



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación	11001-03-15-000-2021-02455-01
Demandante	ISABEL CRISTINA BLANCO HERNÁNDEZ
Demandado	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Temas	Mora judicial. Tardanza en disponer entrega y/o consignación de suma ordenada en providencia que libró mandamiento de pago dentro de proceso ejecutivo.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la señora Isabel Cristina Blanco Hernández contra la sentencia del 3 de junio de 2021, proferida por Sección Quinta del Consejo de Estado, que dispuso:

“PRIMERO: Deniégate la solicitud de tutela presentada por la señora Isabel Cristina Blanco Hernández, por las razones indicadas en la parte motiva de este proveído”.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 11 de mayo de 2021¹, a través de apoderado, la señora Isabel Cristina Blanco Hernández presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Santander, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“Con base en los hechos relacionados y la Jurisprudencia Constitucional al respecto, solicito del Juez Constitucional quien desatara la presente Acción Constitucional, inicie el respetivo estudio e investigación de los hechos mencionados y se proteja en el t[é]rmino a partir de la ejecutoria de la Sentencia de Tutela lo siguiente:

- 1. Se TUTELEN los derechos fundamentales y constitucionales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la debida administración de Justicia de la señora Isabel Cristina Blanco Hernández, identificada con la c[é]dula de ciudadanía No.30.210.028, dentro del proceso de acción ejecutiva del radicado 680012333000-1997-12576-00.*
- 2. Favor ORDENAR a la Honorable Magistrada del Tribunal Administrativo de Santander-doctora FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA, expedir el Auto donde se ordene entregar según lo normado en el numeral tercero del artículo 446 del CGP, los SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES*

¹ Índice 2 Samai



VIGENTES (SMMLV), o su equivalencia de SETECIENTOS MILLONES (\$700.000.000) sic DE PESOS M/CTE, nombrados en el mandamiento de pago que están ya ejecutoriados según el Auto del 12 de abril de 2021, dentro del proceso de acción ejecutiva del radicado 680012333000-1997-12576-00.

3. *Favor Ordenar las demás pretensiones que el Honorable despacho judicial Constitucional considere indispensables para el restablecimiento de los derechos Constitucionales y fundamentales de la señora Isabel Cristina Blanco Hernández, identificada con la c[é]dula de ciudadanía No.30.210.028 dentro del proceso de acción ejecutiva del radicado 680012333000-1997-12576-00”.*

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

- 2.1. Actualmente, ante el Tribunal Administrativo de Santander se tramita demanda ejecutiva que presentó la actora, junto con la señora Yina Estefanía Sepúlveda Blanco, contra de la Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional, proceso con radicado 68001233300019971257600.
- 2.2. Mediante providencia del 15 de febrero de 2021, el Tribunal libró mandamiento de pago contra la ejecutada por la suma de setecientos millones de pesos (\$700.000.000), “*por los valores ya indexados y actualizados a la fecha del 31 de octubre de 2020, de lo ordenado por el Honorable Consejo de Estado, y como moratorios a partir de esa fecha, el reconocimiento a tasas DTF y Comercial hasta que se satisfagan las pretensiones”.*
- 2.3. Mediante providencia del 12 de abril de 2021, el Tribunal Administrativo de Santander dispuso: i) Tener por notificado por conducta concluyente a la parte ejecutada. ii) Seguir adelante con la ejecución en su favor, en la forma ordenada en el mandamiento de pago. iii) Que una vez ejecutoriada esa decisión, cualquiera de las partes presente la liquidación del crédito con especificación del capital y de los intereses causados hasta la fecha de su presentación, de acuerdo con lo señalado en el mandamiento de pago y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 446 del Código General del Proceso.
- 2.4. El 19 de abril de 2021, su apoderado, vía mensaje electrónico presentó la liquidación del crédito del 1° de noviembre de 2020 al 19 de abril de 2021, además, manifestó que, como el mandamiento de pago del 15 de febrero de 2021, de los valores ya indexados y actualizados al 31 de octubre de 2020, se hallaba ejecutoriado por \$700.000.000, procedía su pago.
- 2.5. El día 27 de abril de 2021, de nuevo se solicitó la entrega y/o consignación de los dineros ordenados en el mandamiento de pago, y que -según se afirma- “están ya ejecutoriados”, y que se consignaran en cuenta de ahorros a nombre del apoderado.

3. Fundamentos de la acción

Sostiene que la autoridad judicial accionada vulnera los derechos fundamentales cuyo amparo invoca, porque a la fecha de radicación de la presente acción constitucional, la Magistrada Ponente dentro del radicado 6800123330001997-12576-00, no ha ordenado pagar los dineros ejecutoriados, en tanto que los

2



\$700.000.000, nombrados en el mandamiento de pago, están ejecutoriados, según lo ordenado en el Auto del 12 de abril de 2021, por consiguiente no son objeto de apelación, como lo establece el numeral tercero del artículo 446 del CGP.

Manifiesta que esta nueva acción de tutela es por hechos completamente diferentes a otras, que se vienen presentando dentro del mismo radicado.

4. Trámite impartido e intervenciones

4.1. Mediante providencia del 13 de mayo de 2021, el despacho sustanciador admitió la acción de tutela, ordenó la notificación a las partes, y al Ministro de Defensa Nacional, al comandante del Ejército Nacional y a la señora Yina Estefani Sepúlveda Blanco (quien conformó la parte activa en el proceso ejecutivo objeto de tutela), como terceros con interés directo.

4.2. El **Tribunal Administrativo de Santander**, se pronunció por intermedio de la magistrada ponente en el proceso ejecutivo.

Explicó que por auto del 15 de febrero de 2021 se libró mandamiento de pago. Posteriormente, a través de auto del 13 de abril de 2021, se ordenó seguir adelante con la ejecución en los términos del mandamiento de pago.

Que, una vez presentada la liquidación del crédito por el ejecutante, el 26 de abril de 2021, la Secretaría de la Corporación corrió traslado de la misma.

En lo que atañe a las solicitudes de la actora, de entrega de títulos por valor de \$700.000.000, los cuales a su juicio se encuentran ejecutoriados sin que se le haya resuelto tal petición, señaló que, revisado el programa de títulos judiciales por intermedio de la profesional contable de la corporación, se evidenció que no existen dineros consignados en el proceso, para lo cual se adjunta certificación al respecto.

Destacó que es la tercera acción de tutela que se interpone contra ese despacho por el proceso referenciado, proceso que a la fecha se encuentra en trámite, dentro de los turnos establecidos y conforme a la carga efectiva de procesos que ascienden a 925 expedientes. Por lo anterior, consideró que no han sido vulnerados los derechos fundamentales de la accionante.

Solicitó se conmine al tutelante a hacer uso racional de la acción de tutela, evitando el desgaste del aparato jurisdiccional tanto del juez constitucional, como del propio despacho que debe dar respuesta a las múltiples solicitudes de tutelas interpuestas.

4.3. La señora **Yina Estefani Sepúlveda Blanco**, se pronunció a través del mismo apoderado de la actora, toda vez que ésta actúa como su apoderada general según escritura pública 178 del 11 de febrero de 2020 de la notaría única de Girón- Santander. Indicó:

«LA ACCIÓN DE TUTELA NOMBRADA EN LA RADICACION ES POR LOS HECHOS DE LA DEMANDA EJECUTIVA SIENDO PARTE DEMANDADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, LA NACION MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL, Y QUE ACTUALMENTE EL TRIBUNAL



ADMINISTRATIVO DE SANTANDER ESTA VIOLANDO EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y EN LA APELACION DE LA ACCION DE TUTELA ES PARA QUE SE ORDENE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER LA MEDIDA CAUTELAR Y EMBARGO DE DINEROS SOBRE LAS CUENTAS DE LA NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL PARA ASI GARANTIZAR LOS FINES DEL MANDAMIENTO DE PAGO QUE YA ESTA EJECUTORIADO Y CON EL EMBARGO DE ESTAS CUENTAS SE GARANTIZAN LA SEGURIDAD JURIDICA Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LAS PROVIDENCIAS.

Y ESTA MEDIDA CAUTELAR Y/O EMBARGO DE LAS CUENTAS DE LA ENTIDAD DEMANDADA ESTA RECONOCIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN VARIAS SENTENCIAS COMO UNA REGLA EXCEPSIONAL (sic) PARA EL PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES.»

4.4. No obstante haber sido notificados, no obra pronunciamiento del Ministro de Defensa Nacional, ni del comandante del Ejército Nacional.

5. Providencia impugnada

Mediante sentencia del 3 de junio de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado, negó las pretensiones de la acción de tutela.

Después de destacar los datos reportados en el módulo de consultas de procesos de la Rama Judicial, referidos al proceso ejecutivo con radicado 68001233100019971257600, dijo que la actora pretende utilizar la acción de tutela para lograr un impulso procesal de un trámite que se encuentra reglado, en el cual inciden no solo los términos dispuestos en el ordenamiento legal, sino múltiples factores que derivan de problemas estructurales de la administración de justicia.

Estimó que existen razones constitucionalmente válidas que explican la omisión en dictar el pronunciamiento respectivo, porque, como lo informó la autoridad judicial accionada, no existen dineros consignados en el proceso en cuestión, por lo que le resulta imposible hasta la fecha ordenar lo pretendido por la actora.

Que 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. Por lo que, agregó, que es reprochable cualquier conducta que conlleve un actuar temerario tendiente a obtener un pronunciamiento judicial que se encuentre reglado por las normas procesales.

Por eso, concluyó que la autoridad judicial cuestionada no ha incurrido en una dilación producto de su falta de diligencia o en la omisión sistemática de sus deberes, toda vez que se han surtido las etapas procesales correspondientes.

6. Impugnación

La parte actora impugnó la decisión de primera instancia, para que sea revocada y, en su lugar, se conceda el amparo.

Como fundamento, se limitó a afirmar que la decisión impugnada “se funda en consideraciones inexactas, cuando no totalmente erróneas, incurre el fallador en error



esencial de derecho, especialmente respecto del ejercicio de la Acción de Tutela, que resulta innane (sic) a las pretensiones del actor, por errónea interpretación de sus principios”.

Luego, reprochó que la Sección Quinta hubiera emitido fallo por fuera del término perentorio de los 10 días hábiles establecidos para decidir las acciones de tutela, al haberla fallado a los 16 días hábiles de haber sido admitida por auto del 13 de mayo de 2021. Lo que, agrega, es sancionable por constituir una falta disciplinaria.

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

Con base en lo expuesto en los antecedentes, corresponde a la Sala establecer si el Tribunal Administrativo de Santander vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de la señora *Isabel Cristina Blanco Hernández*, al no haber proferido providencia en la que ordene el pago a la parte ejecutante, de la suma de \$700.000.000 conforme al auto que libró el mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo con radicado Nro. 68001-23-33-000-1997-12576-00, y que según afirma la accionante se encuentra ejecutoriada al no haber sido apelada.

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 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

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”.

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.



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.

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:

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.

⁶ Sentencia T-186 de 2017.



- *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. Sea lo primero destacar que, para cuestionar la conclusión a la que arribó el Juez de tutela de primera instancia para negar el amparo, la actora no expone en concreto argumentos que desdibujen las consideraciones que tuvo en cuenta la Sección Quinta para asumir su determinación. Solo se limitó a cuestionar que el *a quo* no hubiera decidido la acción constitucional en primera instancia dentro del término perentorio de 10 días hábiles.

Como se trata de un asunto que no corresponde analizar a esta Sala como juez constitucional de segunda instancia, no se hará ningún pronunciamiento sobre el particular.

- 3.3. Hecha la anterior precisión, considera la Sala que, en el caso concreto, la autoridad judicial accionada no ha incurrido en mora judicial injustificada, porque no ha incurrido en una dilación producto de su falta de diligencia o en la omisión sistemática de sus deberes.

Lo anterior, como resultado de la revisión de los datos reportados en el módulo de consultas de procesos de la página web de la Rama Judicial, del proceso ejecutivo que 68001233100019971257600, y que relacionó el *a quo* en el fallo impugnado⁷ y la misma autoridad judicial accionada. De esos datos, se extrae que:

- Por auto del 15 de febrero de 2021 se libró mandamiento de pago.
- Posteriormente, y a través de providencia del 13 de abril de 2021, se ordenó seguir adelante con la ejecución en los términos del mandamiento de pago.
- Una vez presentada la liquidación del crédito por la parte ejecutante, el 26 de abril de 2021, la Secretaría del Tribunal accionado corrió traslado de esta.
- En lo que atañe a la orden para que, en virtud de lo dispuesto en el mandamiento de pago, se entregue y/o consigne a nombre del apoderado de la accionante la suma de \$700.000.000, señalados en el mandamiento de pago, que a su juicio se encuentran ejecutoriados, se corroboró que, en efecto, el 27 y 30 de abril, y el 3 y 6 de mayo de 2021, la parte ejecutante presentó solicitud en tal sentido.
- No obstante, como lo manifestó en su informe la Magistrada ponente del proceso ejecutivo, revisado el programa de títulos judiciales por

⁷ Páginas 9 y 10 del fallo impugnado.



intermedio de la Profesional Contable de la Corporación, no existen dineros consignados en el proceso, para lo cual adjuntó certificación al respecto.

Por eso, como lo consideró el juez de tutela de primera instancia, lo cuestionado por la parte actora se debe a razones constitucionalmente válidas que explican que no se haya emitido el pronunciamiento respectivo, pues, no existen dineros consignados en el proceso. De manera que, le resulta imposible, hasta la fecha, ordenar lo pretendido por la parte actora.

Sumado a lo anterior, la Sala constató de la revisión de lo actuado en el proceso ejecutivo, que han existido interrupciones dentro del mismo, originadas por múltiples acciones de tutela, incluida la presente, que ha presentado la parte actora.

Además, como lo expuso la accionada, a la fecha se encuentra en trámite el proceso ejecutivo, dentro de los turnos establecidos y conforme a la carga efectiva de procesos que ascienden a 925 expedientes.

Y es de público conocimiento la situación de congestión judicial que aqueja a los distintos despachos, y que se profundizó con ocasión de la pandemia del Covid-19, tanto así que, según la Corte Constitucional, además de poner en riesgo sanitario a los servidores públicos de la Rama Judicial y de trastocar el normal funcionamiento de esta, la pandemia ha agravado la congestión judicial⁸.

Por eso la Sala, como lo hizo el *a quo*, llama la atención a la parte actora, para que cumpla a cabalidad con los deberes que como parte le asisten, y para que haga uso racional de la acción de tutela.

No obstante, en lo concreto que pretende la actora con la presente acción constitucional, para la Sala está demostrado que el motivo por el cual la autoridad judicial accionada no ha dispuesto la entrega y/o consignación de la suma de \$7000.000.000, es ajeno a su voluntad, pues, en el proceso ejecutivo no existen dineros depositados.

Así las cosas, si no se ha asumido una decisión al respecto, no es resultado de una conducta arbitraria, caprichosa, omisiva o negligente del despacho judicial accionado.

4. Conclusión

Como la tardanza en ordenar la entrega o consignación de la suma pretendida por la parte actora, no es atribuible a una actitud caprichosa, arbitraria, omisiva o negligente de la autoridad judicial accionada, no se configura mora judicial en el presente caso. En consecuencia, el fallo impugnado será confirmado.

⁸ Sentencia C-420 de 2020



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. **Confirmar** el fallo impugnado, proferido el 3 de junio de 2021 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **Instar** a la señora Isabel Cristina Blanco Hernández y a su apoderado judicial, para que cumplan a cabalidad con los deberes que como parte y apoderado les asisten, y para que hagan un uso racional de la acción de tutela.
3. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
4. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
5. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

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 RODRIGUEZ