

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD JUDICIAL / DERECHO DE PETICIÓN PARA IMPULSAR ACTUACIONES JUDICIALES - Improcedencia / SOLICITUD DE REVOCATORIA DE SANCIÓN IMPUESTA EN INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIÓN DE TUTELA – En trámite / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO / MORA JUDICIAL – Justificada por el volumen de trabajo, la vacancia judicial y las dificultades en la remisión del expediente / EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA POR CORONAVIRUS COVID 19 - Medidas excepcionales afectaron el curso de los procesos**

Frente al derecho de petición que se ejerce ante autoridades judiciales, esta Sala ha sido enfática en considerar que su amparo no resulta procedente por vía de acción de tutela, cuando lo que se pretende es obtener pronunciamientos por parte de un juez durante el curso de un proceso, pues para ello el legislador previó los trámites para lograr dicho cometido. De igual forma, el operador constitucional se encuentra en la obligación de determinar si el contenido de la solicitud persigue cuestiones netamente judiciales o administrativas, pues en caso de que sea el segundo evento, el amparo del mencionado derecho sí resulta procedente. (...) Por las consideraciones expuestas en precedencia y comoquiera que el pronunciamiento frente a la inejecución de la sanción impuesta a la actora resulta ser propio del proceso judicial, este debe ser resuelto conforme a los procedimientos legales establecidos para el incidente de desacato en una acción de tutela, esto es, lo previsto en el artículo 52 y siguientes del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991 y en lo señalado al respecto por la jurisprudencia constitucional. (...) Sobre este tema, la Corte Constitucional ha sostenido que el no cumplimiento de los términos procesales por parte de los jueces no implica *per se* la vulneración de los derechos fundamentales, habida cuenta que pese a que es obligación de la autoridad judicial acatar los plazos establecidos por la normativa aplicable, también lo es dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal y no sacrificar irrazonablemente la justicia como valor superior y principio constitucional. (...) En virtud de lo anterior, se procede a examinar las actuaciones realizadas por el Juzgado, dentro del incidente de desacato tramitado en la acción de tutela identificada con el número único de radicación 76001-33-33-004-2019-00230-00, en aras de determinar si en el presente asunto se reúnen los presupuestos que configuran la mora judicial injustificada. (...) En atención al recuento fáctico expuesto, la Sala considera que en el caso bajo estudio se presentaron situaciones que justifican razonablemente el tiempo que ha transcurrido sin que se haya resuelto la solicitud de inejecución de la sanción presentada por la actora en el trámite incidental, las cuales son ajenas a la voluntad del Juzgado. En efecto, es claro que hubo una confusión en el trámite de la devolución del expediente luego de surtido el grado jurisdiccional de consulta en el Tribunal, por lo cual para la fecha en la que la actora radicó la solicitud de inejecución de la sanción, el proceso no se encontraba físicamente en el Juzgado y por lo tanto no era posible su resolución. Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que la Rama Judicial está inmersa en la puesta en marcha de medidas excepcionales asociadas a la emergencia sanitaria ocasionada por el “coronavirus” (SARS-CoV-2 o Covid 19), las cuales exigen a los despachos judiciales acoplarse a nuevas modalidades de trabajo que a la postre limitan la capacidad laboral, lo que sin duda impide el curso normal de los procesos, situación que resulta ajena a la voluntad de los operadores de la justicia. También es importante recordar que con posterioridad al 19 de diciembre de 2020, el Juzgado entró en vacancia judicial, la cual finalizó hasta el 11 de enero de 2021, día en el que se reanudaron las actividades judiciales pero con las evidentes limitaciones que genera la situación de emergencia sanitaria ya descrita. Lo anterior pone de manifiesto que la mora judicial invocada por la actora se justifica

en situaciones ajenas a la voluntad del Juzgado y, por lo tanto, el tiempo transcurrido desde que dicho despacho judicial recibió el expediente ha sido razonable, teniendo en cuenta las particularidades ya explicadas. Finalmente, la Sala observa que entre la fecha en la que el Juzgado recibió efectivamente el expediente contentivo del incidente de desacato objeto de controversia y la fecha en la que la actora instauró la presente acción de tutela sólo habían transcurrido 17 días.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021)**

**Radicación número: 76001-23-33-000-2020-01433-01 (AC)**

**Actor: NUEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. - NUEVA EPS.**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

#### **ACCIÓN DE TUTELA**

**TESIS: SE MODIFICA LA DECISIÓN DEL A QUO PARA, EN SU LUGAR, DECLARAR IMPROCEDENTE EL AMPARO SOLICITADO RESPECTO DEL DERECHO DE PETICIÓN Y DENEGAR EL AMPARO SOLICITADO FRENTE A LA MORA JUDICIAL ALEGADA. EL DERECHO DE PETICIÓN NO ES EL MECANISMO IDÓNEO PARA LA CONSECUCCIÓN DE DECISIONES O ACTUACIONES DENTRO DE UN PROCESO JUDICIAL. EL TIEMPO TRANSCURRIDO SIN QUE SE HAYA RESUELTO LA SOLICITUD EN LA QUE SE FUNDAMENTA LA PRESUNTA OCURRENCIA DE UNA MORA JUDICIAL HA SIDO RAZONABLE DADAS LAS PARTICULARIDADES DEL CASO**

**DERECHOS FUNDAMENTALES: PETICIÓN, DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

#### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide la impugnación interpuesta por la actora contra la sentencia de 9 de diciembre de 2020, mediante la cual el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**<sup>1</sup>, declaró improcedente el amparo constitucional solicitado.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1 La solicitud**

---

<sup>1</sup> En adelante el Tribunal.

La **NUEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. – NUEVA EPS**, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, solicitó la protección de sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales, a su juicio, le fueron vulnerados por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CALI**<sup>2</sup>, por incurrir en una presunta mora judicial para resolver la solicitud de inejecución de la sanción impuesta en el incidente de desacato tramitado en la acción de tutela identificada con el número único de radicación 76001-33-33-004-2019-00230-00 y por no responder una petición presentada en el mismo proceso.

## **I.2 Hechos**

Indicó que en virtud del incidente de desacato tramitado en la acción de tutela identificada con el número único de radicación 2019-00230-00, el Juzgado, mediante auto de 21 de febrero de 2020, sancionó a la doctora **SILVIA PATRICIA LONDOÑO GAVIRIA**, en calidad de Gerente Regional Suroccidente de la NUEVA EPS, con arresto de un (1) día y multa por un (1) salario mínimo legal mensual vigente, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en sede de consulta.

Manifestó que el día 7 de julio de 2020, remitió al correo electrónico del Juzgado (adm04cali@cendoj.ramajudicial.gov.co) memorial solicitando la inejecución de la referida sanción y el archivo del incidente, dado que ya se había cumplido la orden judicial que dio lugar a la misma.

Sostuvo que el día 3 de agosto de 2020, también radicó un derecho de petición en el correo electrónico del Juzgado con la finalidad de que se le diera respuesta a la mencionada solicitud de inejecución de la sanción enviada desde el 7 de julio de 2020.

Adujo que a la fecha de instaurar la presente acción de tutela el Juzgado no había hecho pronunciamiento alguno frente su solicitud.

## **I.3. Fundamentos de derecho**

A juicio de la actora, la omisión de la autoridad judicial accionada de resolver las solicitudes radicadas dentro del trámite incidental constituye una vulneración de sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia e igualmente demuestra una mora judicial injustificada.

## **I.4. Pretensiones**

El actor solicitó en el escrito de tutela el amparo de sus derechos fundamentales invocados *up supra* y, en consecuencia, se disponga:

*“[...] PRIMERA: Con el fin de garantizar restablecer el derecho fundamental al DEBIDO PROCESO EN CONEXIDAD CON EL DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, respetuosamente solicito ordenar al JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI, VALLE DEL CAUCA, que en el término máximo de (48) cuarenta y ocho horas,*

---

<sup>2</sup> En adelante el Juzgado.

*contado a partir de la notificación del fallo de primera instancia, proceda a resolver la solicitud realizada y entregar la información solicitada, en relación a la inaplicación de la sanción proferida dentro del proceso constitucional RADICADO bajo el número 2019-00230-00 ACCIONANTE: JUSTA STELLA PADILLA CUERO CC- 31474050, ACCIONADO: NUEVA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD S.A.*

*SEGUNDA: En subsidio de lo anterior, respetuosamente solicito a su señoría, ordenar todo lo que considere pertinente para garantizar el restablecimiento del derecho fundamental de petición.*

*TERCERO: Se ordene al JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI, VALLE DEL CAUCA, librar las respectivas órdenes de cancelación en caso de haber remitido los oficios a la Policía, Nacional, Dirección Ejecutivo de Administración Judicial – Jurisdicción Coactiva y demás Entes de control oficiados por el Despacho. [...].”*

## **I.5. Defensa**

El **Juzgado** sostuvo que el derecho de petición no es el mecanismo idóneo para la consecución de las decisiones judiciales ni para obtener respuestas a solicitudes que deben hacerse al interior del proceso y atendiendo los trámites y procedimientos establecidos para el mismo.

Explicó que una vez el Tribunal confirmó la sanción impuesta a la actora por el incumplimiento de la sentencia de tutela de 23 de septiembre de 2019, el expediente se remitió al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali y no al despacho judicial de origen, al cual solo llegó hasta el 10 de noviembre de 2020, razón por la cual, para la fecha en la que se radicaron tanto la solicitud de inejecución de la sanción como el derecho de petición, no se disponía del expediente lo que hacía imposible la resolución de las mismas.

Agregó que actualmente el expediente se encuentra al despacho pendiente de proferir auto de obedécese y cúmplase lo decidido por el superior.

## **II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia de 9 de diciembre de 2020, el **TRIBUNAL** declaró improcedente el amparo deprecado al considerar que el derecho de petición no tiene la finalidad de obtener decisiones o actuaciones estrictamente judiciales, pues estas únicamente están sujetas a su propio procedimiento y a los términos y las etapas del mismo, sin que ello implique la violación a los derechos fundamentales al debido proceso o al acceso a la administración de justicia.

## **III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN**

La actora impugnó fallo de primera instancia argumentando que el Juzgado nunca le informó que no contaba con el expediente para la fecha en la que se radicó la solicitud de inejecución de la sanción y el derecho de petición, pese a tener pleno conocimiento de los correos electrónicos contentivos de las mismas y solo manifestó dicha circunstancia en el escrito de contestación de la presente acción de tutela.

Sostuvo que el Juzgado podía darle trámite a la solicitud de inejecución de la

sanción con las piezas procesales que se habían adjuntado con la misma.

Adujo que para la fecha en la que radicó la impugnación del fallo de tutela de primera instancia, el Juzgado aún no había resuelto la solicitud de inejecución de la sanción, pese a contar con el expediente desde el 10 de noviembre de 2020, tal como el propio despacho lo informó en la contestación de la acción de tutela.

Expresó que la circunstancia que retrasó la devolución del expediente al Juzgado no es una carga que deba soportar, dado que existían múltiples mecanismos para acceder a las piezas procesales pertinentes para resolver lo solicitado y para encontrar a tiempo el referido expediente.

Indicó que lo sucedido si constituye una violación al derecho al acceso a la administración de justicia, dado que la Rama Judicial estaba próxima a iniciar la vacancia judicial, lo que implicaba que pudiera ejecutarse la sanción sin que el Juzgado resolviera a tiempo su solicitud.

Finalmente, advirtió que la eventual ejecución de la sanción, particularmente del arresto, configuraría automáticamente la violación de sus derechos fundamentales, dado que la solicitud de inejecución se radicó mucho antes de que iniciara la vacancia judicial y *ad-portas* del referido cese de actividades no ha logrado obtener respuesta alguna.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **Competencia**

La Sala es competente para conocer de la presente impugnación, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017 y el artículo 13 del Acuerdo número 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las secciones.

##### **Caso concreto**

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>3</sup>. Dicha acción se establece como instrumento subsidiario, es decir, que solo procede cuando el afectado no dispone de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, con miras a evitar un perjuicio irremediable.

En el presente caso, la actora instauró acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al acceso a la administración justicia, los cuales, a su juicio, le fueron vulnerados por el Juzgado al incurrir en una mora judicial para resolver la solicitud de inejecución de la sanción que se le impuso dentro del incidente de desacato tramitado en la acción de tutela identificada con el número único de radicación 2019-00230-00 y por no responder una petición radicada en el mismo proceso.

---

<sup>3</sup> «Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política».

El Tribunal, mediante sentencia de 9 de diciembre de 2020, declaró improcedente el amparo solicitado bajo el argumento de que el derecho de petición no es el mecanismo idóneo para la consecución de decisión o actuaciones dentro de un proceso judicial, pues estas se rigen únicamente por los procedimientos y términos legalmente establecidos para el litigio correspondiente.

La actora impugnó la decisión de primera instancia al considerar que el retraso en la devolución del expediente contentivo del incidente de desacato al Juzgado de origen no era excusa para omitir o retardar el trámite de las solicitudes de inejecución de la sanción, pues al radicar las mismas se adjuntaron las piezas procesales pertinentes para la resolución y, además, la demora referida no era una carga que debía soportar la peticionaria, máxime cuando no fue informada de dicha circunstancia dentro del propio incidente.

Igualmente, sostuvo que al momento en que radicó la impugnación contra el fallo de tutela de primera instancia, el Juzgado aún no había resuelto la solicitud de inejecución de la sanción a pesar de que el expediente estaba en el despacho desde el 10 de noviembre de 2020.

Indicó que la demora en la resolución de las solicitudes constituye una mora judicial injustificada y ello deviene en una vulneración de sus derechos fundamentales, máxime si se tiene en cuenta que el Juzgado cesaría sus actividades durante la vacancia judicial y la sanción estaría vigente pudiéndose hacer efectiva en cualquier momento.

En ese orden de ideas, le corresponde a la Sala determinar si la autoridad judicial accionada vulneró los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al acceso a la administración de justicias invocados por la actora al no haber resuelto hasta la fecha la solicitud de inejecución de la sanción impuesta en el incidente de desacato tramitado en la acción de tutela identificada con el número único de radicación 2019-00230-00 y por no responder un derecho de petición radicado en el mismo proceso.

Antes de resolver el caso concreto, la Sala considera pertinente advertir que el Tribunal sólo revolió la presente acción de tutela desde la óptica del estudio del derecho de petición, pero no hizo pronunciamiento alguno en cuanto a la presunta mora judicial injustificada invocada por la actora.

Por lo precedente, en esta instancia el análisis se dividirá en dos, el primero en cuanto a la presunta vulneración del derecho de petición, originada en la omisión del Juzgado de dar respuesta a la petición radicada el 3 agosto de 2020 y el segundo en cuando a la presunta ocurrencia de una mora judicial injustificada por no pronunciarse en un tiempo razonable frente a la solicitud de inejecución de la sanción, radicada el 7 de julio de 2020 dentro del trámite incidental.

### **Derecho de petición**

Frente al derecho de petición que se ejerce ante autoridades judiciales, esta Sala ha sido enfática en considerar que su amparo no resulta procedente por vía de acción de tutela, cuando lo que se pretende es obtener pronunciamientos por parte de un juez durante el curso de un proceso, pues para ello el legislador previó los trámites para lograr dicho cometido. De igual forma, el operador constitucional se encuentra en la obligación de determinar si el contenido de la solicitud persigue

cuestiones netamente judiciales o administrativas, pues en caso de que sea el segundo evento, el amparo del mencionado derecho sí resulta procedente.

Así la Sala lo precisó en sentencia de 17 de julio de 2008<sup>4</sup>, proferida dentro de la acción de tutela radicada bajo el nro. 2008-00517-00, en la que se indicó lo siguiente:

*“[...] En cuanto a la violación del derecho de petición, cabe resaltar que el criterio mayoritario de la Sala ha sido el de que no es procedente el ejercicio del derecho de petición como tal frente a autoridades judiciales en el curso de un proceso, por cuanto para ello el legislador ha establecido los procedimientos pertinentes mediante los cuales se tramitan los requerimientos de las partes en los procesos; y que acceder al reconocimiento de derechos de petición por fuera de los cauces procesales llevaría al caos a la administración de justicia, pues implicaría destinar gran parte del tiempo a responder solicitudes como la de la actora en detrimento de la actividad judicial.*

*En efecto, en sentencia de 11 de agosto de 2005 (Expediente núm. AC-2005-00304, Actor: Jorge Ignacio Cano Montoya, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso)<sup>5</sup>, la Sala sostuvo:*

*“Es necesario precisar que en el presente asunto no se trata precisamente del ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política sino de un derecho de petición en el caso de un proceso judicial.*

*Acerca del alcance del derecho de petición solicitado a autoridades judiciales en el curso de un proceso, la Corte Constitucional ha expresado:*

*“El derecho de petición no procede para poner en marcha el aparato judicial o para solicitar a un servidor público que cumpla sus funciones jurisdiccionales, ya que esta es una actuación reglada que está sometida a la ley procesal. Ahora bien, en caso de mora judicial puede existir transgresión del debido proceso y del derecho de acceso efectivo a la justicia; pero no del derecho de petición. Dentro de las actuaciones ante los jueces pueden distinguirse dos. De un lado, los actos estrictamente judiciales y, de otro lado, los actos administrativos. Respecto de éstos últimos se aplican las normas que rigen la administración, esto es, el Código Contencioso Administrativo. Por el contrario, las peticiones en relación con actuaciones judiciales no pueden ser resueltas bajo los lineamientos propios de las actuaciones administrativas, como quiera que “las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquél [del proceso] en asuntos relacionados con la litis tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso”. (Sentencia T-377 de 2000 MP ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO)*

---

<sup>4</sup> Consejero ponente Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>5</sup> Criterio que contó con salvamento de voto de los señores Consejeros doctores Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Camilo Arciniegas Andrade.

*Una cosa es el juez como autoridad administrativa y respecto de asuntos que no se encuentran bajo su estudio y decisión y otra muy distinta es el juez como autoridad judicial dentro del trámite de un proceso a su cargo.*

*En este último caso no es procedente el ejercicio del derecho de petición como tal, pues para ello el legislador ha establecido los procedimientos pertinentes mediante los cuales se tramitan los requerimientos de las partes en los procesos. Acceder al reconocimiento de derechos de petición por fuera de los cauces procesales llevaría al caos de la administración de justicia pues implicaría destinar gran parte del tiempo a responder solicitudes como la del accionante en detrimento de la actividad judicial.*

*Así lo ha reiterado la Corte Constitucional:*

*“Desde luego, como ya lo ha señalado la Corte, esto no es aplicable a las autoridades judiciales en el curso de los procesos, ya que éstos se rigen por las normas legales propias de cada uno, sin que sea lo adecuado impulsarlos mediante la formulación de peticiones en cada uno de los momentos procesales.”*

*(Sentencia T-178-00. MP JOSÉ GREGORIO HERNANDEZ GALINDO)”*

*[...].”*

Por las consideraciones expuestas en precedencia y comoquiera que el pronunciamiento frente a la inejecución de la sanción impuesta a la actora resulta ser propio del proceso judicial, este debe ser resuelto conforme a los procedimientos legales establecidos para el incidente de desacato en una acción de tutela, esto es, lo previsto en el artículo 52 y siguientes del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991 y en lo señalado al respecto por la jurisprudencia constitucional.

Lo anterior, hace improcedente el amparo solicitado respecto del derecho fundamental de petición invocado por la actora, tal como lo consideró el *a quo*.

### **De la mora judicial**

Esta figura ha sido definida como un “[...] *fenómeno multicausal y estructural* [...]”<sup>6</sup> que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos.

Sobre este tema, la Corte Constitucional<sup>7</sup> ha sostenido que el no cumplimiento de los términos procesales por parte de los jueces no implica *per se* la vulneración de los derechos fundamentales, habida cuenta que pese a que es obligación de la autoridad judicial acatar los plazos establecidos por la normativa aplicable, también lo es dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal y no sacrificar irrazonablemente la justicia como valor superior y principio constitucional.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, sentencia T-186 de 28 de marzo de 2017, M.P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

<sup>7</sup> Sentencia SU901 de 1º de septiembre de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño

En consecuencia, es ineludible analizar las causas de la mora, para determinar si esta es justificada o no, dado que es necesario que concurren determinadas circunstancias para tenerla como injustificada.

Al respecto, la Corte<sup>8</sup> ha manifestado en forma reiterada que:

*«[...] para definir la existencia de una lesión de los derechos fundamentales ante el retardo judicial, se requería valorar la razonabilidad del plazo y el carácter injustificado del incumplimiento, estableciendo que sí se da una mora lesiva del ordenamiento cuando se presenta: (i) el incumplimiento de los términos judiciales, (ii) el desbordamiento del plazo razonable, lo que implicaba valorar la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y la situación global del procedimiento, y (iii) la falta de motivo o justificación razonable de la demora<sup>9</sup>. Advirtió, además, que (iv) el funcionario incumplido debía demostrar el agotamiento de todos los medios posibles para evitar el detrimento de las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso, concluyendo que:*

*“existe una relación de conexidad necesaria entre la noción del plazo razonable y el concepto de dilación injustificada, al punto 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 esa medida, la mora judicial se justifica 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.”<sup>10</sup>.*

*13.5. En la providencia T-230 de 2013<sup>11</sup>, que abordó un caso de presunta mora judicial injustificada por parte de la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral dentro de un proceso ordinario que tenía por objeto el reconocimiento de una sustitución pensional, la Sala afirmó que tal fenómeno, contrario a los derechos fundamentales y debido proceso, se evidencia cuando: (i) se presenta 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. Precisó la Sala, además, que ante casos de mora*

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> «Estos tres primeros aspectos los remota de lo sostenido en la sentencia T-297 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño - unánime)».

<sup>10</sup> «En esta providencia prosperó la acción constitucional invocada, por considerarse que en la providencia judicial atacada la autoridad no había valorado que la mora en la que había incurrido el sancionado se encontraba justificada».

<sup>11</sup> «MP Luis Guillermo Guerrero Pérez - unánime».

*judicial injustificada, la acción de tutela era procedente cuando (1) se cumpliera el requisito de subsidiariedad y (2) se acreditara la existencia de un perjuicio irremediable, advirtiendo que, (iii) el remedio, consistente en la alteración del turno, era excepcional<sup>12</sup>.*

*También hizo referencia la Sala de revisión a casos en los que la mora estaba justificada, encontrando que en algunos eventos la Corte (i) niega la protección constitucional<sup>13</sup>, en otros, (ii) ordena la alteración del turno, cuando quiera que se está ante sujetos de especial protección y/o vulnerabilidad<sup>14</sup>; y, en otros, (iii) dispone un amparo transitorio<sup>15</sup>.*

*13.6. Reiterando de manera importante el anterior precedente, la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-394 de 2016<sup>16</sup>, destacó que el derecho al debido proceso en un plazo razonable, por desconocimiento del término, es objeto de amparo constitucional cuando quiera que (i) se incurre en mora judicial injustificada y (ii) se está ante un caso en el que puede materializarse un daño que genera perjuicios no subsanables.*

*La mora judicial injustificada, precisó, se presenta cuando quiera que (i) existe un incumplimiento objetivo del plazo judicial, (ii) no existe un motivo razonable que justifique la dilación; y, (iii) la tardanza sea imputable a la falta de diligencia y omisión sistemática de los deberes del funcionario judicial [...]*»

En virtud de lo anterior, se procede a examinar las actuaciones realizadas por el Juzgado, dentro del incidente de desacato tramitado en la acción de tutela identificada con el número único de radicación 76001-33-33-004-2019-00230-00, en aras de determinar si en el presente asunto se reúnen los presupuestos que configuran la mora judicial injustificada.

Según la información recaudada en la presente acción de tutela, se tiene lo siguiente:

- En virtud de una acción de tutela incoada por la señora Justa Stella Padilla Cuero, identificada con el número único de radicación 2019-00230-00, se profirió la sentencia de 23 de septiembre de 2019, por medio de la cual se ampararon los derechos fundamentales invocados por la referida ciudadana y se le ordenó a la NUEVA E.P.S., que en el término de 48 horas le brindara la atención en salud requerida.
- En vista del incumplimiento de lo ordenado en el fallo de tutela mencionado, el Juzgado abrió un incidente de desacato contra la Gerente Regional Suroccidente de la Nueva E.P.S, doctora Silvia Patricia Londoño Gaviria.

---

<sup>12</sup> «Destacó la Sala que, según lo señalado por la Corte en la sentencia C-543 de 1992, en casos de mora judicial podía ordenarse al juez observar los términos judiciales o la resolución del caso, lo que implicaba una alteración del turno (MP José Gregorio Hernández Galindo, SV Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero)».

<sup>13</sup> «Citó como precedente las sentencias T-668 de 1996 (MP Hernando Herrera Vergara - unánime), T-243 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz - unánime), T-1249 de 2004 (MP Humberto Antonio Sierra Porto - unánime) y T-366 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández)».

<sup>14</sup> «Como ocurrió en las sentencias T-708 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil - unánime), T-220 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, SV Nilson Pinilla Pinilla) y T-945A de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra, SV Nilson Pinilla Pinilla)».

<sup>15</sup> «T-1154 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra - unánime)».

<sup>16</sup> «MP Gloria Stella Ortiz Delgado».

- Mediante auto de 21 de febrero de 2020, se sancionó a la incidentada por el desacato a una orden judicial con multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y orden de arresto por un (1) día.
- A través de auto de 13 de marzo de 2020, el Tribunal confirmó la sanción mencionada.
- El día 7 de julio de 2020, la actora radico en el correo electrónico del Juzgado un memorial solicitando la inejecución de la sanción, argumentando el cumplimiento de la sentencia de tutela que dio origen a la misma.
- El día 3 de agosto de 2020, la actora radicó un derecho de petición en el correo electrónico del Juzgado, con el objeto de que se emitiera el pronunciamiento respectivo frente a la solicitud de inejecución de la sanción.
- Luego de surtido el grado jurisdiccional de consulta en el incidente de desacato, el Tribunal no remitió el expediente al despacho de origen sino al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali.
- Debido a la confusión referida el Juzgado solo recibió el expediente hasta el 10 de noviembre de 2020.
- El día 27 de noviembre de 2020, la actora instauró la presente acción de tutela.

En atención al recuento fáctico expuesto, la Sala considera que en el caso bajo estudio se presentaron situaciones que justifican razonablemente el tiempo que ha transcurrido sin que se haya resuelto la solicitud de inejecución de la sanción presentada por la actora en el trámite incidental, las cuales son ajenas a la voluntad del Juzgado.

En efecto, es claro que hubo una confusión en el trámite de la devolución del expediente luego de surtido el grado jurisdiccional de consulta en el Tribunal, por lo cual para la fecha en la que la actora radicó la solicitud de inejecución de la sanción, el proceso no se encontraba físicamente en el Juzgado y por lo tanto no era posible su resolución.

Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que la Rama Judicial está inmersa en la puesta en marcha de medidas excepcionales asociadas a la emergencia sanitaria ocasionada por el “coronavirus” (SARS-CoV-2 o Covid 19), las cuales exigen a los despachos judiciales acoplarse a nuevas modalidades de trabajo que a la postre limitan la capacidad laboral, lo que sin duda impide el curso normal de los procesos, situación que resulta ajena a la voluntad de los operadores de la justicia.

También es importante recordar que con posterioridad al 19 de diciembre de 2020, el Juzgado entró en vacancia judicial, la cual finalizó hasta el 11 de enero de 2021, día en el que se reanudaron las actividades judiciales pero con las evidentes limitaciones que genera la situación de emergencia sanitaria ya descrita.

Lo anterior pone de manifiesto que la mora judicial invocada por la actora se justifica en situaciones ajenas a la voluntad del Juzgado y, por lo tanto, el tiempo transcurrido desde que dicho despacho judicial recibió el expediente ha sido razonable, teniendo en cuenta las particularidades ya explicadas.

Finalmente, la Sala observa que entre la fecha en la que el Juzgado recibió efectivamente el expediente contentivo del incidente de desacato objeto de controversia y la fecha en la que la actora instauró la presente acción de tutela sólo habían transcurrido 17 días.

Así las cosas, la Sala considera que en el presente asunto no se vulneraron los derechos fundamentales invocados por la actora, toda vez que la autoridad judicial accionada no ha incurrido en una mora judicial injustificada.

Consecuente con lo anterior, la Sala modificará el fallo impugnado en el sentido de declarar improcedente el amparo solicitado respecto del derecho de petición y denegar las pretensiones frente a la mora judicial, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.**

**F A L L A:**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia impugnada y, en su lugar:  
**DECLARAR IMPROCEDENTE** el amparo solicitado respecto del derecho de petición, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: DENEGAR** el amparo solicitado frente a la mora judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**CUARTO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 4 de febrero de 2021.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**