

Sentencia No. C-591/93

SANCION DISCIPLINARIA/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD/PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La relación que debe existir entre la falta cometida y la sanción a imponer es una cuestión que debe resolver en cada caso el juzgador. En esa tarea resulta obligado aplicar la pena consagrada en la ley de acuerdo con el grado de culpabilidad del sujeto. El juicio de proporcionalidad – que debe ceñirse estrictamente a lo establecido en la ley – es necesariamente individual. A la luz de sus criterios podrá estimarse si el castigo impuesto guarda simetría con el comportamiento y la culpabilidad del sujeto al cual se imputa.

DOSIMETRIA PENAL

Debe aceptarse que la dosimetría de penas y sanciones es un asunto librado a la definición legal y cuya relevancia constitucional es manifiesta únicamente cuando el legislador incurre en un exceso punitivo del tipo proscrito por la Constitución.

DESCONGESTION DE DESPACHOS JUDICIALES

Interpretada la norma citada como mecanismo inspirado en la idea de que los Jueces procedan, con los nuevos instrumentos y reformas procedimentales en ella consagrados, a poner al día sus despachos, adquiere pleno sentido la disposición acusada que induce a esa suerte de ajuste comportamental y termina por sancionarlos severamente si transcurrido un término prudencial el mismo no se da por motivos asociados a su negligencia e incuria.

FUNCIONARIOS JUDICIALES-Sanción/MORA JUDICIAL-Sanciones

De conformidad con la Constitución y la ley, el examen de la conducta y la imposición de sanciones a los funcionarios de la rama judicial, según el caso corresponderá al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, lo que permitirá internamente cumplir holgadamente con la función asignada y, cuando ello sea posible en el marco de la ley, preservar la doble instancia de modo que se dé estricta observancia a los procedimientos consagrados en el Decreto 1888 de 1989 y a las normas legales que lo adicionen o modifiquen. Si bien las sanciones contempladas en la norma acusada son escalonadas, cada

una de ellas en sí misma es autónoma y para su imposición, por consiguiente, se hace necesario agotar el debido proceso disciplinario.

REF: Demanda N° D-328

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 42 (parcial) del Decreto Especial 2651 de 1991

Sanciones a jueces morosos

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre catorce (14) de mil novecientos noventa y tres (1993).

Aprobado por Acta N° 75

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Hernando Herrera Vergara y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el artículo 42 (parcial) del Decreto Extraordinario 2651 de 1991, expedido en desarrollo de las facultades señaladas en los artículos 5e) y 6a) transitorios de la CP.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal del artículo 42 del Decreto 2651 de 1991 es el siguiente:

DECRETO NUMERO 2651 DE 1991

(noviembre 25)

Por el cual se expiden normas transitorias

para descongestionar los despachos judiciales.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el aparte e) del artículo transitorio 5 de la Constitución Política, y surtido el trámite ante la Comisión Especial Legislativa, sin que hubiera lugar a improbación,

DECRETA:

...

ARTICULO 42. Términos procesales. El Consejo Superior de la Judicatura vigilará que los términos procesales se observen con diligencia y sancionará su incumplimiento así: primero mediante llamado de atención, luego con amonestación escrita y anotación en la hoja de vida, y si después de un término prudencial no se ha puesto al día y subsiste la mora, ésta se sancionará, en su orden, con multa, suspensión del cargo y finalmente destitución.

(Se subrayan las partes acusadas)

II. ANTECEDENTES

1. El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 5e) y 6a) transitorios de la CP, presentó ante la Comisión Especial Legislativa, por conducto del Ministro de Gobierno, el proyecto de Decreto encaminado a descongestionar los despachos judiciales. El Decreto 2651 de 1991, no fue improbadado por la Comisión Especial y, en consecuencia, fue sancionado por el Presidente de la República el 25 de noviembre de 1991. Comenzó a regir el diez (10) de enero de 1992 (art. 65) por un lapso de cuarenta y dos (42) meses (art. 1º).

2. El Decreto 2651 pretende brindar soluciones para descongestionar los despachos

judiciales. Para tal efecto contiene normas relativas a conciliación judicial, procedimiento arbitral, actividad probatoria de las partes, redistribución de procesos, definición de competencias, trámite de sucesiones ante notarios, procedimiento verbal, práctica del secuestro de determinados bienes, cumplimiento y vigilancia de términos, bonificaciones y sanciones por morosidad, procedimientos coactivos, acumulación de procesos y actuaciones del ministerio público y defensores de familia. Por último, crea los juzgados de descongestión, y prevé la integración de una comisión de seguimiento, con miras a evaluar la aplicación de las normas dictadas.

En el cuerpo normativo del Decreto se encuentra el artículo 42 acusado, según el cual, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura velar por el cumplimiento de los términos procesales, y sancionar las conductas omisivas en forma escalonada: primero, con llamado de atención, luego con amonestación escrita y anotación en la hoja de vida y, en el evento de una mora persistente, multa, suspensión del cargo y, finalmente, destitución.

3. El ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella estima que el artículo 42 acusado vulnera determinadas normas constitucionales que constituyen expresión del orden justo proclamado como fin del Estado en el artículo 2º de la CP.

El demandante estima que la disposición acusada establece una escala de sanciones de aplicación progresiva de la cual resulta un régimen punitivo excesivamente rígido, que no se compadece con el equilibrio o proporcionalidad que debe prevalecer entre la conducta y su sanción. El derecho a la igualdad se menoscaba, pues se olvida que los funcionarios públicos gozan de los mismos derechos y garantías que los particulares (CP, art. 13). También se vulnera el derecho al debido proceso, advierte, porque justamente “en uso del proceso se investiga y determina el comportamiento, la infracción o quebrantamiento conductal, se decreta y dosifica la pena” (CP, art. 29).

Adicionalmente, el actor considera que el régimen sancionatorio del artículo 42 plantea un régimen excepcional que suspende incluso la competencia del Procurador General de la Nación para desvincular del cargo a los funcionarios que infrinjan de manera manifiesta la Constitución o la ley (CP art. 278). Ante conductas tan graves como las previstas en esta última norma, expresa, resulta inadmisibles que otra norma con simple rango de ley – como la acusada – permita inaplicar la Constitución para imponer una sanción más leve que la

merecida. Ello lleva a una infracción manifiesta de la Constitución, lo que contradice su supremacía normativa (CP art. 4).

4. El apoderado del Ministerio de Justicia, Dr. Raúl Alejandro Ciales Martínez, presentó un escrito en defensa de la constitucionalidad del artículo 42 acusado dentro del término de fijación en lista de la norma.

Retoma los argumentos expuestos en el expediente D-285 y señala que la congestión del trabajo judicial hace virtualmente imposible dar cumplimiento a los términos procesales. Desde esta perspectiva, prosigue el Dr. Ciales, algunos Constituyentes que cita, formularon propuestas en el sentido de descongestionar la administración de justicia, las que a su vez culminaron con la aprobación en la Asamblea Nacional Constituyente del artículo 5e) transitorio de la CP. Señala que la finalidad de la norma expedida con base en las citadas facultades – Decreto 2651 de 1991 – es la de descongestionar los despachos judiciales en un lapso determinado. La morosidad judicial en Colombia “es un problema creado y de grandes dimensiones” y, por tanto, no siempre resulta imputable a los jueces, anota, y señala que la aceptación de esta realidad llevó a la adopción de una medida consistente en la aplicación de sanciones en forma escalonada, con el fin de permitir a los funcionarios que imparten justicia descongestionar sus despachos en forma gradual y culminar dicho proceso al finalizar la vigencia de las normas transitorias, para lo cual se requiere morigerar el régimen sancionatorio ordinario.

Afirma que el artículo 124 de la CP difiere a la ley el establecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, facultad que asumió el Presidente de la República como legislador excepcional y la desarrolló, para la hipótesis de la mora, en un contexto normativo de descongestión de los despachos judiciales.

4. En respuesta a un cuestionario formulado por el Magistrado Ponente al Ministro de Justicia y del Derecho, con el fin de dilucidar el proceso surtido para la adopción de la norma acusada, la razón para establecer unas sanciones distintas a las previstas en el régimen disciplinario ordinario – D 1888 de 1989 -, y la ausencia de un procedimiento especial para aplicar las nuevas sanciones, el señor Ministro afirma que el artículo fue propuesto por los ponentes del Decreto en la Comisión Especial Legislativa.

Su interpretación, añade, ha de efectuarse atendiendo al contexto normativo, de lo que se sigue que está circunscrita esencialmente al ámbito de la petición de oportunidad regulada en el artículo 43 del mismo Decreto. La previsión de unas sanciones distintas a las establecidas en el régimen ordinario busca “atemperar transitoriamente” el régimen disciplinario ordinario, de modo que, “tan sólo si después de un término prudencial el juzgado no se ha puesto al día se impondrán las sanciones de multa, suspensión... y destitución”.

Por último, expresa, la creación de nuevas sanciones no excluye la aplicación del procedimiento establecido en los artículos 33 a 36 del Decreto 1888 de 1989, pues no sólo resulta perfectamente aplicable a los eventos regulados por el artículo 42, sino que es en ellas donde “se establece el procedimiento que debe adelantarse en forma previa a la imposición de sanciones”.

5. El Procurador General de la Nación solicita a esta Corte declarar inexecutable la totalidad del artículo 42 del Decreto 2651 de 1991.

El señor Procurador resume los antecedentes y motivos que llevaron a la expedición del Decreto 2651 de 1991, el cual “obedece a una de las medidas para fortalecer la justicia, que se percibían ya desde antes de la entrada en vigor del nuevo Ordenamiento Supremo, y que sin duda adquirieron relevancia con su promulgación, puesto que desde el rango constitucional se imprime un marco que pretende devolverle operatividad y por ende credibilidad al sistema judicial”.

Desde esta perspectiva, de acuerdo con el Procurador, se estructuran dos presupuestos para la validez constitucional del Decreto orientado a aliviar la situación de saturación de los juzgados: la transitoriedad de la medida y el objetivo de la descongestión de los despachos judiciales, presupuestos que deben verificarse para proceder al análisis material de la norma acusada.

Acerca del primero de esos presupuestos, señala que la Corte Constitucional – sentencia C-592 – ha considerado que “lo transitorio es lo contrapuesto a lo indefinido”, de manera que las normas deben estar limitadas en su vigencia, requisito que se advierte cumplido con el artículo 62 del Decreto, el cual, además, otorga a las normas extraordinarias la facultad de suspender las normas que les sean contrarias o complementar las demás. En relación con éstos efectos, señala, hay divergencia de criterios.

Algunos creen que la escala sancionatoria del artículo 42 modifica el régimen ordinario del Decreto 1888 de 1989 – caso del demandante –, otros, por el contrario, perciben – como el Ministro de Justicia –, que estas sanciones adicionan las establecidas en el Estatuto Disciplinario, como una forma de disminuir la rigurosidad del mismo. Del análisis del artículo 9-b del Decreto 1888 de 1989, en relación con las faltas por omisión en el cumplimiento de los términos, y del artículo acusado, que adscribe al Consejo Superior de la Judicatura la competencia para conocer de las mismas, el Procurador concede la razón a los que consideran modificado el régimen ordinario.

En relación con la teleología de la norma en cuestión, indaga como primera medida acerca del procedimiento aplicable a las nuevas sanciones disciplinarias.

Quedaría la opción, prosigue el Procurador, de considerar los argumentos del señor Ministro, de tal manera que las disposiciones del Decreto 1888 relativas al procedimiento complementarían lo señalado en el artículo 42 acusado, de lo cual “forzoso es concluir que en nada se descongestiona a la justicia”. En su opinión, la atribución al Consejo Superior de la Judicatura del conocimiento de todos los procesos disciplinarios por retardo judicial, no sólo recarga al Tribunal, sino que al desconocer el régimen de control jerárquico, lo transforma en “un régimen de conocimiento monolítico”. Advierte que si bien corresponde a la ley asignar las competencias, en el caso particular, la norma debía tener un único objetivo: la descongestión de los despachos judiciales, objetivo que, tal como está diseñada la norma, no se logrará alcanzar.

Por ello, concluye el señor Procurador, el artículo 42 no contribuye a solucionar el problema de la congestión de la administración de justicia, ya sea desde la perspectiva del actor – que no soluciona el problema de la ausencia de procedimiento –, o desde la posición del señor Ministro – en el sentido de aplicar el procedimiento ordinario previsto en el Decreto 1888 –, razón por la cual solicita se declare la proposición jurídica completa y la inconstitucionalidad de la totalidad del precepto en cuestión.

Por último señala que la atribución del Procurador – CP artículo 278-1 –, que el demandante estima desconocida, no se vulnera, toda vez que no tiene carácter punitivo sino precautelativo.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La norma acusada pertenece al Decreto 2651 de 1991, dictado por el Presidente en ejercicio de las facultades transitorias que le confirió el Constituyente en virtud de lo establecido en el artículo 5 transitorio, literal e. Dada su procedencia, compete a esta Corte su conocimiento (CP art. 10 transitorio). Si bien el actor circunscribe su demanda a algunas expresiones del artículo 42 del Decreto 2651 de 1991, el examen de la Corte se extenderá al texto íntegro de la disposición que, en su conjunto, conforma una proposición jurídica completa.

2. El demandante limita su demanda de inconstitucionalidad a las palabras y frases subrayadas de la transcripción siguiente del artículo 42 del D. 2651 de 1991:

“ARTICULO 42. Términos procesales. El Consejo Superior de la Judicatura vigilará que los términos procesales se observen con diligencia y sancionará su incumplimiento así: primero mediante llamado de atención, luego con amonestación escrita y anotación en la hoja de vida, y si después de un término prudencial no se ha puesto al día y subsiste la mora, ésta se sancionará, en su orden, con multa, suspensión del cargo y finalmente destitución.”

El incumplimiento de los términos procesales, para el actor, reviste suma gravedad y no se compadece con las “sanciones escalonadas” – primero llamado de atención, luego anotación en la hoja de vida y si transcurrido un término prudencial subsiste la mora, se castigará en su orden con multa, suspensión del cargo y finalmente destitución -, las que juzga lenitivas y tan desproporcionadamente leves que rompen el equilibrio entre la infracción y la pena. La entidad y secuencia forzosa del régimen punitivo disciplinario, sostiene el demandante, en la práctica puede coartar la imposición de la condigna sanción al funcionario que ha incurrido en una manifiesta violación de la Constitución y la ley.

Se expone en la demanda que la mencionada secuencia en materia sancionatoria y la dosificación de la pena que conlleva, no se aviene al orden justo que pregonan la Constitución (CP art. 2); le da cabida a un trato favorable a un grupo de infractores y vulnera así el principio de igualdad (CP art. 13); desvirtúa el debido proceso (CP art. 29) pues la sanción que se llegue a imponer no será proporcional a la falta; no permite garantizar la adecuada deducción de la responsabilidad a los funcionarios judiciales por sus extralimitaciones u omisiones ilícitas (CP arts. 6 y 124); esquivo la sanción de desvinculación del cargo prevista

por la Constitución ante manifiestas violaciones de sus preceptos y de los provenientes de las leyes (CP art. 278-1); finalmente, promueve el incumplimiento de los términos procesales que, por el contrario, deberían observarse con diligencia (CP art. 228).

3. El Señor Procurador General de la Nación, tras estimar que existe respecto de todo el artículo 42 del D. 2651 de 1991 unidad normativa, solicita la declaratoria de inexecutable. La norma acusada, a su juicio, contraría el propósito mismo de “descongestionar los despachos judiciales” que tuvo en mente el Constituyente al otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República en este campo (CP art. transitorio 5-e). La improcedencia de imponer sanciones de plano, según el Procurador, tendrá que llevar al Consejo Superior de la Judicatura a ceñirse al procedimiento regulado en el D. 1888 de 1989, el que considera “detallado”, a lo que se agrega la supresión de la antigua competencia de los superiores jerárquicos que la pierden ante el indicado Consejo que concentraría la entera competencia en este asunto, lo que acarrea – y aquí reside el defecto funcional de la norma – “llenar a tal tribunal de expedientes disciplinarios sin número”.

4. El abogado del Ministerio de Justicia y del Derecho se refiere al origen y a la razón de ser de la disposición, la que vincula a la serie de esfuerzos emprendidos al amparo de la citada norma constitucional transitoria, orientados a la solución del crónico problema de eficacia de la administración de justicia, una de cuyas manifestaciones más conocidas es precisamente la de la morosidad en el trámite de los procesos. “Son sanciones escalonadas – expresa en su escrito – porque lo que realmente se busca es que en el plazo de 42 meses los despachos judiciales estén descongestionados y no sin servidores públicos por una mora que no siempre es imputable a título personal, ya que, reitero, el problema de la morosidad en la rama judicial es un problema que se vino acumulando desde hace muchos años atrás”. Por lo demás, considera que el precepto acusado se circunscribe a establecer el régimen de responsabilidad y la forma de hacerla efectiva, materia que la Constitución atribuye al legislador (CP art. 124).

5. El Señor Ministro de Justicia y del Derecho con ocasión de la absolución del cuestionario que el Magistrado Ponente se permitió formularle, puso de presente la transitoriedad de la vigencia de la norma acusada y su designio morigerador respecto del régimen punitivo consagrado en el D. 1888 de 1989, “pues tan sólo si después de un término prudencial el juzgado no se ha puesto al día se impondrán las sanciones que contempla el Decreto 1888 de

1991". Advierte, de otro lado, el Ministerio, que las normas del D. 2651 de 1991 no son incompatibles con las del D. 1888 de 1989, máxime si "en su esencia" el procedimiento para imponer las sanciones de rigor es el contenido en el último de los Decretos nombrados.

6. Las tesis esbozadas controvierten, en primer término, la constitucionalidad del criterio de gradualidad punitiva en materia disciplinaria adoptado en la norma y, en segundo término, su eficacia en relación con el propósito de descongestionar la administración de justicia, razón de ser de la habilitación extraordinaria de la que fue objeto el Presidente. En últimas se cuestiona la escasa severidad de la sanción disciplinaria dada la gravedad de la infracción – incumplimiento de los términos procesales – y su posible ineficacia – por los motivos expuestos – para reducir la saturación judicial. En su orden se pronunciará esta Corte sobre las proposiciones que se han sometido a su consideración.

La proporcionalidad

7. La relación que debe existir entre la falta cometida y la sanción a imponer es una cuestión que debe resolver en cada caso el juzgador. En esa tarea resulta obligado aplicar la pena consagrada en la ley de acuerdo con el grado de culpabilidad del sujeto. El juicio de proporcionalidad – que debe ceñirse estrictamente a lo establecido en la ley (CP art. 230) – es necesariamente individual. A la luz de sus criterios podrá estimarse si el castigo impuesto guarda simetría con el comportamiento y la culpabilidad del sujeto al cual se imputa. El actor, desde luego, no puede referirse a este examen individual de la sanción disciplinaria que se desenvuelve en el campo de la pura legalidad.

8. El demandante circunscribe su glosa a la abstracta y general calificación sancionatoria efectuada por el legislador extraordinario, la que censura por su escasa severidad. No escapa a la Corte la existencia de una amplia disparidad de apreciaciones en el concierto social acerca del rigor, estrictez, naturaleza y extensión de las diferentes penas y sanciones. Se entrelazan en esta materia concepciones disímiles sobre la función de la pena a la que puede imprimírsele un carácter expiatorio, resocializador o intimidatorio, dependiendo del momento histórico y de las ideas que prohije la persona o el grupo social. No será difícil encontrar voces que ácremente recriminen la pena por su benignidad junto a otras que se duelan de su rudeza.

La relatividad de las opiniones sobre el punto y la necesidad de rodear de garantías a la

persona – lo que reviste enorme trascendencia dado que la aplicación de penas traduce la manifestación más intensa del poder estatal frente al individuo y a su libertad – ha llevado a reservar únicamente al Legislador la determinación de los comportamientos que ameritan sanción y el establecimiento de su naturaleza, alcance y de la respectiva dosimetría punitiva (CP arts. 150-2 y 29). A través del procedimiento democrático de adopción de las leyes, la sociedad tipifica las conductas reprochables y fija las condignas sanciones y en este quehacer histórico acoge y abandona distintas y sucesivas filosofías punitivas. Sobra señalar que las sanciones disciplinarias como expresión del poder punitivo del estado y por su íntima conexión con el ejercicio de la función pública en los ámbitos administrativo y judicial (CP arts. 150-23, 256-3, 233), no se sustrae al mencionado principio de legalidad (CP art. 29).

La Constitución no obstante la amplia atribución que concede al Congreso en lo que concierne a la fijación de las penas y las sanciones, incorpora como norma suya una verdadera interdicción al exceso punitivo. Nadie será sometido – reza el artículo 12 de la CP – a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por su parte, el artículo 34 de la C.P. prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. Adicionalmente, el carácter social del estado de derecho, el respeto a la persona humana, a su dignidad y autonomía, principios medulares del ordenamiento constitucional, se sirven mejor con leyes que encarnen una visión no disociada del principio de proporcionalidad y de subsidiariedad de la pena, de modo que ésta sólo se consagre cuando sea estrictamente necesario.

9. El demandante culpa a la ley no de exceso punitivo – que como se ha visto bajo diversas formas se encuentra prohibido en la Constitución –, sino de lenidad, esto es, de adolecer de una especie de defecto punitivo. Si bien la Constitución prohíbe ciertas modalidades de exceso punitivo (CP arts. 12 y 34), no hace lo propio con lo que, en gracia de discusión, podría denominarse “benevolencia punitiva”. En principio, debe aceptarse, en consecuencia, que la dosimetría de penas y sanciones es un asunto librado a la definición legal y cuya relevancia constitucional es manifiesta únicamente cuando el legislador incurre en un exceso punitivo del tipo proscrito por la Constitución. En verdad, de prosperar la tesis del actor no sería posible que en un momento dado el legislador “despenalizara” ciertas conductas o aminorara las sanciones aplicables, lo que inevitablemente conduciría a una petrificación de la reacción coactiva del estado que no se compadece con las mutables exigencias del control social.

10. De otro lado, la premisa de la que parte el demandante no es suficientemente rigurosa y, en todo caso, no deja de ser una postura subjetiva. En efecto, la destitución del funcionario judicial – la sanción más drástica – se contempla en la norma, aunque se impone ante la persistencia del incumplimiento de los términos procesales y luego de aplicar otras sanciones más leves de carácter preventivo y admonitorio. No es posible elevar una objeción constitucional válidamente fundada a esta técnica punitiva empleada por el legislador. La suspensión y la destitución son proporcionales a la falta cometida – continuidad de la conducta morosa no obstante las previas reconvenciones y sanciones – y, de otra parte, no es extraño que en la escala de penas se reserven para el final luego de que hayan fracasado las anteriores medidas de suyo eminentemente correctoras y preventivas.

El llamado de atención y la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida, constituyen sanciones disciplinarias en modo alguno pueriles si se tiene presente el efecto que producen en el ánimo y en la imagen del funcionario judicial, aparte de que las mismas pueden ser la base para las penas más graves consistentes en la suspensión y en la destitución del cargo. Toda sanción es esencialmente gravosa para quien la sufre, independientemente de que al compararse con otras resulte más o menos onerosa. En este orden de ideas se observa que el primer tramo de la conducta judicial morosa se sanciona con menor rigor – llamado de atención y amonestación con anotación en la hoja de vida – que su pertinacia, lo que no contradice la lógica punitiva de aumentar el castigo de acuerdo con la mayor gravedad de la conducta. La sanción disciplinaria, por lo general, persigue una finalidad correctiva con miras a preservar la dignidad de la justicia y promover su eficacia.

La filosofía de las denominadas “sanciones leves” – por lo demás comunes en todo régimen disciplinario – no es la de introducir un elemento deletéreo en la correcta administración de la justicia. La reprochabilidad de la conducta no experimenta mengua. El sentido pedagógico y preventivo de la “sanción leve” confía en la capacidad reflexiva y de enmienda de quien ha incurrido en la falta. La oportunidad que se le brinda de mantenerse en el servicio queda, a partir de entonces, supeditada a la plena observancia de la recta conducta de la cual temporalmente se ha desviado. De ahí que la imposición de “sanciones graves”, luego de agotadas las “leves”, lejos de suponer lenidad, sea el fruto de una razonable distinción en el universo de las conductas entre la mora episódica y la permanente y del diseño de un tratamiento punitivo que combina el elemento correctivo con el puramente sancionatorio.

11. No puede perderse de vista que el diseño punitivo que exhibe la norma acusada se explica en el contexto del fenómeno de congestión judicial cuya etiología y dimensión objetivas mal pueden ignorarse a la hora de examinar y sancionar el comportamiento individual siempre censurable y deplorable del incumplimiento de los términos judiciales.

El derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia (CP art. 229) y a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas (CP art. 29), obliga al Estado, sobre el que recae el deber prestacional de garantizar la libertad, la justicia y la seguridad, a eliminar los defectos estructurales que impiden la necesaria fluidez y el desenvolvimiento normal de los procesos. En un estado democrático, que se precia de ser un estado de derecho, la duración excesiva de un proceso no puede atribuirse a los crónicos defectos de la organización judicial y sobre esta base legitimarse, pues, por este camino se quebrantarían los mencionados derechos fundamentales. Descontado este factor patológico – que deberá ser cancelado a la mayor brevedad – la duración de un proceso ha de ser la razonable de acuerdo con su naturaleza, las pretensiones involucradas, su complejidad probatoria, el promedio de tramitación de causas semejantes, la conducta de las partes, entre otros factores intrínsecos al mismo.

La congestión judicial es un factor externo respecto de cada proceso singularmente considerado que no obstante incide de manera definitiva sobre su excesiva duración. La naturaleza acumulativa e inercial del fenómeno fue considerada por la Asamblea Nacional Constituyente como el mayor obstáculo para hacer realidad el derecho a una pronta y cumplida justicia. Adicionalmente, no se ignoró que la persistencia de esa barrera podía desvirtuar las trascendentales reformas que se introducían a la justicia. Ante la posibilidad material de dictar un acto legislativo de vigencia inmediata, se optó por revestir al Presidente de facultades extraordinarias para “expedir normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales” (CP art. transitorio 5-e). La norma acusada – cuya vigencia temporal sólo se extenderá hasta el 10 de julio de 1995 – es precisamente un desarrollo de la anotada concesión de facultades y no puede, por lo tanto, examinarse de manera aislada sin vincularla al esfuerzo normativo emprendido con miras a poner término a la congestión de justicia, la que fue definida en los siguientes términos por el Constituyente LUIS GUILLERMO NIETO ROA:

“La implantación de las modificaciones definitivas que esta Asamblea introduce al sistema

jurisdiccional en Colombia requiere de un terreno apropiado que sólo se logrará con medidas drásticas, de emergencia, que descongestionen totalmente los órganos cuyo cometido es la aplicación de justicia.

“Afirmar que Colombia es un país que posee una de las mayores proporciones de jueces por habitante (4 por 100.000 habitantes) y los despachos judiciales más congestionados del mundo, al tiempo que unos niveles de impunidad alarmantes no es, desafortunadamente, una contradicción. Por lo menos dentro de la realidad actual.

“La impunidad y la falta de fe en la justicia son cada vez más crecientes, y no sólo por el número de delitos que se quedan sin sanción. De los aproximadamente 26.977 presos que hay en las 184 cárceles nacionales, solamente 10.791 han sido condenados y 16.186 esperan una definición judicial, situación aberrante que, en la medida en que afecta a muchos inocentes, socava la credibilidad de los administrados en el sistema.

“Además, el índice de delitos que jamás se denuncia es alarmante (en 1985 llegaba al 80% de los delitos cometidos). Las razones que motivan el silencio de las víctimas son, en su orden: la ausencia de pruebas, la inoperancia de la justicia y lo complicado de los trámites para poner en conocimiento de las autoridades lo sucedido.

“Pero, el deterioro de la justicia colombiana no se refleja únicamente en lo penal. La formación judicialista de nuestros abogados se ha ido manifestando en las otras jurisdicciones en volúmenes preocupantes de conflictos que hubieran podido hallar solución distinta a la de interponer una demanda. Estadísticas recientes demuestran que de un poco más 1.600.000 procesos que cursan ante la justicia civil, el 50.6% están inactivos, y los que continúan su trámite normal demoran demasiado.

La situación de congestión judicial descrita se refleja indefectiblemente en el incumplimiento de los términos consagrados en la ley. El Decreto 2651 de 1991 pretende, a través de las medidas de emergencia que incorpora, reducir durante el período de su vigencia la anomalía que de manera tan crítica afecta a la entera rama judicial. El legislador extraordinario comprendió que sancionar de inmediato con la destitución a todos los jueces morosos no resolvía el problema y más bien podía en muchos casos generar una enorme injusticia habida consideración de las causas objetivas, no meramente subjetivas e imputables a los Jueces, que obraban como determinantes de la congestión y del consiguiente extendido

incumplimiento de los términos judiciales. La idea central fue la de regularizar la función judicial y no aquélla profiláctica que imagina el actor de la destitución masiva de los jueces.

Interpretada la norma citada como mecanismo inspirado en la idea de que los Jueces procedan, con los nuevos instrumentos y reformas procedimentales en ella consagrados, a poner al día sus despachos, adquiere pleno sentido la disposición acusada que induce a esa suerte de ajuste comportamental y termina por sancionarlos severamente si transcurrido un término prudencial el mismo no se da por motivos asociados a su negligencia e incuria.

La eficacia

12. A juicio del Señor Procurador la norma acusada es inconstitucional en cuanto no satisface el propósito que sustenta la facultad extraordinaria conferida al Presidente, que consiste en procurar la efectiva descongestión judicial. El argumento del agente fiscal no es de recibo para la Corte Constitucional, pues la razones que presuntamente generarían la ineficacia no se refieren en sí mismas a la norma específicamente demandada sino al procedimiento que debería surtir para la imposición de las sanciones en ella contempladas y que se contiene en el Decreto 1888 de 1989 cuya constitucionalidad no es materia del presente debate, fuera de que aquél en modo alguno puede pretermirse – así lo pondrá de presente esta Corte en la parte resolutive – como quiera que toda imposición de una sanción debe ser precedida del debido proceso (CP art. 29), así ello signifique el transcurso de un cierto intervalo de tiempo. De otra parte, la titularidad del poder disciplinario sancionatorio – ejercitable frente a funcionarios judiciales no poseedores de fuero especial – en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, corresponde a la decisión del Constituyente (CP art. 2563) y no puede, por tanto, excluirse a pesar de que ella eventualmente implique una abrumadora carga de asuntos sometidos a la consideración de este organismo y pueda incidir negativamente en su ágil tramitación, como insinúa la vista fiscal. En todo caso, de conformidad con la Constitución y la ley (CP art. 256), el examen de la conducta y la imposición de sanciones a los funcionarios de la rama judicial, según el caso corresponderá al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, lo que permitirá internamente cumplir holgadamente con la función asignada y, cuando ello sea posible en el marco de la ley, preservar la doble instancia de modo que se dé estricta observancia a los procedimientos consagrados en el Decreto 1888 de 1989 y a las normas legales que lo adicionen o modifiquen. En este mismo orden de ideas, cabe precisar que si bien las sanciones

contempladas en la norma acusada son escalonadas, cada una de ellas en sí misma es autónoma y para su imposición, por consiguiente, se hace necesario agotar el debido proceso disciplinario.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Declarar exequible el artículo 42 del Decreto 2651 de 1991, bajo el entendido de que para la aplicación de todas y cada una de las sanciones en él previstas deberán observarse estrictamente las reglas del debido proceso, específicamente las que contempla el Decreto 1888 de 1989 o las normas que lo modifiquen o adicionen y agotarse las instancias disciplinarias que determine la Constitución y la Ley.

COPIESE, COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE, E INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General