantada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Prueba de ello son los diferentes casos en los que la jurisdicción contencioso administrativa ha declarado la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia a causa de la mora judicial.

El anterior panorama constituye el tema de investigación del presente artículo, esto es, la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por violación de la garantía judicial del plazo razonable en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la luz de la jurisprudencia de la CIDH. De ahí que la pregunta que se busca resolver sea la siguiente: ¿La vulneración de la garantía judicial del plazo razonable constituye *per se* una fuente de responsabilidad patrimonial para el Estado colombiano, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

Desde esa perspectiva, como respuesta al problema de investigación planteamos que la vulneración de la garantía judicial del plazo razonable no constituye por sí misma una fuente de responsabilidad patrimonial para el Estado colombiano, a la luz de la jurisprudencia de la CIDH. Sin embargo, la vulneración de la garantía judicial del plazo razonable es una fuente potencial pero limitada de responsabilidad estatal. El Estado colombiano no está llamado a responder patrimonialmente en todos los casos en los que la vulneración del plazo razonable se presente. Así, el operador jurídico debe observar si se cumplen o no cada uno de los criterios decantados por la CIDH para determinar en cada caso en particular si se está en el marco de una responsabilidad por transgresión de esta garantía. Por ello, la aplicación abstracta e imprecisa de los límites interamericanos por el Consejo de Estado constituye el punto de partida para proponer el respeto y la materialización del derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia como referente del ideal de justicia.

cuadernillo7.pdf [consultado el 21 de febrero de 2022]. Véase Claudio Nash Rojas. "Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XIX, Bogotá, 2013.

- 20 Véase Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia del 16 de febrero de 2017, Serie C n.º 333, párr. 218. Caso González Medina vs. República Dominicana, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia del 27 de febrero de 2012, Serie C n.º 240, párr. 257. Caso López Mendoza vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas; sentencia del 1.º de septiembre de 2011, Serie C n.º 233, párr. 162.

Para el desarrollo de la temática, se analizará la forma en la que esta garantía judicial se adoptó en nuestro ordenamiento jurídico, con las aristas que su aplicación conlleva, es decir, su incorporación dentro del derecho fundamental al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Aunado a ello, se abordarán los límites que convencionalmente se han establecido para regular en qué casos procede declarar patrimonialmente responsable al Estado colombiano en razón de la mora judicial, abordando los límites acogidos en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por parte del Estado colombiano mediante la adopción de la Convención Americana de Derechos Humanos por medio de la Ley 16 de 1972²¹. Por último, se realizará un análisis de la forma en que se aplican los estándares establecidos por la CIDH, para formular, a partir de allí, una propuesta crítica que apunte a la materialización de la justicia como valor supremo constitucional.

1. GARANTÍA JUDICIAL DEL PLAZO RAZONABLE COMO FUENTE POTENCIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano presenta distintos matices de evolución, los cuales se han visto fortalecidos mediante los procesos de constitucionalización y convencionalización. El primero de ellos encuentra sustento en cláusula general de responsabilidad consagrada en la Constitución de 1991, conforme a lo estipulado en el artículo 90 superior, y el segundo, mediante la ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos a la luz del bloque de constitucionalidad, conforme a lo señalado en los artículos 93 y 94²² *ejusdem*. A partir de allí surgió una nueva

21 Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".

22 *Ibidem*. Cuya literalidad reza:

"Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

«Incisos 3 y 4 adicionados por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:»

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él".

concepción de la responsabilidad patrimonial del Estado²³, en particular, como límite al ejercicio del poder público. Este panorama evolutivo del derecho administrativo ha permitido a los jueces analizar desde una perspectiva más amplia las actuaciones del Estado, por lo que analizaremos los fundamentos jurídicos que sirven de sustento a esta causa reparable, siendo esta la mora judicial. Por consiguiente, se recurrirá a los lineamientos jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado tendientes a delimitar el derecho a obtener un juicio celeré y sin dilaciones injustificadas.

1.1. DEBIDO PROCESO, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SU RELACIÓN INESCINDIBLE CON LA GARANTÍA JUDICIAL DEL PLAZO RAZONABLE

El acceso a un sistema de justicia gobernado por los principios de celeridad, eficacia y eficiencia ha sido el ideal común que ha inspirado a los Estados democráticamente constituidos con fines de establecer marcos relevantes de protección de los derechos humanos. Así, la garantía de dicho ideal ha permitido la creación de disposiciones jurídicas favorables a distintos sectores en respuesta a las dinámicas sociales actuales dentro del ámbito nacional e internacional desde una perspectiva inclusiva, que representan el avance de los escenarios de protección supraconstitucional que comprende el Régimen de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros. Por ello, resulta conveniente identificar si dentro del ordenamiento jurídico colombiano la garantía judicial del plazo razonable encuentra relación con otros derechos, o, si su aplicación se da con ocasión a lo reglado en el artículo 93 superior. Dicho interrogante se plantea a la luz del carácter vinculante que tiene la Convención Americana de Derechos Humanos dada su ratificación por parte del Congreso de la República por medio de la Ley 16 de 1972, cuyo sustento recae en la interpretación realizada por la CIDH cuando prevé que la eficacia de las garantías judiciales no se limita a la existencia formal de recursos judiciales²⁴, sino que en virtud de lo consagrado en el artículo 1.1

"Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos". Véase Mónica Arango Olaya. "El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana", *Precedente*, n.º 1, 2004.

23 Felipe Navia Arroyo. "La responsabilidad extracontractual del Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución Política". *Revista de Derecho Privado*, n.º 6, 2000, p. 1; Eric Landívar Mosiño. "El límite del poder político como función primordial de la constitución", *Revista Bolivariana de Derecho*, n.º 11, 2011, 3.

24 Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre del pueblo de Bello vs. Colombia. 31 de enero de 2006, p. 118.

y 2²⁵ de la Convención, estos deben ser efectivos y eficaces²⁶ en los sistemas de administración de justicia de los Estados miembros²⁷.

Bajo esa línea, la Corte Constitucional precisó que "el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional"²⁸, es decir, ella reconoce expresamente el vínculo existente entre el derecho al debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia. Ambos mandatos están encaminados a la protección y materialización de los demás derechos fundamentales²⁹, y su interrelación inicia desde el momento en que se accede a la administración de justicia.

Bajo esta premisa, las garantías mínimas que componen el derecho al debido proceso son las siguientes: "(i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) *el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y,*

25 Convención Americana de Derechos Humanos. Arts. 1.1 y 2, cuyo contenido reza: "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos: 1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno: Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

26 Véase *ibid.*, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. 29 de julio de 1988. Véase también: Carolina Rodríguez Bejarano y Deiner Stiwir Andrade Armijo. "El plazo razonable en el marco de las garantías judiciales en Colombia", en *Memorando de Derecho*, n.º 2, 2011, pp. 113-125. Véase también: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre del pueblo de Bello vs. Colombia. 31 de enero de 2006, p. 118.

27 Carolina Rodríguez Bejarano y Deiner Stiwir Andrade Armijo, *op. cit.*, 1.

28 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-214, exp. D-394 del 28 de abril de 1994; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-641, exp. D-3865 del 13 de agosto de 2002.

29 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-799, exp. T-3057830 del 21 de octubre de 2011.

por supuesto, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra³⁰ (cursiva agregada).

Se identifica de este modo la inclusión de la garantía judicial del plazo razonable dentro del alcance que le asiste al derecho al debido proceso. Por esto, mediante la determinación de estos preceptos constitucionales y convencionales surge a cargo del Estado la obligación de brindar justicia efectiva en un marco de respeto por las garantías fundamentales. En este sentido, los funcionarios judiciales deben actuar con celeridad, esto es, sin dilaciones injustificadas o poco razonables. Dicha postura honra lo manifestado por la CIDH cuando precisó: "El derecho al plazo razonable del proceso es otro de los componentes de la garantía del debido proceso legal en sede judicial"³¹. Incluso, guarda estrecha relación con la propuesta del profesor Juan Carlos Peláez Gutiérrez³², en lo relativo a la promoción de la cultura de anticipación en el ejercicio o aplicación del derecho administrativo.

De otro lado, no se debe desconocer el deseo del legislador de condicionar los estatutos procesales a esta línea de pensamiento con el fin de avanzar en este sentir. Por ejemplo, dentro del artículo 2.º del Código General del Proceso se estipuló que los términos procesales se observarán con diligencia y que su incumplimiento injustificado será sancionado³³. Lo propio sucedió en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual dispone en su inciso segundo del artículo 3.º que "Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del *debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad*" (cursiva agregada). Es así como el derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia genera para el Estado el deber y la consecuente obligación de propender por su garantía material, comoquiera que los postulados convencionales y constitucionales sobre la materia "constituyen una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, generan obligaciones *erga omnes* para los Estados"³⁴.

30 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-154, exp. D-4733 del 24 de febrero de 2004; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de tutela 11001-03-15-000-2008-01063-01(AC), 16 de febrero de 2009.

31 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *El Acceso a la Justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/Accessodesciv.sp.htm> [consultado el 29 de septiembre de 2020].

32 Juan Carlos Peláez Gutiérrez. "La responsabilidad patrimonial del Estado y la protección del patrimonio público en Colombia. La cultura de la anticipación como elemento central y articulador de una conciliación urgente, necesaria y posible", *Revista Latinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 8, n.º 1, 2021.

33 Ley 1564 de 2012.

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Goiburú y Otros. Sentencia del

Entendido lo anterior, se destaca que los primeros fundamentos teóricos de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado por mora judicial fueron decantados por la Corte Constitucional a través de decisiones de tutela. La Corte en sus fallos expuso su inconformidad por la tardanza con la que los jueces tomaban decisiones de fondo dentro de los procesos judiciales a su cargo, constituyendo *per se* importantes avances sobre la materia. Es así como en la sentencia T- 431 de 1992³⁵, se puntualizó:

Desde el punto de vista de las finalidades buscadas por la Carta Política en vigor, es suficiente recordar que en el Preámbulo de la misma se contempla el aseguramiento de la justicia y el logro de un orden justo como objetivos esenciales del sistema político que en ella se funda, al paso que en el artículo 1.º se reconoce la prevalencia del interés general como una de las bases del Estado Social de Derecho y en el 2.º aparece la garantía de efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución como uno de los fines del Estado. La misma disposición confía a las autoridades de la República la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, uno de los cuales es sin duda el de brindar a los asociados una pronta y cumplida justicia, tal como lo indica el artículo 228, a cuyo tenor es una función pública.

Considera la Corte que no se trata únicamente de velar por el cumplimiento de los términos por sí mismo ya que él no se concibe como fin sino como medio para alcanzar los fines de la justicia y la seguridad jurídica, sino de asegurar que, mediante su observancia, resulten eficazmente protegidos los derechos de los gobernados, muy especialmente el que tienen todas las personas en cuanto a la obtención de pronta y cumplida justicia.

De este importante fallo se destaca el alcance dado por la jurisprudencia constitucional al valor de la justicia y el logro de orden justo, aspecto de suma trascendencia para el inicio de la delimitación del derecho consagrado en los artículos 228³⁶ y 229³⁷ superiores, por constituir "cláusulas generales

22 de septiembre de 2006. Citado por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena Sección Tercera, 22 de octubre de 2015, sentencia bajo radicación n.º 54001-23-31-000-2002-01809-01 (42523).

35 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-431 de 1992, exp. T-1005 del 24 de junio de 1992; sentencia T-498, exp. T-2295 del 21 de agosto de 1992; sentencia T-572, exp. T-2975 del 26 de octubre de 1992; sentencia T-399, exp. T-14223 del 17 de septiembre de 1992; sentencia C-468, exp. n.º D-285 del 21 de octubre de 1992; sentencia T-190, exp. T-44649 del 27 de abril de 1995; sentencia T-334, exp. T-49809 del 31 de julio de 1995; sentencia T-347, exp. n.º T-66013 del 2 de 1995; sentencia T-368, exp. n.º 51811 del 24 de agosto de 1995.

36 "Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales

que determinan criterios interpretativos del resto del ordenamiento³⁸. En ese sentido, la Corte precisa que la exigencia de respeto de una verdadera, pronta y celeridad administración de justicia se enmarca dentro del postulado del inciso segundo del artículo 122 *eiusdem*. Bajo esta línea, se destaca el profundo y acucioso pronunciamiento sobre el alcance de la garantía judicial del plazo razonable realizaron algunos magistrados a través de salvamento de voto dentro de la sentencia C-557-92³⁹, cuando expusieron sus inconformidades frente a la declaratoria de constitucionalidad del Decreto 1156 del 10 de julio de 1992, "por el cual se dictan disposiciones en relación con el procedimiento aplicable a los delitos de conocimiento de los jueces regionales"⁴⁰.

Los puntos de inconformidad de los magistrados que salvaron voto fueron múltiples⁴¹, pero queremos destacar el énfasis que se hizo sobre la omisión de abarcar el alcance del debido proceso y la dilación injustificada, acudiendo a la aplicación del artículo 93 de la Constitución Política para analizar el alcance de la garantía judicial del plazo razonable⁴².

En el mismo sentido, los fundamentos que limitan la mora judicial y su carácter injustificable hicieron que el juez constitucional se pronunciara a través de sentencia T-292 de 1999⁴³, indicando que su justificación debe ser extraordinaria y verificable⁴⁴, supeditada a la diligencia con la que se tramitó el proceso y no obedeciendo a un panorama relacionado con la congestión del despacho.

En oportunidad posterior, la Corte Constitucional, a través de sentencia T-297 de 2006⁴⁵, indicó que el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas⁴⁶ también es predicable a los procesos o actuaciones administrativas y recordó la naturaleza extraordinaria que debe tener la justificación de la mora judicial⁴⁷.

se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo."

37 "Artículo 229. 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 abogado."

38 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-128, exp. D-3549 de diciembre 2001.

39 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-557, exp. RE-007 de octubre 1992. Salvamento de Voto.

40 *Ibidem*, Sentencia C-557 de 1992, exp. RE-007 del 15 de octubre de 1992.

41 *Idem*.

42 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-557, exp. RE-007 de octubre de 1992.

43 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia del tutela T- 292 de 1999, exp. T-187857 del 10 de mayo de 1999.

44 *Idem*.

45 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-297, exp. T-1220826 de abril de 2006.

46 *Idem*.

47 *Idem*.

Continuando con el desarrollo jurisprudencial referente al carácter justificado de la mora, la Corte Constitucional continuó avanzando sobre esta materia. Por ello, en la sentencia T-803 de 2012⁴⁸ de forma contundente identificó la relación de conexidad necesaria entre la noción del *plazo razonable* y el concepto de *dilación injustificada*, al punto en que son estos los criterios que se deben analizar para determinar si acontece o no una afectación o amenaza al debido proceso y por ende al acceso a la administración de justicia.

En el año 2016, la sala plena de la Corte Constitucional, mediante la sentencia de unificación SU-394⁴⁹, agregó que la acción de tutela es procedente para proteger el derecho al debido proceso dentro de un plazo razonable cuando "(i) el funcionario haya incurrido en mora judicial injustificada y que (ii) se esté ante la posibilidad de que se materialice un daño que genere un perjuicio que no pueda ser subsanado"⁵⁰. Luego, para el 2020, la sala plena de la Corte profirió una nueva decisión, SU-333⁵¹, en la que reiteró el precedente jurisprudencial respecto de la mora judicial y la configuración de una violación a los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a la administración de justicia. En ella se unificaron las siguientes reglas jurisprudenciales: "iii. Se presenta una mora judicial injustificada si: (i) es fruto de un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo, y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial". De ahí que los avances sobre la materia permiten identificar fallos en los que la Corte Constitucional ordena la tutela de derechos fundamentales quebrantados como consecuencia de la mora judicial, ordenando, entre otros aspectos, la alteración de turnos en caso de sujetos de especial protección constitucional, y en otros casos ha ordenado un amparo transitorio⁵².

De esta labor interpretativa, el Consejo de Estado también fue partícipe indicando⁵³: "la mora judicial, circunstancia que ha sido definida por esta

48 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-803, exp. T-3486867 del 11 de octubre de 2012.

49 Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia de unificación SU-394, exp. T-4.329.910 del 28 de julio de 2016.

50 *Idem*.

51 Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia de unificación SU-333, exp. T-7.211.254 del 20 de agosto de 2020.

52 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-186, exp. acumulados T-5896866 y T-5915213 del 28 de marzo del 2017. Véase también: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de tutela T-506, exp. T-7.196.205 (AC) del 28 de octubre de 2019; T-442, exp. T-7.630.065 del 14 de octubre de 2020; T-328, exp. T-7.022.148 del 19 de agosto 2020 y T-364, exp. T-7.632.489 del 31 de agosto de 2020.

53 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, exp. n.º 2005-00736.

corporación como la conducta dilatoria del juez en resolver sobre un determinado asunto que conoce dentro de un proceso judicial, y tiene fundamento en cuanto tal conducta desconozca los términos de ley y carezca de motivo probado y razonable, evento en el cual constituiría vulneración del debido proceso y obstáculo para el acceso de la persona a la administración de justicia". Como resultado de este análisis en sede judicial, el Consejo de Estado adoptó y recapituló el alcance que sobre la mora judicial venía desarrollado la Corte Constitucional. Así, se concluye cuando indica que, en realidad, esta se predica de aquellos eventos en que los retrasos se deben a la negligencia de los funcionarios y a la omisión de sus deberes⁵⁴.

En suma, los referidos antecedentes jurisprudenciales representan una connotación jurídico-filosófica del concepto, por estar directamente relacionados con el concepto de *justicia*, de donde emana un verdadero respeto por las formas procesales según lo ha previsto la Corte Constitucional⁵⁵. No obstante, vale decir que dichos compendios si bien es cierto que constituyen importantes fundamentos teóricos de evaluación de responsabilidad del Estado, no es menos cierto que su incumplimiento carece de una medida que permita propender por su real y efectiva aplicación, aspecto que se abordará en párrafo posterior⁵⁶.

2. VULNERACIÓN DE LA GARANTÍA JUDICIAL DEL PLAZO RAZONABLE: UNA FUENTE LIMITADA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

El alcance de la garantía judicial del plazo razonable a la luz de la jurisprudencia de la CIDH, permite *prima facie* pensar que el incumplimiento de sus fundamentos constituye fuente potencial de responsabilidad patrimonial del Estado colombiano, al tenor de lo descrito en los artículos 90 y 93 de la Constitución. Por ello, en este apartado se dará respuesta al problema jurídico planteado en el acápite introductorio, supeditado al cuestionamiento referente

54 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia 00299 de 2017. Véase Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-030, exp. T-765622 del 21 de enero de 2005; sentencia T-747, exp. T- 2307872 del 19 de octubre de 2009; sentencia T-1019, exp. T-2302967 del 9 de diciembre de 2010; y sentencia T-230, exp. T-3728179 del 18 de abril de 2013.

55 Diana Ramírez Carvajal. "A propósito de la justicia material (reflexiones sobre la justicia en el proceso vs. la justicia material)", *Revista Opinión Jurídica*, vol. 6, n.º 12, 2007, p. 5.

56 En el numeral titulado "Reparación de daños por mora judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. ¿Aplicación restrictiva de los límites convencionales?".

a si la vulneración de la garantía judicial del plazo razonable constituye *per se* una fuente de responsabilidad patrimonial para el Estado colombiano a la luz de la jurisprudencia de la CIDH.

Este planteamiento se formula con fundamento en uno de los efectos que se desprenden del fallo blanco francés de 1873⁵⁷ en relación con el concepto de *reparación de daños*, según el cual "la responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares, por el hecho de las personas que este emplea para la prestación de un servicio público, [...] no es ni general, ni absoluta"⁵⁸. De lo anterior puede afirmarse, en nuestro concepto, que en la actualidad existen normas que regulan la mora judicial como causa reparable; no obstante, estos preceptos no constituyen por sí mismos fundamentos suficientes que lleven a declarar al Estado patrimonialmente responsable en todos los casos en los que ésta se presente, comoquiera que el operador jurídico debe observar los límites que a continuación se presentan⁵⁹:

2.1. COMPLEJIDAD DEL ASUNTO

Este criterio se supedita al estudio de las diferentes variables⁶⁰ que debe analizar el operador jurídico para considerar si se está en el marco de una casuística que da lugar a endilgar responsabilidad patrimonial al Estado por mora judicial. Muestra de ello deviene de lo manifestado por la CIDH dentro del caso *Argüelles y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*⁶¹. Alcance que se hace extensivo al interior de nuestro ordenamiento jurídico por mandato expreso del bloque de constitucionalidad. En ese contexto, debe afirmarse que uno de los criterios que conforman la complejidad del asunto se relaciona con la clase del proceso, aspecto de mayúscula relevancia ante la pluralidad de medios de control contemplados en la Ley 1437 de 2011 y las particularidades de carácter procesal que cada uno de ellos presenta.

57 Fallo Blanco proferido por el Tribunal de Conflictos francés en 1873.

58 Aníbal Zárate. "Editorial", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 16, 2016, pp. 3-7.

59 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C, 28 de diciembre de 2019, exp. n.º 53747. Véase Felipe Navia Arroyo. "La responsabilidad extracontractual del Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución Política", *op. cit.*, 2.

60 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Argüelles y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, n.º 12: *Debido proceso*, p. 128. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo12.pdf> [consultado el 7 de octubre de 2021].

61 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, n.º 12: *Debido proceso*, *op. cit.*, p. 128.

Por su parte, dentro de los medios de control que podrían generar mayor mora judicial se encuentran la reparación directa, las controversias contractuales y las acciones populares, mecanismos donde se proponen asuntos de envergadura social y económica relacionados principalmente con violación a los derechos humanos, diferencias derivadas de negocios jurídicos suscritos con el Estado, asuntos mineros, infraestructura, entre otros, al tenor de lo reglado en el literal C del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998⁶², para los eventos de acción popular.

Así mismo, la complejidad del asunto ha de ser valorada desde el punto de vista de número de partes que conforman los extremos procesales, tal como acontece con la acción de grupo (*v. gr.*, fumigación aérea con glifosato) reparación directa (*v. gr.*, desaparición forzada, falsos positivos), donde las reglas de la experiencia demuestran que esta clase de asuntos están revestidos de una notoria participación de actores. Sumado a ello, su complejidad también está compuesta por el abundante material de prueba que los acompaña, como la prueba trasladada.

A su vez, se debe verificar la existencia de un precedente jurisprudencial o sentencia de unificación aplicable al caso objeto de estudio, toda vez que este es un factor que también incide de forma directa en la evaluación de la complejidad del asunto, debido a que no es admisible soportar una tardanza injustificada en casos donde se encuentra ampliamente definida una línea de tratamiento jurídico.

2.2. ACTIVIDAD O COMPORTAMIENTO DEL SUJETO PROCESAL

La CIDH dentro del *Caso Valle Jaramillo y Otros vs. Colombia*⁶³ puntualiza el eje central de este límite. Este se supedita a la evaluación de las actuaciones que adelantan los sujetos procesales bajo criterios de proporcionalidad y congruencia de los recursos o memoriales que presentan durante el desarrollo del proceso, para determinar si guardaban una intensidad dilatoria, o si, contrario a ello, eran concordantes con las etapas y contexto de la *litis*.

62 "Artículo 4. *Derechos e intereses colectivos*. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: [...] c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente [...]."

63 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Valle Jaramillo y otros vs Colombia*. Sentencia del 27 de noviembre de 2008, párr. 157.

2.3. CONDUCTA DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES

La CIDH no ha definido expresamente el contenido y alcance de este criterio. Su contexto e interpretación se coligen de los casos que ha conocido. Ejemplo de ello es el caso *Garibaldi vs. Brasil*⁶⁴, cuando indicó:

La Corte recuerda, como ya ha sido establecido en la presente sentencia, que existe una obligación internacional del Estado de investigar hechos como los del presente caso y que, por ello, no es posible alegar obstáculos internos, tales como la falta de infraestructura o personal para conducir los procesos investigativos para eximirse de una obligación internacional.

En contexto de lo anterior, en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*⁶⁵ la CIDH ahondó al igual que en el caso anterior en el desarrollo y delimitación del presente criterio. Basta traer a colación el amplio margen de fundamentos jurídicos sobre los cuales se ha cimentado la garantía judicial del plazo razonable, aspecto incluido dentro del derecho fundamental al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por ello, su materialización no debe limitarse únicamente a escenarios de problemas estructurales en el servicio judicial. Esto sirvió para destacar la congruencia con la postura adoptada por la Corte Constitucional, desde sus primeras sentencias de tutela⁶⁶, donde reconoció que la congestión judicial ha existido desde antes de su creación como institución, cuya problemática sigue subsistiendo en Colombia, de tal manera que el exceso de carga laboral no debe ser una causa objetiva que reduzca los efectos garantés establecidos por el sistema convencional y por el ordenamiento jurídico colombiano. Ahora bien, debe indicarse que,

64 Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia del 23 de septiembre de 2009, párr. 137.

65 Corte Interamericana de Derechos Humanos *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia del 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), en donde precisó: "La Corte reitera que, de conformidad con lo estipulado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es un principio básico del Derecho Internacional que '[u]na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado'.

Los Estados no pueden incumplir estas obligaciones convencionales alegando supuestas dificultades de orden interno. Por tales razones, la regulación procesal penal del Paraguay aplicada en el proceso seguido contra el señor Canese no podía ser invocada por este Estado para incumplir la garantía de razonabilidad del plazo al juzgar a la presunta víctima, de conformidad con la obligación a su cargo contemplada en el artículo 8.1 de la Convención Americana".

66 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-498, exp. T-2295 del 21 de agosto 1992; sentencia T-572, exp. T-2975 del 26 de octubre 1992; sentencia T-399, exp. T-14223 del 17 de septiembre de 1993; sentencia C-468; D-285 del 21 de octubre de 1993; sentencia T-190, exp. T-44649 del 27 de abril de 1995; sentencia T-334; T-49809 del 31 de julio de 1995; sentencia T-347; T-66013 del 2 de agosto de 1995.

a pesar de la postura comentada, esta resulta insuficiente para alcanzar los efectos pretendidos con la delimitación de esta causa reparable, por lo cual es necesario abordarla en el capítulo posterior.

En relación con otro aspecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha adoptado diversos criterios para contrarrestar las justificaciones supeditadas a la congestión judicial que le exponen los Estados sujetos a su jurisdicción contenciosa. Tal planteamiento, aunque carece de fuerza vinculante para el ordenamiento jurídico colombiano, tiene la potencialidad de ilustrar la visión del juez europeo. Al respecto, este Tribunal⁶⁷ indicó:

[...] El TEDH no admite como causa justificativa de la extralimitación del «plazo razonable», al entender que el Estado no ha adoptado las medidas necesarias y eficaces para impedirlo. No obstante, en algunos casos, el TEDH ha apreciado (aunque no los ha considerado determinantes para exonerar de responsabilidad a los Estados) que los retrasos y atascos de algunos órganos judiciales se hayan producido a consecuencia de situaciones extraordinarias por las que estaba atravesando el país, como la reunificación alemana [...].

Dicho lo anterior, cabe recordar que por mandato constitucional y convencional las actuaciones del Estado deben ser céleres y eficaces, sin pasar por alto que la función judicial no puede ser la excepción a ello.

2.4. SITUACIÓN JURÍDICA DE LA PERSONA INVOLUCRADA

Sobre este criterio, la CIDH en el *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*⁶⁸ indicó que las autoridades deben tener en cuenta dentro del proceso evaluativo de la responsabilidad patrimonial si la tardanza en la resolución de un caso en particular representa una afectación consustancial en la situación jurídica del usuario del sistema judicial y adoptar con base en ello las decisiones que sean

67 Luis Delgado del Rincón. "El Tribunal y las condenas a España por la vulneración del derechos a ser juzgado en un plazo razonable: las dificultades para alcanzar una duración óptima de los procesos judiciales", *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 42, 2019, p. 573, 3.

68 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, n.º 12: *Debido proceso*, op. cit., p. 184. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de noviembre de 2008, indicó: "[...]. El Tribunal considera pertinente precisar, además, que en dicho análisis de razonabilidad 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. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve".

efectivas para conjurar sus efectos ante la posibilidad de precaver que estos se vuelvan más gravosos. Dicho argumento permite inferir que el criterio va encauzado a evitar que se extienda prolongadamente la definición de un caso en particular, dado que la ausencia de decisión de fondo influye directamente sobre el derecho que reclama o pretende el usuario del sistema judicial.

2.5. ANÁLISIS GLOBAL DEL PROCEDIMIENTO

Es el último criterio adoptado por la CIDH y en él se expone con claridad que dicho análisis abarca la totalidad de las etapas que integran o componen la actuación judicial, inclusive, se extiende hasta la ejecución de la sentencia⁶⁹. Presupuesto cuyo alcance es claro, dado que permite identificar en qué etapa del proceso se ha presentado la tardanza judicial no justificada.

Con base en lo anterior, y pese a que se ahondó en los fundamentos teóricos que soportan el ideal de justicia a través de un juicio celeré, se destaca que el escenario de reparación de daños no se activa de forma automática u objetiva ante su inobservancia. Desde esa perspectiva se abordó el análisis de los criterios que han sido decantados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como límite a la evaluación de la responsabilidad patrimonial de los Estados, ante el incumplimiento de su deber u obligación de concluir de manera oportuna los procesos a su cargo. Estos criterios constituyen el punto de partida para el desarrollo del siguiente capítulo en el que se analizará si los límites convencionales se aplican de forma natural o restrictiva por parte del juez de lo contencioso administrativo. Por último, con base en el análisis anterior, se presentará una propuesta crítica que procura la materialización del ideal de justicia constitucional y convencional.

3. REPARACIÓN DE DAÑOS DERIVADOS DE LA MORA JUDICIAL. ¿APLICACIÓN RESTRICTIVA DE LOS LÍMITES CONVENCIONALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA?

Para el desarrollo de esta temática, resulta de vital importancia observar los elementos que definen y encierran el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, los cuales están consagrados en el inciso primero del artículo 90 de la Constitución Política, por ser la base sobre la cual recae el análisis de la forma en que el Consejo de Estado aplica los límites convencionales que

69 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, n.º 12: *Debido proceso*, op. cit., p. 196.

regulan la garantía judicial del plazo razonable, la que, a su vez, estructura los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial del Estado⁷⁰.

Al respecto, es menester destacar que⁷¹ la voluntad del constituyente, definitivamente adoptada en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, es inequívoca, porque además de reconocerla como la columna vertebral del Estado⁷², identifica los elementos que la constituyen al precisar "el fundamento de la responsabilidad estará constituido por dos elementos [...] el uno es el elemento de la imputabilidad [...] y, en segundo lugar, el elemento antijuridicidad del daño"⁷³. Desde esta perspectiva se abordará la temática propuesta para este apartado con el propósito de identificar la forma en la que se aplica la garantía judicial del plazo razonable al interior de la jurisdicción contenciosa administrativa.

3.1. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA FORMA EN QUE SE DA APLICACIÓN A LOS LÍMITES CONVENCIONALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El estudio de este acápite incluye fallos expedidos por la Corte Constitucional toda vez que el juez de lo contencioso administrativo los cita dentro de sus

70 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 5 de marzo de 2018, exp. n.º 34091. Al respecto, indicó: "[...] 2. Presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado. Con relación a la responsabilidad del Estado, la Carta Política de 1991 produjo su 'constitucionalización' al erigirla como garantía de los derechos e intereses de los administrados y de su patrimonio, sin distinguir su condición, situación o interés. De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado, se desprende que esta tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por su acción como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro. En síntesis, la responsabilidad extracontractual del Estado se configura con la demostración del daño antijurídico y de su imputación a la administración".

71 Juan Carlos Peláez Gutiérrez. "Límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión bastante compleja!", en *La responsabilidad extracontractual del Estado. ¿Qué? ¿Por qué? ¿Hasta dónde?* Juan Carlos Henao y Andrés Ospina Garzón (ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 791. Véase Angélica María Armenta Ariza. "El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: el título jurídico de la imputación", *Via Iuris*, n.º 6, 2009, pp. 88-112; y Angélica María Buitrago Quintero. "Responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia y Constitución democrática", *Revista Verba Iuris*, n.º 41, 2019, pp. 15-44.

72 *Ibidem*, p. 792. Véase también: Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Asamblea Nacional Constituyente, 24 de junio de 1995. Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, Sesión plenaria, 5 de junio de 1991 (0605).

73 *Ibidem*, p. 792.

providencias al momento de resolver la causa o *litis*. Por ello, su referencia resulta obligatoria. Frente a este aspecto, conviene referir lo señalado en el proceso n.º 27335 del 24 de octubre de 2013, en el cual el Consejo de Estado⁷⁴ hizo alusión a la sentencia de tutela 1249 de 2004⁷⁵, relacionada con la caracterización de la mora judicial, así:

La mora judicial no genera de manera automática la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Deben tomarse en consideración las circunstancias particulares del despacho que adelanta la actuación y del trámite mismo, entre las que se cuentan: (1) el volumen de trabajo y el nivel de congestión de la dependencia (parte del juicio del responsabilidad desde la perspectiva del sistema), (2) el cumplimiento de las funciones propias de su cargo por parte del funcionario, (3) complejidad del caso sometido a su conocimiento y (4) el cumplimiento de las partes de sus deberes en el impulso procesal. La determinación de la razonabilidad del plazo, entonces, debe llevarse a cabo a través de la realización de un juicio complejo [...].

Por su lado, el Consejo de Estado, dentro del expediente n.º 45718 del 5 de julio de 2018⁷⁶, citó la postura de la jurisdicción que desde 2011 viene siendo uniforme. En el mismo sentido, para el año 2019 la línea jurisprudencial continúa siendo uniforme, por lo que el Consejo de Estado dentro del expediente n.º 42176⁷⁷ hace referencia a la sentencia de tutela 230 de 2013⁷⁸, en lo atinente

74 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, 24 de octubre de 2013, exp. n.º 27335.

75 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de tutela T-1249, exp. T-862026 del 16 de diciembre de 2004.

76 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A, 5 de julio de 2018. En ella, el Consejo de Estado citó el siguiente fallo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2011, exp. 22322, criterio reiterado por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 26 de agosto de 2011, exp. n.º 27524, y en sentencia del 14 de septiembre de 2017, exp. n.º 48.271, en donde precisó: "Según la jurisprudencia de esta Corporación, para efectos de determinar la responsabilidad del Estado derivada de la mora judicial, debe dilucidarse si ese retardo estuvo justificado o no, conclusión a la cual se llega luego de analizar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como se llevó el caso, el volumen de trabajo del Despacho que lo tramitó y los estándares de funcionamiento de la autoridad judicial, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de procesos, como aquel que sirve de fundamento a las pretensiones, punto que debe analizarse desde la propia realidad de la Administración de Justicia y no desde un Estado ideal" (énfasis agregado).

77 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B, 15 de noviembre de 2019, exp. n.º 42176.

78 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de tutela T-230, exp. T-3728179 del 18 de abril de 2013, donde precisó:

a que la posición del alto tribunal no es ajena a los parámetros o lineamientos decantados por la Corte Constitucional. No obstante, se advierte una contradicción respecto de los criterios bajo los cuales se identifica el carácter excusable e inexcusable de la tardanza o definición del caso en particular.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que se evidencia una inexactitud de los fundamentos esbozados, al hacer uso de un mismo criterio para el carácter inexcusable y justificable de la mora. Tal disparidad se vislumbra a continuación:

Carácter inexcusable de la mora	Carácter excusable de la mora
(1) No existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo.	(2) Cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial.

La anterior postura lleva a plantear el siguiente interrogante: *¿Puede considerarse la congestión judicial una causa legítima que justifique por sí misma la mora judicial?*

Este interrogante obedece a que el carácter excusable de la tardanza de las decisiones judiciales no debe analizarse desde el grado de diligencia con la que el operador jurídico atendió el caso, como si se tratara de una responsabilidad personal. Por el contrario, el juicio de valor debe encauzarse al nivel de cumplimiento de las actuaciones desplegadas por el Estado que garanticen la prestación del servicio de justicia conforme a las disposiciones nacionales y convencionales.

La inquietud fue manifestada a título de salvamento de voto dentro del exp. n.º 27335 del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C⁷⁹, en

"[...] 30. La posición asumida por el Consejo de Estado no es insular en la materia. Acorde con ella, La Corte Constitucional ha desarrollado asimismo la noción de plazo razonable y además, ha precisado que la mora es injustificada cuando '(1) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (2) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (3) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial'.

31. En el mismo fallo la Corte enunció las circunstancias en las que, por el contrario, el incumplimiento de los términos judiciales es excusable; a su juicio, lo será cuando la mora: '(1) [...] es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (2) 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 (3) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley'".

79 Aclaración de voto del magistrado Jaime Orlando Santofimio. Sentencia del Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C, exp. n.º 27335 del 24 de abril de 2013; y en

donde precisó de forma puntual que el precedente jurisprudencial constitucional exige un análisis puntual y específico del plazo razonable en el marco del trámite del proceso penal toda vez que sobre él procede control de convencionalidad. Frente a este caso, se destaca que dentro del fallo de tutela⁸⁰ T-230 de 2013 citado por el Consejo de Estado⁸¹ dentro del expediente n.º 42176 de 2019, la Corte Constitucional solo incluye dentro del carácter excusable de la mora, uno de los criterios decantados por la CIDH, y a su vez precisa que dicha concepción o panorama es acorde con los criterios de este tribunal internacional, al respecto citó⁸²:

Esta posición ha sido acogida y respaldada por decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual –tal y como se señaló en la sentencia T-1249 de 2004– sigue los mismos parámetros fijados por la Corte Europea de Derechos Humanos [...]. En este orden de ideas, se ha dicho que para establecer si una dilación es o no injustificada, es preciso tener en cuenta: (1) la complejidad del asunto, (2) la actividad procesal del interesado, (3) la conducta de las autoridades judiciales y (4) el análisis global del procedimiento.

Estas decisiones ofrecen apariencia de buen derecho por citar los límites convencionales que son propios de esta causa; sin embargo, en la realidad resultan insuficientes para generar el efecto esperado sobre el alcance real que estos tienen, porque al momento de resolver el caso en particular solo aplica el criterio de complejidad del asunto.

el que puntualmente indicó: “[...] 10.3. Lo cierto, y es lo que no se encuentra en la sentencia de la Sala de la que me aparto respetuosamente, es que la valoración se limitara sólo a lo desplegado por los funcionarios judiciales a cargo de la investigación penal de Durán Galindo, cuando en la evolución del precedente jurisprudencial constitucional se exigen más criterios y, especialmente, un examen exigente, que no lleve simplemente a afirmar que los designios de todo proceso penal se agotan en el adelantamiento de la investigación penal, ya que no se encuentra elemento alguno que haya permitido establecer que hubo un motivo insuperable para darle celeridad al proceso penal, si se tiene que el vehículo objeto de la investigación fue retenido el 20 de octubre de 1992, y su devolución sólo se ordenó hasta el 12 de junio de 1997, esto es, 55 meses y 23 días. De ahí, pues, que el examen no se podía reducir al plazo razonable que tiene todo funcionario para decidir, sino al plazo razonable que puede operar en el marco del procedimiento penal, especialmente, cuando respecto de él procede ejercer un control de convencionalidad [que hace más riguroso el examen] por la vía de la aplicación de los artículos 7.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.

80 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de tutela T-230, exp. T-3728179 del 18 de abril de 2013.

81 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B, 15 de noviembre de 2019, exp. n.º 42176.

82 *Ibidem*.

Nótese cómo el Consejo de Estado⁸³ ha adoptado unos nuevos criterios, que *a priori* se pueden catalogar de restrictivos al supeditarse, al argumento según el cual la mora judicial se debe evaluar *no desde un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración de justicia con problemas de congestión*.

Bajo dicho criterio, se vislumbra que el Consejo de Estado se apartó de los criterios desarrollados y aplicados por la CIDH. En su defecto, dejó de lado los parámetros convencionales al establecer unos nuevos, relacionados con “el volumen de trabajo del despacho y los estándares de funcionamiento”⁸⁴.

Visto lo anterior, estos criterios pueden catalogarse de inexactos y contradictorios por no especificar concretamente la forma en que se deben aplicar. La anterior afirmación encuentra sustento en el análisis del movimiento histórico de procesos por jurisdicción⁸⁵ que adelantó el Consejo Superior de la Judicatura del año 2022 (última actualización), en el cual, seleccionada la especialidad de lo Contencioso Administrativo, se encontró un porcentaje de egresos efectivos muy bajos en consideración a su inventario final, tal como se identifica a continuación:



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Rama Judicial. *Movimiento Histórico de Procesos*. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/web/estadisticas-judiciales/estadisticas-judiciales>.

83 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 5 de marzo de 2015, exp. n.º 28955, cuya literalidad indica: “[...] conclusión a la cual se llegará luego de señalar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido llevado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora, ya que este es un asunto que hay que tratar no desde un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración de justicia con problemas de congestión [...]”.

84 *Idem*.

85 Consejo Superior de la Judicatura. *Movimiento Histórico de Procesos por Jurisdicción*. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/web/estadisticas-judiciales/estadisticas-judiciales> [consultado el 18 de mayo de 2023].

La gráfica no aporta información clara ni sustancial para definir un intervalo exacto por cada proceso que ayude a definir la razonabilidad de la tardanza de la *litis*. Por otra parte, se valoró el informe anual que rindió la Rama Judicial al Congreso de la República⁸⁶, para la vigencia del año 2021-2022 (última actualización). En dicho documento el Consejo Superior de la Judicatura clasificó el inventario de ingresos efectivos versus el número de egresos efectivos de los procesos por cada una de las jurisdicciones, así:

Tabla 5. Gestión judicial de los despachos del país - enero a diciembre de 2021

Jurisdicción / Competencia	Ingresos Efectivos	% Part.	Egresos Efectivos	% Part.	Inventario Final	% Part.
Constitucional	2.058	0,1%	1.613	0,1%	842	0,04%
Contencioso Administrativa	119.846	7,2%	113.633	9,3%	241.684	11,8%
Disciplinaria	29.287	1,8%	22.875	1,8%	40.426	2,0%
Ordinaria	1.518.526	90,9%	1.080.507	88,7%	1.758.591	86,1%
Civil	606.347	39,9%	372.338	34,5%	750.719	42,7%
Familia	119.610	7,9%	65.351	6,0%	115.121	6,5%
Laboral	156.076	10,3%	120.080	11,1%	234.560	13,3%
Penal	636.493	41,9%	522.738	48,4%	658.191	37,4%
Total Procesos	1.669.717	68,5%	1.218.628	63,7%	2.041.543	97,9%
Tutelas e impugnaciones	742.625	96,8%	679.591	97,7%	3744	85,2%
Otras acciones constitucionales	2447	5,2%	16188	2,3%	7512	16,8%
Total acciones constitucionales	767.042	31,5%	695.779	36,3%	44.656	2,1%
Total gestión judicial 2021	2.438.759	100%	1.914.407	100%	2.086.199	100%

Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU)⁸⁷, sitio web visitado el 18 de mayo de 2023.

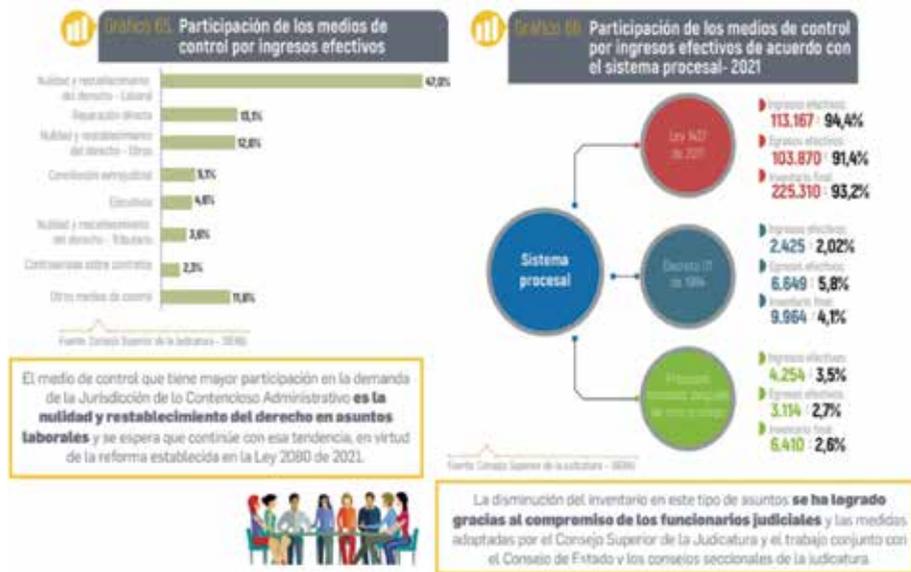
Una vez analizada esta información es posible indicar que los datos no son suficientes para resolver el interrogante, salvo que se realizara de forma anual un cuadro comparativo sobre la gestión judicial para exponer al juez de instancia el grado o porcentaje de egresos efectivos dentro de la jurisdicción, y así notar con mayor claridad la diferencia que media entre los ingresos efectivos y los egresos efectivos.

En cuanto a la jurisdicción contenciosa administrativa, el Consejo Superior de la Judicatura, a través de las gráficas "Participación de los medios de control por ingresos efectivos" y "Participación de los medios de control por ingresos efectivos de acuerdo con el sistema procesal - 2021", estableció

86 Véase Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2021-2022. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2021-2022> [consultado el 18 de mayo de 2023].

87 *Idem*.

un mapa de medios de control con el mayor porcentaje de interposición. Sin embargo, de su análisis no es posible analizar factores como la competencia, el período de medición de porcentajes y la jerarquía a nivel de jueces o cuerpos colegiados:



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU)⁸⁸, sitio web visitado el 18 de mayo de 2023.

Ahondando en la búsqueda de información que permita dar mayor claridad a los criterios de volumen de trabajo que tenga el despacho y los estándares de funcionamiento del mismo y el promedio de duración de los procesos advertidos por el Consejo de Estado, se identificó un único estudio sobre tiempos procesales que realizó el Consejo Superior de la Judicatura⁸⁹ para el año 2016, cuyo análisis se aborda dado los fines que se persiguen con esta investigación. Del informe se extrae la valoración realizada por parte de la Rama Judicial sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los procesos bajo el sistema oral. Se identificó un esquema comparativo⁹⁰ relacionado con la duración promedio de los procesos en primera instancia, el cual no es del todo contundente debido al número limitado de procesos y de

88 *Idem.*

89 Consejo Superior de la Judicatura. *Estudio de tiempos procesales*, t. 1. Bogotá, abril de 2016. Disponible en https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+1+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdfb0 [consultado el 18 de mayo de 2023].

90 *Idem.*

medios de control, por reflejar tan solo resultados para la primera instancia y las fases del proceso individualmente consideradas.

Y estos resultados tan solo arrojan inferencias, las cuales por sí mismas son ineficaces para tomar una estadística real u objetiva⁹¹. No obstante, se trae a colación para los fines analíticos o críticos que nos ocupa:

Tabla 234. Comparación duración promedio de la primera instancia por tipo de proceso. Contencioso Oral. 2013

TIPO DE PROCESO	NÚMERO DE PROCESOS UTILIZADOS PARA EL PROMEDIO	DURACIÓN	NÚMERO EN LA MEDIA EFICIENTE	DURACIÓN
Contractual	3	405 días corrientes – 243 días hábiles	1	49 días corrientes – 29 días hábiles
Especiales	10	74 días corrientes – 44 días hábiles	10	74 días corrientes – 44 días hábiles
TIPO DE PROCESO	NÚMERO DE PROCESOS UTILIZADOS PARA EL PROMEDIO	DURACIÓN	NÚMERO EN LA MEDIA EFICIENTE	DURACIÓN
Nulidad Simple	4	393 días corrientes – 235 días hábiles	3	320 días corrientes – 192 días hábiles
Nulidad y Restablecimiento (laboral)	212	296 días corrientes – 177 días hábiles	193	270 días corrientes – 162 días hábiles
Restablecimiento de acto Administrativo General	1	407 días corrientes – 244 días hábiles	1	407 días corrientes – 244 días hábiles
Nulidad y Restablecimiento de acto Administrativo Particular	37	314 días corrientes – 188 días hábiles	31	270 días corrientes – 162 días hábiles
Reparación Directa	34	400 días corrientes – 240 días hábiles	21	289 días corrientes – 173 días hábiles
Repetición	1	364 días corrientes – 218 días hábiles	1	364 días corrientes – 218 días hábiles

Fuente: Estudio de tiempos procesales – Consejo Superior de la Judicatura (sitio web visitado por última vez el 18 de mayo de 2023).

En esos términos, se constata que el reconocimiento expreso por parte de las autoridades judiciales de los problemas estructurales de la administración de justicia constituye el punto de partida para que los fundamentos teóricos de imputación por mora judicial siempre vayan a estar sujetos a dicha situación, por ende, las posibilidades de obtener una reparación de daños por esta causa son en muchos casos restringidas y limitadas tomando como referente los estándares convencionales.

91 *Ibidem*, pp. 225 y 226.

4. PROPUESTA EN PROCURA DE LA MATERIALIZACIÓN DEL IDEAL DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

Como punto de partida, para presentar nuestra propuesta, haremos referencia a la tesis de la doble naturaleza del Derecho de Robert Alexy⁹², según la cual

El derecho tiene necesariamente tanto una dimensión fáctica o real como una dimensión ideal o crítica. La necesidad de esta vinculación deriva de dos principios contrapuestos: el de seguridad jurídica y el de justicia. Como la pretensión de corrección incluye los dos principios, ambos están necesariamente conectados al derecho. El principio de seguridad jurídica reclama sujetarse a aquello que ha sido establecido conforme al ordenamiento y es eficaz socialmente; el de justicia exige la corrección moral de la decisión. Ninguno de los dos principios puede jamás desplazar por completo al otro. La tesis de la doble naturaleza exige combinar ambos en la proporción correcta.

Desde esa perspectiva es que se ha desarrollado esta investigación, que apunta a proponer la modificación de los presupuestos de evaluación de responsabilidad patrimonial del Estado por mora judicial vigente⁹³ y en su defecto se apliquen de forma simple los límites que convencionalmente han sido instituidos por la CIDH. Tal idea encuentra sustento en el sistema de fuentes que impera en el ordenamiento jurídico colombiano. Basta indicar que la Convención Americana de Derechos Humanos y la Constitución Política representan una fuente formal⁹⁴ que abarca y delimita el concepto y alcance sobre el cual gira el análisis de la mora judicial. Para ello, basta referirse a los fundamentos teóricos descritos dentro del numeral 1 de la presente investigación.

Así mismo, este planteamiento encuentra apoyo en la tesis de la caracterización del control de convencionalidad a partir del desarrollo de la

92 Robert Alexy. *La doble naturaleza del derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2016, p. 36.

93 Volumen de trabajo del despacho y los estándares de funcionamiento, entre otros factores relevantes.

94 Cfr. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-104, exp. n.º D-164 del 11 de noviembre de 1993. Al respecto indicó:

"Las fuentes del derecho se clasifican en fuentes materiales y fuentes formales.

Las primeras hacen relación a los hechos y circunstancias que hacen producir el derecho, como el acaecer social, económico, político, esto es, la realidad misma.

Las segundas hacen relación a los cauces por los cuales se expresa el derecho.

Son fuentes formales la ley –material–, la jurisprudencia, la costumbre, la equidad, los principios generales del derecho y la doctrina.

En Colombia, empero, la tradición jurídica secular siempre ha establecido que sólo es fuente formal principal de derecho la ley en sentido material, esto es, la Constitución, la ley, los decretos y demás actos jurídicos. Las otras fuentes sólo son criterios auxiliares".

jurisprudencia de la Corte IDH⁹⁵, en donde el autor precisa que los Estados parte de la convención deben propender por la materialización del efecto útil de los postulados que la conforman, por ser normas cuyo rango revisiten igual prevalencia que la ordenamiento jurídico interno o local. Es decir, los Estados parte de la Convención Americana tienen el deber de observar dentro de su marco legal la interpretación y alcance que sobre ella realiza la Corte Interamericana. Así lo hizo saber la CIDH dentro del caso *Almonacid Arellano y Otros vs. Chile*⁹⁶. Esta tesis tiene como propósito dar alcance real y efectivo⁹⁷ a los mandatos convencionales.

Visto lo anterior, se debe insistir en la debida aplicación de los fundamentos y postulados que acotan y enmarcan el eje central sobre el cual se deben analizar los límites de la garantía judicial del plazo razonable. Por su parte, el juez de lo contencioso administrativo es renuente a reconocer la mora judicial argumentando la problemática estructural del sistema de justicia colombiano, remitiéndose únicamente a evaluar la diligencia que se le imprimió a la causa y a partir de allí considerar si es o no justificable la tardanza.

En tal medida, dichas justificaciones no tienen asidero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y así lo ha hecho saber de manera reiterada este tribunal internacional a través de sus fallos. Ejemplo de ello es lo dispuesto en el *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*⁹⁸. A su vez, en el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*⁹⁹, la Corte IDH indicó:

95 Paula Franco. "Hacia la construcción del control de convencionalidad en Colombia", *Revista de Derechos Público*, n.º 34.2015, p. 10.3, cuyo tenor indica: "El origen del control de convencionalidad tanto en su modalidad concentrada, a cargo de la Corte IDH, como difusa, es el deber de garantía en cabeza de las diferentes ramas del poder público de los Estados partes contenido en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Precisamente, el hecho de que los Estados deban organizar todos los componentes de su aparato para que se proteja y asegure el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, implica que cualquier tipo de manifestación del poder público, [...], o una sentencia, debe velar por la prevalencia del contenido material del tratado y su efecto útil".

96 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Cuyo texto precisa: "En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (párr. 124)" (énfasis agregado).

97 María Angélica Benavides Casals. "El efecto *erga omnes* de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 27, 2015, pp. 141-166.

98 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2005, párrafos 168 a 170, en donde indicó:

[...]

199. Al respecto, esta Corte estima que no procede el argumento del Estado de que el retraso se debe, entre otros, al gran número de declaraciones que ha tenido que recibir, o a haber tenido que comisionar a otros despachos judiciales para recibir las declaraciones de testigos que no residían en Sobral, o al volumen de trabajo del despacho judicial que conoce la causa.

Esta interpretación recoge la materialización de los postulados convencionales propuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que sean aplicados de forma directa en nuestro ordenamiento jurídico sin limitantes de ninguna especie por parte del Consejo de Estado. En consecuencia, se identifica que la posición del Consejo de Estado limita el escenario natural de reparación de los perjuicios que se derivan de la mora judicial, ante el uso de fundamentos superficiales que carecen de fuente formal o auxiliar que lo justifique. Dicha posición representa un claro desconocimiento del fin perseguido por el Constituyente primario al contemplar los artículos 90 y 93 superiores.

De todo lo anterior, es oportuno traer a colación lo afirmado por el profesor Andrés Fernando Ospina Garzón¹⁰⁰, quien resalta que el operador judicial no debe ocuparse de nada distinto que velar por la debida y armónica aplicación del ordenamiento jurídico en procura de la debida protección de los

"[...] 168. Además, la Corte advierte que las demoras en el nuevo proceso penal seguido contra el señor Urcesino Ramírez Rojas que se examina en la presente Sentencia no se han producido por la complejidad del caso, sino por las actuaciones sistemáticamente demoradas de las autoridades estatales. [...]

[...] 170. En el transcurso de la audiencia pública en el presente caso el Estado solicitó que la Corte tuviera en cuenta que la causa contra el señor Urcesino Ramírez Rojas era 'una de las dos mil causas que fueron anuladas al mismo tiempo como parte del mismo proceso luego de la Sentencia del Tribunal Constitucional en el 2003'. Al respecto, la Corte reconoce las difíciles circunstancias por las que ha atravesado el Perú. Sin embargo, las condiciones de un país, sin importar que tan difíciles sean, generalmente no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones legales establecidas en ese tratado, salvo en los casos en ella misma establecidos" (énfasis agregado).

99 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2006, párrafos 198 a 200.

100 Andrés Ospina Garzón. "La responsabilidad del Estado y el Estado de Derecho en Colombia", *La responsabilidad extracontractual del Estado. ¿Qué? ¿Por qué? ¿Hasta dónde?*, Juan Carlos Henao y Andrés Ospina Garzón (ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 21, así: "¿Y qué se puede decir sobre el juez? La función de los jueces es la de administrar justicia, no de proteger la finanzas públicas y limitar las condenas al Estado. En lo contencioso administrativo, el artículo 103 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) nos recuerda que la finalidad de cualquier proceso ante la jurisdicción es proteger el ordenamiento jurídico y la eficacia de los derechos y garantías reconocidas por la Constitución y las leyes".

derechos y garantías de los administrados, por ello es inadmisibles que sede judicial se quiera proteger las finanzas públicas como límite de condena al Estado. En esos términos, se presenta la propuesta crítica en pro de una real y verdadera materialización de las normas que regulan el derecho a obtener dentro de un plazo razonable la resolución definitiva de los casos confiados a la administración de justicia.

CONCLUSIONES

Es bien sabido que las transformaciones sociales dejan importantes logros a la colectividad, más si van encauzadas a la consolidación de un amplio esquema jurídico que blinda de forma efectiva y eficaz el catálogo de derechos humanos y fundamentales construido. Dicha evolución del derecho permitió que surgiera dentro del Sistema Europeo de Derechos el derecho a un proceso equitativo conforme al cual se determinó que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. Por ello, el alcance y la delimitación realizados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos fueron fundantes para que sus efectos fueran acogidos dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual Colombia es parte, postura que fue adoptada por el ordenamiento jurídico colombiano cuando el Constituyente de 1991 estableció dentro del artículo 29 superior que las actuaciones administrativas y judiciales deben adelantarse sin dilaciones injustificadas. Su alcance fue atado de forma concordante con el derecho de acceso a la administración de justicia al tenor de lo previsto en los artículos 93, 228 y 229 superiores. Disposiciones que representan un importante límite al poder público; por ello, ante el irrespeto injustificado de los fundamentos jurídicos que sustentan el derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia se activa el deber u obligación de reparar los perjuicios que la mora judicial causa, al tenor de lo reglado en el artículo 90 de la Constitución.

No obstante, el resultado del estudio realizado permite identificar que no toda mora judicial representa por sí misma una violación de la garantía judicial del plazo razonable. El operador jurídico debe observar si se cumple cada uno de los criterios decantados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para determinar si se configura responsabilidad patrimonial del Estado por transgresión de esta garantía convencional.

El análisis de la forma en que el Consejo de Estado aplica los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos permite identificar que hoy en día nos encontramos ante un escenario limitado de responsabilidad

patrimonial del Estado, el cual se supedita a la congestión de los despachos judiciales limitando de esta manera los fundamentos teóricos que sustentan el derecho fundamental al debido proceso, acceso a la administración de justicia y garantía judicial del plazo razonable y de contera el bloque de constitucionalidad. Por ello, a título de propuesta crítica y con miras a estar conforme con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se planteó la necesidad de eliminar los límites o criterios que jurisprudencialmente han establecido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, referentes al *volumen de trabajo del despacho y los estándares de funcionamiento, entre otros factores relevantes*¹⁰¹, y en su defecto se apliquen de forma pura y simple los fundamentos teóricos de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado por mora judicial, con observancia de los límites que convencionalmente han sido instituidos para ello por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El fundamento de la propuesta radica en la observancia de los límites que convencionalmente ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos para esta causa.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Alexy, Robert. *La doble naturaleza del derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2016.

Arango Olaya, Mónica. "El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana", *Precedente*, n.º 1, 2004.

Armenta Ariza, Angélica María. "El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: el título jurídico de la imputación", *Via Iuris*, n.º 6, 2009.

Benavides Casals, María Angélica. "El efecto *erga omnes* de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, n.º 27, 2015.

Buitrago Quintero, Angélica María. "Responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia y Constitución democrática", *Revista Verba Iuris*, n.º 41, 2019.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Ficha técnica sobre el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial (artículos 8 y 25)*, p. 5, numeral 2.3. Disponible en <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11217.pdf>.

101 Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B, sentencia del 5 de marzo de 2015, exp. n.º 28955, M. P.: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

- Cubides Cárdenas, Jaime; Cárdenas Contreras, Luz Eliyer; Carrasco Soulé, Hugo; Castro Buitrago, Carlos Eduardo; Chacón Triana, Natalia María; Martínez Lazcano, Alfonso Jaime; Pinilla Malagón, Julián Enrique; Reyes García, Daiana Ivonne; Sánchez Baquero, Mayra Nathalia y Sierra Zamora, Paola Alexandra. *El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016.
- Cubides Cárdenas, Jaime; Castro Buitrago, Carlos Eduardo y Barreto Cifuentes, Paula Andrea. "El plazo razonable a la luz de los estándares de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Desafíos contemporáneos de la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2017.
- Delgado del Rincón, Luis E. "El Tribunal y las condenas a España por la vulneración del derechos a ser juzgado en un plazo razonable: las dificultades para alcanzar una duración óptima de los procesos judiciales", *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 42, 2019.
- European Court of Human Rights. *Guía del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Derecho a un proceso equitativo (Parte Penal)*, 2014, p. 36. Disponible en https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_SPA.pdf.
- Franco, Paula. "Hacia la construcción del control de convencionalidad en Colombia", *Revista de Derecho Público*, n.º 34, 2015.
- Landívar Mosiño, Eric Cícero. "El límite del poder político como función primordial de la constitución", *Revista Bolivariana de Derecho*, n.º 11, 2011.
- Moreno Vida, María Nieves. "El derecho a un proceso equitativo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Temas Laborales*, n.º 145, 2018.
- Nash Rojas, Claudio. "Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XIX, Bogotá, 2013.
- Navia Arroyo, Felipe. "La responsabilidad extracontractual del Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución Política", *Revista de Derecho Privado*, n.º 6, 2000.
- Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. "La responsabilidad patrimonial del Estado y la protección del patrimonio público en Colombia. La cultura de la anticipación como elemento central y articulador de una conciliación urgente, necesaria y posible", *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 8, n.º 1, 2021.
- Peláez Gutiérrez, Juan Carlos. "Límites constitucionales de la intervención legislativa en el derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado: ¿una cuestión bastante compleja!", en Henao, Juan Carlos y Ospina Garzón, Andrés (eds.).

La responsabilidad extracontractual del Estado. ¿Qué? ¿Por qué? ¿Hasta dónde?, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.

Rama Judicial. *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2021-2022*. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/2021-2022>.

Ramírez Carvajal, Diana María. "A propósito de la justicia material (reflexiones sobre la justicia en el proceso vs. la justicia material)", *Revista Opinión Jurídica*, vol. 6, n.º 12, 2007.

Rodríguez Bejarano, Carolina y Andrade Armijo, Deiner Stiwar. "El plazo razonable en el marco de las garantías judiciales en Colombia", *Memorando de Derecho*, n.º 2, 2011.

JURISPRUDENCIA NACIONAL

– Consejo de Estado:

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, exp. n.º 2005-00736.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, exp. n.º 2006-00025.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de tutela 11001-03-15-000-2008-01063-01(AC), 16 de febrero de 2009.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 11 de mayo de 2011, exp. n.º 22322.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 26 de agosto de 2011, exp. n.º 27524.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 14 de septiembre de 2011, exp. n.º 22745.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 1.º de febrero de 2012, exp. n.º 73001-23-31-000-1999-00539-01 (22464).

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 24 de octubre de 2013, exp. n.º 27335.

Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 26 de marzo de 2014, exp. n.º 28741.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 9 de mayo de 2014, exps. n.º 24078 y 33685.

- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015, exp. n.º 32912.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 5 de marzo de 2015, exp. n.º 28955.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de marzo de 2015, exp. n.º 2015.00340-01(AC).
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de mayo de 2015, exp. n.º 30607.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2015, exp. n.º 36634.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre de 2015, rad. 54001-23-31-000-2002-01809-01, exp. n.º 42523.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia 00299 del 14 de septiembre de 2017, exp. n.º 48271.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 21 de septiembre de 2017, exp. n.º 55999.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018, exp. n.º 45718.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 15 de noviembre de 2019, exp. n.º 42176.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 28 de diciembre de 2019, exp. n.º 53747.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 5 de febrero de 2020, exp. n.º 45010.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 20 de febrero de 2020, exp. n.º 56695.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 20 de febrero de 2020, exp. n.º 47623.
- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 10 de febrero de 2021, exp. n.º 51090.

- Corte Constitucional:

Sentencia C-557 de 1992, exp. n.º RE-007 del 15 de octubre de 1992.

Sentencia C-104 de 1993, exp. n.º D-164 del 11 de marzo de 1993.

Sentencia C-468 de 1993, exp. n.º D-285 del 21 de octubre de 1993.

Sentencia C-214 de 1994, exp. n.º D-394 del 28 de abril de 1994.

Sentencia C-037 de 1996, exp. n.º E-008 del 5 de febrero de 1996.

Sentencia C-057 de 1996, exp. n.º D-1031 del 15 de febrero de 1996.

Sentencia C-574 de 1998, exp. n.º D-2026 del 14 de octubre de 1998.

Sentencia C-272 de 1999, exp. n.º D-2162 del 28 de abril de 1999.

Sentencia C-128 de 2001, exp. n.º D-3662 del 26 de febrero de 2002.

Sentencia C-641 de 2002, exp. n.º D-3865 del 13 de agosto de 2002.

Sentencia C-154 de 2004, exp. n.º D-4733 del 24 de febrero de 2004.

Sentencia T-431 de 1992, exp. n.º T-1005 del 24 de junio de 1992.

Sentencia T-498 de 1992, exp. n.º T-2295 del 21 de agosto de 1992.

Sentencia T-572 de 1992, exp. n.º T-2975 del 26 de octubre de 1992.

Sentencia T-399 de 1993, exp. n.º T-14223 del 17 de septiembre de 1993.

Sentencia T-190 de 1995, exp. n.º T-44649 del 27 de abril de 1995.

Sentencia T-334 de 1995, exp. n.º T-49809 del 31 de julio de 1995.

Sentencia T-347 de 1995, exp. n.º T-66013 del 2 de agosto de 1995.

Sentencia T-368 de 1995, exp. n.º 51811 del 24 de agosto de 1995.

Sentencia T-578^a de 1995, exp. n.º D-958 del 4 de diciembre de 1995.

Sentencia T- 292 de 1999, exp. n.º T-187857 del 10 de mayo de 1999.

Sentencia T-1249 de 2004, exp. n.º T-862026 del 16 de diciembre de 2004.

Sentencia T-030 de 2005, exp. n.º T-765622 del 21 de enero de 2005.

Sentencia T-297 de 2006, exp. n.º T-1220826 del 7 de abril de 2006.

Sentencia T-747 de 2009, exp. n.º T-2307872 del 19 de octubre de 2009.

Sentencia T-328 de 2020, exp. n.º T-7.022.148 del 19 de agosto de 2020.

Sentencia T-364 de 2020, exp. n.º T-7.632.489 del 31 de agosto de 2020.

Sentencia T-442 de 2020, exp. n.º T-7.630.065 del 14 de octubre de 2020.