



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	Acción de tutela
Radicación	11001-03-15-000-2021-02870-00
Demandante	LELYS MARINA QUIÑONES PEREA Y OTROS
Demandado	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
Temas	Acción de tutela. Mora judicial injustificada en trámite de acción ejecutiva.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Corresponde a la Sección Cuarta decidir en primera instancia la acción de tutela instaurada por *Lelys Marina Quiñones Perea, Saida Astrid Cortés Quiñones, Graciela Inés Cortés Quiñones, Patricia Cortés Quiñones, Gerardo Aquiles Cortés Quiñones, Sandra Rocío Cortes Quiñones y Jesús Daniel Cortés Quiñones*, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1983 de 2017.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 20 de mayo de 2021¹, a través de apoderado, *Lelys Marina Quiñones Perea, Saida Astrid Cortés Quiñones, Graciela Inés Cortés Quiñones, Patricia Cortés Quiñones, Gerardo Aquiles Cortés Quiñones, Sandra Rocío Cortes Quiñones y Jesús Daniel Cortés Quiñones*, interpusieron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y el Consejo Superior de la Judicatura, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso. En consecuencia, formularon las siguientes pretensiones:

1. AMPARAR el derecho fundamental al acceso real y efectivo a la administración de justicia del suscrito apoderado, y de *LELYS MARINA QUIÑONEZ PEREA* identificada con cédula de ciudadanía No. 29.223.036, *DIEGO CORTES* identificado con cédula de ciudadanía No. 12.900.269 y *SAYDA ASTRID CORTÉS QUIÑONEZ* mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No. 38.469.237, *GRACIELA INÉS CORTÉS QUIÑONEZ* mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No.66.739.517, *PATRICIA CORTÉS QUIÑONEZ* mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía No.66.735.836, *GERARDO AQUILES CORTÉS QUIÑONEZ* mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía 16.495.610 y *SANDRA ROCÍO CORTES QUIÑONEZ* mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía 66.938.851 y *JESÚS DANIEL CORTÉS QUIÑONES* identificado con cédula de ciudadanía No. 6.162.977.

¹ Tutela presentada en línea (índice 2 Samai).



- 1.5 *(sic)* En consecuencia, ORDENAR al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, que a su turno disponga el inmediato ingreso del proceso a la plataforma tecnológica, para que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca avoque conocimiento del proceso ejecutivo contra el Hospital Universitario del Valle “Evaristo García” E.S.E. promovido por la señora LESLY MARINA QUIÑONES PEREA Y OTROS.
- 1.6 *(sic)* Como consecuencia de la orden anterior, y ante la mora judicial, ORDENAR al Tribunal Administrativo del Valle del Valle del Cauca emitir mandamiento de pago contra el Hospital Universitario del Valle “Evaristo García” E.S.E. por las sumas de dineros reconocidas en la Sentencia proferida por el Consejo De Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C en 29 de abril del 2019, radicación número: 76-001-23-31-000-2003-03991-01 (41830).

2. Hechos

En el expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

- 2.1. Mediante sentencia del 29 de abril de 2019, el Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección C en proceso de reparación directa, condenó al Hospital Universitario del Valle Evaristo García E.S.E. a pagar a los hoy tutelantes los perjuicios por la muerte del señor Tito Cortés.

Dicha providencia quedó ejecutoriada el 5 de junio de 2019.

- 2.2. El 11 de septiembre de 2020, luego de transcurridos 10 meses desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria, ante los Juzgados Civiles del Circuito de Cali, el apoderado de los accionantes presentó demanda ejecutiva contra el Hospital Universitario del Valle Evaristo García E.S.E., por la suma de \$455.491.340 más intereses moratorios.

El 14 de septiembre de 2020 se asignó el asunto al *Juzgado Doce Civil Circuito de Cali*, radicación Nro. 76-001-31-03-012-2020-00140-00, que por Auto del 13 de octubre de 2020 ordenó remitir el proceso ejecutivo al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por considerarlo competente para tramitar el proceso.

- 2.3. El 4 de noviembre de 2020, la parte actora radicó memorial ante el *Juzgado Doce Civil Circuito de Cali* solicitando que se le informara si se había efectuado la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

El 5 del noviembre de 2020 se dejó constancia secretarial que el Juzgado ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (reparto).

El 26 noviembre de 2020, por medio de correo electrónico, el Juzgado remitió el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y en esa misma fecha, el Juzgado emitió constancia secretarial, informando que le había correspondido conocer del proceso a la Magistrada Zoranny Castillo Otálora.

- 2.4. La parte actora afirma que “desde esa fecha [26 de noviembre de 2020], es decir, hace cinco meses, NO EXISTE pronunciamiento oficial por parte del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que acredite que en efecto le correspondió a la



magistrada Zoranny Castillo Otálora el conocer del proceso ejecutivo contra el Hospital Universitario del Valle “Evaristo García” E.S.E”.

- 2.5. El 2 de marzo de 2021 radicó solicitud de medida cautelar de embargo y secuestro ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, sin obtener pronunciamiento, por lo que reiteró la solicitud el 15 de marzo de 2021, y pese a que el Tribunal acusó recibo mediante una respuesta automática, no existe pronunciamiento respecto al mandamiento de pago ni de las medidas cautelares. Motivo por el cual, el día 26 de marzo de 2021 radicó nuevamente solicitud en tal sentido, pero que hasta la fecha no ha emitido pronunciamiento de ninguna clase.

Ante la ausencia de un pronunciamiento y el indicio evidente de que el expediente está perdido, el 22 de abril de 2021 solicitó la reconstrucción total del expediente; y hasta la fecha, tampoco se ha proferido auto que decida sobre la petición de reconstrucción.

3. Fundamentos de la acción

Expone la parte accionante que *“es ostensible la vulneración del derecho fundamental al debido proceso y al acceso real y efectivo a la administración de justicia, por cuanto basta observar que desde el mes de septiembre de 2020 se radicó una demanda ejecutiva tendiente al pago de las sumas de dinero reconocidas en UNA SENTENCIA DE REPACIÓN (sic) DIRECTA POR DAÑOS ANTIJURÍDICOS DEL ESTADO, sin que, hasta fecha (sic), decir, 7 meses después, exista pronunciamiento alguno por parte de la administración de justicia”*.

Consideran que el Tribunal Administrativo del Valle del Valle del Cauca desconoce sus derechos fundamentales *“por cuanto es evidente la dilación injustificada del proceso”*; y resulta ofensivo, que después de haber soportado un largo proceso de reparación directa, ahora se vean revictimizados por un aparato judicial que no contesta ni se pronuncia frente a la materialización del cumplimiento pleno y efectivo de la sentencia judicial condenatoria.

4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. Previo a admitirse la acción de tutela, mediante proveído del 1º de junio de 2021, se dispuso requerir al apoderado de los accionantes para que allegara el poder especial que lo legitime para presentar la presente acción como apoderado del señor Diego Cortés Lobatón.

A través de correo electrónico del 8 de junio de 2012, el apoderado atendió el requerimiento e informó y aportó prueba de la defunción del señor Diego Cortés Lobatón.

Por Auto del 23 de junio de 2012 se admitió la acción de tutela y se ordenó notificarla a las partes, al igual que la señora Rubiela Balanta, a los sucesores procesales del señor Diego Cortés Lobatón y al Hospital Universitario del Valle Evaristo García ESE, en calidad de terceros. Además, se ordenó oficiar al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para que notificara a la señora Rubiela Balanta y a los sucesores del señor Diego Cortés Lobatón.



- 4.2. El **Consejo Superior de la Judicatura**, se pronunció por intermedio de la Magistrada Auxiliar de la Presidencia, quien solicitó se desvincule a esa entidad de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, porque dentro sus funciones no se encuentran las relacionadas en la acción de tutela, pero que remitió la comunicación a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Unidad de Informática y División de Procesos.
- 4.3. El **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, se pronunció a través de la Secretaría. Informó de la notificación a la señora Rubiela Balante y a los sucesores procesales del señor Diego Cortés Lobatón.

En cuanto a la acción ejecutiva, manifestó que la demanda fue radicada con el Nro. 76001-23-33-000-2020-01485-00 y que su última actuación corresponde al paso al despacho de la Magistrada Luz Helena Sierra Valencia, a efectos de librar mandamiento de pago y pronunciarse sobre la medidas cautelares, para lo cual aportó la relación de registros de las actuaciones que aparecen en el SAMAI.

- 4.4. Pese a haber sido notificados, el Hospital Universitario del Valle Evaristo García E.S.E., no se pronunció, como tampoco la señora Rubiela Balanta y los sucesores del señor Diego Cortés Lobatón.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991², fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en mora judicial injustificada al no haber resuelto las solicitudes de medidas cautelares y el mandamiento de pago, en el proceso ejecutivo que se tramita bajo el radicado Nro. 76001-23-33-000-2020-01485-00.

3. La mora judicial y su análisis en el caso concreto

- 3.1. La mora judicial ha sido entendida como aquel incumplimiento injustificado de los plazos legales por parte de los funcionarios judiciales, y se configura

² Decreto 2591 de 1991. Artículo 1: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto”.*



cuando **(i)** la inobservancia de los plazos dispuestos por la ley para adelantar la actuación judicial; **(ii)** la inexistencia de un motivo razonable que justifique la demora, y **(iii)** dicha demora sea atribuible a la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes por parte del juez³.

Esta Sala ha reconocido que quien interpone una acción judicial o algún recurso dentro de un proceso judicial tiene derecho a que se le resuelva dentro de los términos establecidos en la ley. Sin embargo, se ha insistido en que dadas las condiciones que producen congestión y lentitud en los despachos judiciales, no toda dilación en la decisión equivale a negligencia⁴.

La realidad es que en la mayoría de los casos en los que existe dilación en el proceso la demora obedece a circunstancias ajenas al juez, relacionadas con la congestión judicial. Circunstancia que no puede ser atribuible a los funcionarios judiciales.

De hecho, la jurisprudencia de altas cortes, como el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, ha reconocido que la razón principal por la que se incumplen los términos judiciales no se debe al actuar de los funcionarios, sino a las dificultades prácticas que debe afrontar la Rama Judicial.

Por lo tanto, en el evento en que exista una justificación que explique la tardanza o cuando esta no sea imputable al actuar del juez no existirá mora judicial injustificada y en consecuencia no se habrán vulnerado los derechos fundamentales de quien acudió a la justicia⁵.

En cambio habrá mora judicial injustificada si el afectado con la dilación del proceso comprueba que el juez u órgano judicial excedió desproporcionadamente el plazo razonable para pronunciarse sobre el asunto, sin que exista motivación para justificar la demora en que incurrió.

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

Para determinar si se ha excedido dicho plazo hay que verificar: **(i)** la complejidad del asunto; **(ii)** la actividad procesal del interesado; **(iii)** la conducta de la autoridad competente; y **(iv)** el análisis global de procedimiento.

³ Ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-230 de 2013, T-186 de 2016, T-052 de 2018 y T-441 de 2020.

⁴ Consejo de Estado. Sentencia de 4 de septiembre de 2014. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Radicado: 11001-03-15-000-2014-01444-00.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-230 de 2013.



Para la jurisprudencia constitucional⁶, existe relación de conexidad necesaria entre la noción de plazo razonable y el concepto de dilación injustificada, a tal punto que esos son los criterios que deben analizarse para establecer si se configuró o no una amenaza o violación al debido proceso o de acceso a la administración de justicia. De modo que el funcionario incumplido debe demostrar el agotamiento de todos los medios posibles para evitar el detrimento de dichos derechos y, por ende, la mora judicial solo estará justificada cuando:

- *Se está ante asuntos de alta complejidad en los que se demuestra de manera integral una diligencia razonable del juez que los atiende,*
- *Se constata la existencia de problemas estructurales, de exceso de carga laboral u otras circunstancias que pueden ser catalogadas como imprevisibles e ineludibles.*

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

3.2. Con base en lo anterior, la Sala considera que la autoridad judicial accionada no ha incurrido en mora judicial injustificada, puesto que existen circunstancias razonables que explican por qué aún no se ha resuelto la solicitud de medidas cautelares ni el mandamiento de pago.

Se arriba a esta consideración, del análisis global de procedimiento surtido, como pasa a ilustrarse:

- El título que presta mérito ejecutivo es una sentencia condenatoria de segunda instancia del 29 de abril de 2019, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, por tanto, legalmente su ejecución corresponde a la misma jurisdicción y despacho judicial que conoció del proceso de reparación directa en primera instancia, esto es, al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.
- No obstante, como el mismo apoderado de los tutelantes lo informa, y que se corroboró en consulta de procesos de la página web de la Rama Judicial y el SAMAI del Tribunal accionado, la demanda ejecutiva y solicitud de medidas cautelares de embargo y secuestro, las presentó vía electrónica el viernes 11 de septiembre de 2020 (4:51 pm), dirigida ante los Juzgados Civiles del Circuito (reparto).
- Por el sistema de repartos, el 14 de septiembre de 2020 se asignó su conocimiento al Juzgado Doce Civil del Circuito de Santiago de Cali, con radicación Nro. 76-001-31-03-012 / 2020-00140-00.
- Una vez pasó a conocimiento del titular del Juzgado, éste, con fundamento en el artículo 306 del CGP, mediante providencia del 13 de octubre de 2020, ordenó remitir por competencia el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

⁶ Sentencia T-186 de 2017.



- A través de la Oficina de Apoyo Juzgados Administrativos de Cali, el 26 de noviembre de 2020, por reparto, se asignó al despacho de la Magistrada Zoranny Castillo Otálora, con radicado Nro.76001-23-33-000-2020-01485-00.
- Una vez se recibió el expediente en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y se puso en conocimiento del despacho de la Magistrada Zoranny Castillo Otálora, al percatarse que la ponente del fallo de primera instancia dentro del proceso de reparación directa fue la Magistrada Luz Helena Sierra Valencia, con fundamento en el artículo 156-9 del CPCA y lo que ha dicho el Consejo de Estado, mediante Auto del 18 de febrero de 2021, declaró la falta de competencia y ordenó remitir el expediente al despacho de la Magistrada Luz Helena Sierra Valencia.

Lo anterior deja en evidencia que al no haberse presentado la demanda ejecutiva ante la jurisdicción y despacho que debía conocer de la ejecución para el cumplimiento de la decisión judicial condenatoria, las demoras iniciales no obedecieron a la conducta de la autoridad judicial accionada.

Asimismo, contrario a lo afirmado en el escrito de tutela, desde el 26 de noviembre de 2020 a la fecha en que se presentó la presente acción constitucional, sí han existido pronunciamientos oficiales por parte del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Pronunciamientos que no solo acreditan que inicialmente su conocimiento fue asignado al despacho de la Magistrada Zoranny Castillo Otálora, sino las razones legales por las cuales pasó al despacho de la Magistrada ponente del fallo de primera instancia dentro del proceso de reparación directa.

Sumado a lo dicho, al revisar los 16 índices de registros en el SAMAI del proceso ejecutivo radicado en el Tribunal Administrativo del Valle, se observa que una vez fue recibido el expediente en el despacho de la Magistrada Luz Helena Sierra Valencia, ordenó a la Secretaría, por auto de cúmplase del 30 de junio de 2021⁷, el desarchivo del proceso ordinario -en el que se dictó la sentencia judicial condenatoria-, y pasarlo, junto con el ejecutivo, a su despacho, para *“la adopción de las decisiones que jurídicamente resulten pertinentes”*.

Incluso, además de las solicitudes para que se decreten medidas cautelares y mandamiento de pago, a índice 11 y 12 respectivamente del SAMAI del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se observa que la Secretaría de esa Corporación, a través de correo electrónico del 10 de junio de 2021, informó al apoderado lo acontecido con ocasión del cambio de despacho, y que el apoderado de los tutelantes, el 15 de junio de 2021, presentó vía electrónica escrito dirigido al despacho de la Magistrada Luz Helena Sierra Valencia, solicitando prelación judicial de turno.

⁷ Índice 15 SAMAI del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.



En estos momentos, conforme a los registros del sistema SAMAI del Tribunal, se dispuso el ingreso del expediente al despacho de la Magistrada Luz Helena Sierra Valencia, para asumir las determinaciones en relación a librar el mandamiento de pago y las medidas cautelares solicitadas.

Procesalmente no existen instituciones o medios judiciales que le impongan un impulso a un proceso judicial, cuando la tardanza no es atribuible a una conducta caprichosa o arbitraria del funcionario judicial, como acontece en el presente caso.

Por eso, para la Sala genera extrañeza que en el escrito de tutela el apoderado de los accionantes afirme que desde el 26 de noviembre de 2020, no había existido pronunciamiento alguno por parte del Tribunal Administrativo del Valle; o que haya presentado escrito solicitando la reconstrucción del expediente, partiendo de una premisa equivocada, la supuesta pérdida del mismo.

Además, sumado a lo indicado, existe una realidad reconocida por las altas Cortes, las dificultades prácticas que debe afrontar la Rama Judicial, la congestión judicial, que se agudizó con ocasión de la pandemia del Covid-19, que generó retos operativos para los despachos judiciales, toda vez que las medidas adoptadas para la prevención y mitigación en la propagación del virus han exigido a las autoridades judiciales acoplarse rápidamente a nuevas modalidades de trabajo.

4. Conclusión

Resultado de lo expuesto, concluye la Sala que en el caso concreto no se cumplen los supuestos que configuran la mora judicial injustificada, al no evidenciarse que la autoridad judicial accionada haya actuado con negligencia o retardo deliberado, en lo que se refiere a decidir sobre las medidas cautelares y el mandamiento de pago, solicitadas por los tutelantes en el proceso ejecutivo que se tramita bajo el radicado Nro. 76001-23-33-000-2020-01485-00.

En consecuencia, al no advertirse vulneración a los derechos fundamentales invocados por la parte actora, se negarán las pretensiones de la acción de tutela interpuesta.

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

FALLA

1. **Negar** las pretensiones de la acción de tutela presentada por *Lelys Marina Quiñones Perea, Saida Astrid Cortés Quiñones, Graciela Inés Cortés Quiñones, Patricia Cortés Quiñones, Gerardo Aquiles Cortés Quiñones, Sandra Rocío Cortes Quiñones y Jesús Daniel Cortés Quiñones*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.



3. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
4. De no ser impugnada, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ