

Sentencia T-1019/10

DERECHO A QUE LOS ASUNTOS PENDIENTES ANTE LA JURISDICCION SEAN RESUELTOS RESPETANDO ORDEN ESTABLECIDO-Interpretación del artículo 18 de la Ley 446/98

Cualquier decisión judicial apartada de las pautas previstas en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 cae en el riesgo de la subjetividad, con potencialidad de lesionar la igualdad y el derecho de acceder a la administración de justicia de todas las demás personas cuyo caso se encuentre en conocimiento del mismo despacho judicial, con turno anterior al de la persona favorecida con la prelación. Encontrándose vigente dicha norma, de exequibilidad reconocida, los jueces de la República no pueden hacer cosa distinta que aplicarla, sin que ello pueda entenderse como violatorio de los derechos fundamentales de ninguna persona en particular.

SENTENCIA-Criterios que deben tenerse en cuenta para alteración del turno para fallo/SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO-Alteración del turno para fallo por tratarse de una persona en debilidad manifiesta

Las decisiones adoptadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en julio 15 de 2005 y diciembre 3 de 2008, de negar la prelación de fallo al asunto contenido en el expediente N° 27.327, por no reunir las condiciones rigurosamente excepcionales previstas en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 son, además de las asumidas por el órgano límite competente, las que preservan la efectividad general de los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en debido turno. Lo anterior no implica desconocer o desestimar la gravedad de las circunstancias particulares afrontadas por el señor Luis Francisco Acevedo Suárez, pero tampoco la de casos semejantes o humanamente más apremiantes, enfilados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El derecho de los ciudadanos a acceder a la justicia no puede ser empleado de manera diferencial, sino que ha de garantizarse a todos por igual, más allá de las circunstancias equiparables que un caso plantee o llegue a arrojar.

Referencia: expediente T-2302967.

Acción de tutela presentada por Luis Francisco Acevedo Suárez contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Procedencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., nueve (9) de diciembre de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo adoptado el 30 de abril de 2009 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó el dictado el 4 de marzo del mismo año por la Sección Cuarta de esa corporación, dentro del trámite de la acción de tutela incoada por Luis Francisco Acevedo Suárez contra la Sección Tercera de dicha institución.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que hizo el Consejo de Estado, según lo ordenado por los artículos 86 inciso 2° de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991, siendo escogido para su revisión por la Sala Séptima de Selección de esta corporación el 9 de julio de 2009, suspendiéndose posteriormente los términos.

I. ANTECEDENTES

Luis Francisco Acevedo Suárez, obrando a nombre propio, presentó el 11 de febrero de 2009 acción de tutela contra la Sección Tercera del Consejo de Estado, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, por denegarse su solicitud de prelación de fallo que prevé la Ley 446 de 1998, con ocasión de demanda instaurada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

A. Hechos relevantes y síntesis de la narración contenida en la demanda

Expresó el accionante que en julio 12 de 1991 ingresó a laborar en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, como guardián de prisiones. En abril 30 de 1997, cuando se desempeñaba como escolta del director general del instituto, sufrió un accidente de tránsito que le acarreó “la postración en una silla de ruedas y la necesidad de permanecer conectado a dispositivos artificiales para poder satisfacer mis necesidades fisiológicas”, ante lo cual su esposa e hijos deben auxiliarlo en la ejecución de las actividades y las necesidades humanas más elementales.

Agregó que el accidente se originó en una falla del servicio imputable al INPEC, por habersele sometido a extenuantes jornadas de trabajo y a actividades diferentes al empleo para el cual fue nombrado, viéndose entonces obligado a formular acción de reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en mayo 18 de 2000.

Proferida sentencia desfavorable por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en febrero 4 de 2004, apeló ante el Consejo de Estado, sin que se haya producido el fallo de segunda instancia.

Por sus difíciles condiciones de vida, presentó mediante apoderada solicitud de prelación de fallo, que le fue denegada mediante auto de julio 15 de 2005 y ratificada en diciembre 3 de 2008.

Aseveró que, con independencia del derecho a percibir o no la indemnización de perjuicios reclamada, aspecto que no es su intención discutir mediante la acción de tutela, han transcurrido más de 10 años sin que la justicia haya resuelto “lo que en derecho corresponda”, desconociendo de esta manera su estado crítico de salud y la carga moral que sufre al lado de la familia.

De tal manera, las autoridades judiciales no han dispensado “el trato considerado y oportuno” que debe recibir como persona discapacitada y en situación desventajosa frente al resto de la población.

Así, según lo han expresado jueces y especialistas en la materia, al no resolverse de manera prudencial el conflicto jurídico, “en realidad no se estaría administrando justicia”.

El Consejo de Estado, Sección Cuarta, mediante auto de febrero 18 de 2009, admitió a trámite la acción constitucional entablada y ordenó notificar a las partes involucradas y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, como tercero interesado en el resultado del proceso.

C. Contestación del Consejo de Estado

Mediante escrito de febrero 25 de 2009, quien fungía como Magistrado sustanciador en el Consejo de Estado, Sección Tercera, manifestó su oposición a la demanda de tutela incoada por el señor Luis Francisco Acevedo Suárez, la cual pide negar a partir de las siguientes consideraciones:

i. Los niveles de congestión y de represamiento de expedientes en la Sección Tercera superan la capacidad razonable de respuesta de los funcionarios judiciales y la de espera de los ciudadanos, debido al gran volumen de recursos y demandas incoadas.

ii. En la actualidad se surten en segunda instancia más de 10.000 procesos, sin tener en cuenta aquellos que competen en única instancia.

iii. Por causa de la congestión judicial, la Sección Tercera se encuentra fallando procesos que entraron a despacho de los Magistrados en el 2000, lo cual equivale a “un atraso progresivo y ascendente” de aproximadamente 9 años, que naturalmente supera todos los niveles de tolerancia.

iv. El grueso de los procesos en los que se pretende la responsabilidad extracontractual del Estado, guarda relación con reclamos de indemnización de perjuicios por muerte, lesiones, desaparición, desplazamiento forzado, entre otras circunstancias “trágicas, dolorosas y lamentables”, derivadas de actuaciones u omisiones de las autoridades.

v. Alrededor de 9.000 procesos, del enunciado número cercano a 10.000, se contraen a acciones de reparación directa, donde “no es para nada infrecuente encontrarse ante circunstancias verdaderamente dramáticas”, personas en cuadruplejía o discapacidad física o psicológica, niños o mujeres y hombres de avanzada edad desprotegidos, como es el caso del demandante.

vi. Las acciones de tutela interpuestas contra la Sección Tercera para la obtención de prelación de fallo por la situación descrita, devienen inútiles e inanes, puesto que el remedio así buscado contra la mora judicial “pone en grave riesgo y hasta vulnera flagrantemente el derecho fundamental a la igualdad de todos aquellos titulares de los procesos –igualmente dramáticos e importantes-, que pacientemente aguardan desde hace años la adopción de un fallo que ponga fin a su litigio, amén de que tanta tutela se erige en una fuente adicional de congestión, en el Consejo de Estado”.

vii. El muy elevado número de procesos que por su naturaleza y relevancia social, económica y jurídica ameritan tratamiento preferente, conduce a que en la práctica la prelación de fallo se diluya y determine que ninguno en realidad sea prioritario.

viii. Si la Sección Tercera se dedicara a evacuar exclusivamente esta clase de procesos, habría “palmaria violación al principio-derecho a la igualdad”, del cual también son titulares los ciudadanos que obran como demandantes en litigios que carecen de prelación alguna.

ix. Aún cuando el asunto no pasa inadvertido para la Sección Tercera, no configura violación alguna de derechos fundamentales puesto que de alterarse el turno, se vulneraría el derecho a la igualdad de los titulares de procesos anteriores que “acusan iguales o más complejas circunstancias que las relatadas por el demandante”.

D. Respuesta del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC

Con oficio 7130-OJU-1329-TUT, radicado en marzo 2 de 2009, la jefe de la oficina jurídica de la entidad expuso de manera lacónica que una vez negadas en primera instancia las pretensiones del actor dentro del proceso de reparación directa, el trámite de alzada “no es más que una mera aspiración de que el ad quem revoque la decisión del a quo, por lo que la tutela de autos se torna improcedente, toda vez que ya fue objeto de debate la solicitud de prelación de fallo de que trata el art. 18 de la Ley 446 de 1998”.

E. Sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta

Mediante providencia de marzo 4 de 2009, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta de lo Contencioso Administrativo, luego de expresar que “no

existe mora judicial por el solo transcurso del tiempo, sino que ésta debe ser injustificada y estar probada la negligencia de la autoridad judicial accionada”, rechazó la tutela presentada por el señor Luis Francisco Acevedo Suárez, al estimarla improcedente para impulsar el trámite de los juicios, los cuales “se encuentran sujetos a normas procesales de obligatorio cumplimiento”.

Con base en el número de procesos que adelanta la Sección Tercera del Consejo de Estado y lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, se observó en esta sentencia el respeto al orden de los expedientes que llegan a despacho para fallo, “salvo la alteración por razones permitidas en la ley”, que no satisfizo el actor en las solicitudes de prelación de fallo resueltas en autos de julio 15 de 2005 y diciembre 3 de 2008, por lo que, al mantenerse la secuencia de turno, no hubo vulneración alguna de derechos fundamentales.

F. Impugnación

El demandante, en breve escrito, expuso su inconformidad hacia lo expresado por el a quo, pidiendo la revocatoria de la decisión y la aceptación de las pretensiones formuladas por él, al tiempo que indicó la intención de agotar todas las instancias previstas en la ley para la acción de tutela, por su situación de paraplejia aguda y carencia de recursos económicos.

G. Sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta

Mediante fallo de abril 30 de 2009, esa Sección confirmó la decisión proferida por la Cuarta, al considerar que (i) los autos emitidos en julio 15 de 2005 y diciembre 3 de 2008, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, para negar la prelación de fallo, no representaban una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales del actor; (ii) a pesar de su estado de salud y situación económica, no existe prueba en el expediente que permita inferir al menos la carencia de medios necesarios para asegurar la subsistencia, porque no tenga pensión ni acceso al sistema de seguridad social, o porque no cuente con un patrimonio que soporte los gastos de su manutención y los de las personas a cargo; (iii) la alteración del turno, “podría configurar una violación a los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de otros demandantes que se encuentran en similares condiciones a las suyas”.

II. PRUEBAS ORDENADAS EN SEDE DE REVISION

Mediante auto de agosto 19 de 2009, la entonces Sala Séptima de Revisión de esta Corte suspendió los términos y ordenó oficiar a la secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para que enviara:

“i) Estadística de los procesos que allí se ventilan... con especial referencia separada a los que hayan sido objeto de solicitud de prelación de fallo, con información de su razón, fecha de solicitud, respuesta dada al peticionario y fecha de la misma, y datos generales de cada expediente (número y fecha de radicación, partes, acción impetrada, magistrado ponente).

ii) Estadística de todos los procesos durante el año 2008 y primer semestre de 2009, que fueron modificados en su orden de entrada en atención a la naturaleza del asunto o a solicitud del agente del Ministerio Público por su importancia jurídica y trascendencia social, conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, con información de fechas de radicación, modificación, decisión tomada y datos generales de cada expediente.

iii) Estadística de todos los procesos, en su orden de entrada, que actualmente se encuentran en trámite procesal de instancia previo a fecha para elaborar proyecto de sentencia, con información de datos generales de cada expediente.

iv) Estadística de todos los procesos, en su orden de entrada, que actualmente se encuentran para fallar, con información de la fecha desde cuando se encuentra para elaborar proyecto de sentencia, fecha calculada para fallo y datos generales de cada expediente.

v) Informe sobre el orden de ubicación del expediente N° 25000-23-26-000-2000-01107-01 (23.327) Francisco Acevedo Suárez y otros contra Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC- y,

vi) Copias de la sentencia preferida en el citado expediente No25000-23-26-000-2000-01107-01 (23.327) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 4 de febrero de 2004; del recurso de apelación interpuesto, su admisión y sustentación; de las solicitudes de prelación de fallo elevadas el 10 de octubre de 2004 y el 3 de octubre de 2008 como de las decisiones adoptadas el 15 de julio de 2005 y el 13 de diciembre de 2008, respectivamente.”

Así mismo, ordenó oficiar a las secretarías de la Sección Quinta y de la Sala de Consulta y

Servicio Civil, con el fin de que se incorporara al expediente de tutela en revisión: “i) Estadística de los procesos recibidos durante 2008 y primer semestre de 2009, con información de los datos generales de cada expediente (número y fecha de radicación, partes, acción impetrada o consulta realizada, magistrado ponente), y ii) Estadística de los procesos evacuados durante 2008 y primer semestre de 2009, con información de aquellos que actualmente cursan y datos generales de cada expediente.”

En respuesta, fueron recibidas en esta Corte las siguientes comunicaciones:

1. Oficio 1533 de agosto 27 de 2009, suscrito por la secretaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado, informando sobre el adelantamiento de los asuntos pertinentes.

2. Oficio suscrito por la secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de septiembre 4 de 2009, adjuntando la relación de las consultas formuladas a dicha Sala durante 2008 y primer semestre de 2009.

3. Oficio 0496 de septiembre 8 de 2009, firmado por el secretario de la Sección Quinta del Consejo de Estado, anexando informe de la Oficina de Sistemas del Consejo de Estado y un disco compacto, contentivos de la información solicitada, según la base de datos allí administrada.

4. Oficio 1657 de septiembre 9 de 2009, suscrito por la secretaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado, relacionando los procesos allí tramitados (anexo 1); los procesos con prelación de fallo durante 2008 y primer semestre de 2009 (anexo 2); los que no han entrado al despacho para fallo (anexo 3); los que se encuentran para sentencia, en orden de entrada (anexo 4); y las copias del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso N° 25000-23-26-000-2000-01107-01 (27323), del recurso de apelación, de las solicitudes de prelación y de las decisiones adoptadas por el magistrado sustanciador (anexo 5). Adicionalmente, el proceso ingresó al despacho del Consejero Mauricio Fajardo Gómez para elaboración de sentencia en agosto 2 de 2005, correspondiéndole el turno 1300, según se verifica en el anexo 4 de los cuadernos allegados.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en

los artículos 86 y 241 (numeral 9°) de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Asunto bajo análisis

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si las decisiones judiciales proferidas por las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, al rechazar por improcedente la tutela interpuesta y confirmar tal decisión, no enmendaron la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia invocados por el actor, en cuanto no le fue concedida la prelación de fallo que contempla el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, con ocasión de una demanda de reparación directa instaurada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para absolver lo anterior, la Sala analizará la normatividad atinente al orden para proferir sentencias; en seguida hará referencia a la congestión judicial y, finalmente, resolverá el asunto planteado.

3. El orden para adelantar y decidir los procesos judiciales

3.1. El artículo 18 de la Ley 446 de 1998, por la cual se dictaron disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, entre otras, señala en lo pertinente:

“Es obligatorio para los jueces dictar sentencia exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del ministerio público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.”

Esta normativa guarda consonancia con el adelantamiento de los procesos judiciales sin dilaciones injustificadas, el cumplimiento diligente de los términos procesales y el derecho a acceder a la administración de justicia, que contemplan los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política. Empero, a consecuencia de la alta conflictividad nacional, que genera grave congestión judicial, tales presupuestos carecen de realidad y los litigios duran meses y años para ser resueltos, superando de manera aberrante los términos previstos en las

normas procesales, mientras que estas mismas resultan exacerbadas por engorrosas tramitaciones.

Acerca del sistemático atraso judicial, esta Corte indicó¹, con ocasión del examen de constitucionalidad de la disposición legal citada:

“La norma demandada debe ser analizada a partir de la realidad en la que espera incidir. Esta realidad se caracteriza por un altísimo grado de congestión de los despachos judiciales y un incumplimiento generalizado de los términos procesales, el cual conduce a que los procesos sean resueltos muchos meses o años después de lo que deberían. En vista de estas circunstancias, en las que se advierte que el derecho de los ciudadanos de acceder a la justicia es recortado por la práctica misma, lo que pretende la norma es que, incluso dentro de ese marco general de congestión e incumplimiento de términos, los asociados tengan certeza de que sus conflictos serán decididos respetando el orden de llegada de los mismos al Despacho para ser fallados.

Es indiscutible que algunos procesos son más complejos que otros, que requieren más esfuerzo y tiempo para su solución, y que la atención que se brinde a los expedientes más complicados implica que los casos más sencillos deberán esperar más tiempo para ser resueltos. Sin embargo, el derecho de todos los ciudadanos para acceder a la administración de justicia (C.P., art. 229) no puede ser aplicado de manera diferencial, de acuerdo con la simplicidad o dificultad de los conflictos que ellos presentan en busca de una solución. Todas las personas tienen el derecho a que sus problemas sean atendidos por la administración de justicia, independientemente del grado de dificultad de sus conflictos. Obsérvese, además, que en la práctica, dada la señalada congestión existente en la administración de justicia, la concepción expuesta por el actor conduciría a que los litigios complicados no fueran resueltos nunca, precisamente porque siempre habría que darle prioridad a los conflictos de menor dificultad.

Como se ha indicado, todas las personas tienen el mismo derecho a que sus conflictos sean atendidos oportunamente por la administración de justicia. Dado el cúmulo de procesos que ocupan a los juzgados, es entonces preciso establecer un criterio para fijar el orden de atención a los mismos, criterio que debe ser razonable y respetar el derecho de igualdad. La norma demandada establece una pauta en ese sentido al determinar que los procesos serán

fallados de acuerdo con el orden de ingreso al despacho para sentencia. Este criterio – conocido como el de la cola o el de la fila – respeta de manera general el derecho de igualdad, en la medida en que determina que los procesos serán fallados de acuerdo con el orden de ingreso, sin atender a criterios de clasificación sospechosos – tales como la condición social de las partes, la raza o el sexo de las mismas, etc. – o a favoritismos inaceptables desde el punto de vista del derecho de igualdad. Asimismo, el criterio es razonable porque fija como punto de partida para la elaboración del orden en el que deben decidirse los casos el momento de ingreso de los mismos al despacho para el fallo, es decir, el momento en el que ya todos los procesos deben estar completos para proceder a dictar la sentencia. En ese instante, los procesos deben contar con todos los elementos necesarios para la emisión de la providencia y se encuentran, entonces, en una situación similar, si bien evidentemente algunas sentencias requerirán más elaboración que otras.”

En un caso similar al que ahora es objeto de estudio, esta corporación anotó2:

“No se le escapa a la Sala que, en la práctica, la situación de las personas que están pendientes de una decisión judicial puede ser muy distinta, en atención a la naturaleza del asunto y a las particulares circunstancias de cada cual. De este modo, es posible que el atraso judicial tenga un impacto más severo en algunas personas que en otras. Sin embargo, el legislador, con criterio que la Corte ha encontrado ajustado a la Constitución, ha estimado que la solución que más se acerca a los ideales de justicia y de igualdad es la de establecer un orden legal para fallar, sin que deba el juez, en cada caso concreto, hacer un ejercicio de ponderación entre situaciones muy disímiles y complejas, para establecer un orden que responda a su apreciación sobre el grado de afectación que el atraso puede tener sobre las partes en los distintos procesos. Se trataría de un proceso muy dispendioso, altamente subjetivo y que podría significar que la decisión de aquellos procesos que, en la evaluación del juez, no revistan particular urgencia, se desplace indefinidamente en el tiempo. Al respecto la Corte ha señalado que el sistema establecido por la ley, que dice en términos generales, que las sentencias se proferirán en el mismo orden en el que entraron los expedientes al despacho, es una regla razonable, justa y proporcionada, tanto para las partes, como para el juez responsable de emitir los fallos respectivos.³ Esa regla, prosigue la Corte, ‘... desarrolla las garantías del debido proceso y el derecho a la igualdad, e impide que el juez, por sí y ante sí, pueda anticipar o posponer decisiones a su propio arbitrio, lo que sumiría a la administración de justicia en un manto de duda sobre las razones que hubieren

impulsado al funcionario judicial de alterar el orden para proferir las sentencias que son de su resorte.’⁴ En ese contexto, concluyó la Corte, ‘... se trata de una medida que se relaciona, entre otros, con los principios de moralidad y publicidad, de que trata el artículo 208 de la Constitución.’⁵ Agregó que, ‘[p]or consiguiente, el respeto estricto del turno para fallar no sólo es un asunto que se ubica en el ámbito puramente legal, sino que responde al directo desarrollo de los principios constitucionales que deben impulsar los procesos, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso, y que permite, a su vez, la racionalización de la prestación del servicio de administrar justicia.’⁶”

Se advierte de esta manera que “el sistema de la cola o la fila” adoptado por el legislador, declarado exequible por la Corte, en tanto no supere el límite de lo que resulta constitucionalmente aceptable, se erige como mecanismo racionalizador de la administración de justicia, garante en lo más cercano del derecho a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por parte de ciudadanos que demandando justicia del Estado, buscan obtener una respuesta oportuna y eficaz, la cual no puede estar supeditada a apreciaciones subjetivas en función de las circunstancias de cada caso particular sometido a escrutinio judicial.

3.2. No obstante, el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 contempla una excepción, aplicable a los procesos en trámite ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, salvedad que debe obedecer necesariamente a las razones que la misma norma establece, esto es, por “la naturaleza del asunto”, “la importancia jurídica” y “la trascendencia social”, posibilidades que requieren una clara y expresa justificación para alterar el turno puesto que, de lo contrario, su obrar “constituiría falta disciplinaria”.

En la precitada sentencia C-248 de 1999, observó esta Corte que la excepción a la regla del orden de llegada o fila responde a la idea de que los procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo involucran intereses generales, resultando conveniente para la comunidad su inaplicación, asunto enteramente compatible con la facultad de configuración normativa que ostenta el Congreso. Allí se lee, al respecto:

“Como se ha precisado, la medida acusada es legítima, puesto que persigue garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la justicia, en la medida en que establece que el criterio que se debe aplicar para decidir el orden en que se van a dictar las sentencias es el

de la llegada de los expedientes al despacho. Para el caso de la jurisdicción contencioso administrativa el legislador consideró necesario permitir salvedades a la regla, que en todo caso deben ser justificadas, con base en la idea de que en los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción se comprometen de manera general los intereses de la comunidad que conforma el Estado. Y si bien, como lo afirma el demandante, ante las otras jurisdicciones también se tramitan procesos que pueden tener gran trascendencia social, encuentra la Corte que existen dos razones que justifican que el legislador, dentro del marco de su libertad de configuración normativa, determine que la excepción solamente sea aplicable a la jurisdicción contencioso administrativa. La primera sería que, como se ha dicho, existe certeza de que en los procesos ante esta jurisdicción se involucran los intereses generales. Y la segunda, que la autorización para inaplicar la regla en las otras jurisdicciones podría conducir a la inoperancia práctica de la misma, un resultado no deseado por el Congreso. En este último evento, es razonable que el legislador dicte medidas destinadas a impedir que su voluntad pueda ser inobservada, tal como lo ha hecho en la norma atacada. De otra parte, la determinación del Congreso no podría cuestionarse, desde el punto de vista de la conveniencia de la medida, sin afectar la esfera legítima de configuración normativa propia del legislador.”

Cabe aquí reiterar que no corresponde al juez constitucional sino al de conocimiento fijar los criterios de interpretación de la norma en comento, alejado de los motivos o intereses individuales que se encuentren en juego, de manera que conforme a su autonomía e independencia judiciales, que la Constitución protege, determine “si una situación individual y concreta lleva consigo un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia que alcanza la connotación de tener la trascendencia social o jurídica de la que trata el artículo 18 en mención, y, por consiguiente, resulta procedente la alteración de los turnos”7.

Cualquier decisión judicial apartada de las pautas previstas en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 cae en el riesgo de la subjetividad, con potencialidad de lesionar la igualdad y el derecho de acceder a la administración de justicia de todas las demás personas cuyo caso se encuentre en conocimiento del mismo despacho judicial, con turno anterior al de la persona favorecida con la prelación. Encontrándose vigente dicha norma, de exequibilidad reconocida, los jueces de la República no pueden hacer cosa distinta que aplicarla, sin que ello pueda entenderse como violatorio de los derechos fundamentales de ninguna persona en particular.

4. La congestión judicial

Por mandato de la Constitución, las actuaciones judiciales deben adelantarse con diligencia y cumplimiento de los términos legales, de manera que el interesado pueda acceder a una decisión en firme, oportuna y efectiva. Quien presenta una demanda, formula una impugnación o gestiona cualquiera otra acción dentro de los cauces legales, adquiere el derecho a que su reclamación sea resuelta del mismo modo, dentro de los términos previstos, sea cual fuere el resultado. De no ser así, se configuraría una reprochable vulneración al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

La triste realidad de la administración de justicia, por el alto número de procesos en curso, los engorrosos diligenciamientos y la consiguiente congestión judicial, le genera pérdida de credibilidad por el endémico incumplimiento de los términos procesales, engendrando una situación rayana en el estado inconstitucional de cosas, que indistintamente es denominada “mora judicial”, la cual, justificada o no, incide severamente contra derechos fundamentales como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, que la carta política expresamente consagra, exige y trata de proteger.

Acerca de esta penosa situación, es provechoso citar en extenso el siguiente recuento explicativo⁸:

“La mora judicial, tal como la ha entendido esta Corporación, viola el primado constitucional del acceso a la administración de justicia cuando la dilación en el trámite de una actuación es originada no en la complejidad del asunto o en la existencia de problemas estructurales de exceso de carga laboral de los funcionarios, sino en la falta de diligencia y en la omisión sistemática de sus deberes por parte de los mismos.

... ..

4. En la sentencia T-1154 de 2004, la Corte indicó que de los postulados constitucionales se sigue el deber de todas las autoridades públicas de adelantar actuaciones y resolver de manera diligente y oportuna los asuntos sometidos a ella. En ese sentido, la dilación injustificada y la inobservancia de los términos judiciales pueden conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En este caso, señaló la Sala, si el ciudadano no cuenta con un medio de defensa eficaz a su alcance, y está

frente a la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, la acción de tutela es procedente para proteger sus derechos fundamentales. Finalizó la Sala señalando que 'De lo anterior se infiere que a fin de que proceda la acción de tutela, es indispensable que determinada dilación o mora judicial sean injustificadas, pues el mero incumplimiento de los términos dentro de un proceso, no constituye per se una violación al debido proceso⁹, salvo que el peticionario se encuentre ante un perjuicio irremediable. Así entonces, la mora judicial sólo se justifica si la autoridad correspondiente, a pesar de actuar con diligencia y celeridad, se encuentra ante situaciones 'imprevisibles e ineludibles', tal como, el exceso de trabajo, que no le permitan cumplir con los términos señalados por la ley. De lo expuesto se concluye que constituye una violación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, aquella denegación o inobservancia de los términos procesales que se presenten sin causa que las justifiquen o razón que las fundamenten'.

4.1. En la sentencia T-258 de 2004, la Corte señaló que prima facie, dada la subsidiariedad que caracteriza a la acción de tutela, no puede el Juez constitucional inmiscuirse en el trámite de un proceso adoptando decisiones o modificando las ya existentes en el curso del mismo. Lo anterior vulneraría, de conformidad con el fallo, los principios de autonomía e independencia de las funciones consagradas en los artículos 228 y 230 superiores. No obstante lo anterior, indicó la providencia que es procedente la solicitud de amparo cuando la demora en la resolución del caso no tiene justificación, el peticionario no cuenta con otro medio de defensa eficaz y, además, el mismo está ante la inminencia de un perjuicio irremediable. Concluyó entonces la Sala que la acción de tutela no procede automáticamente ante el incumplimiento de los plazos legales por parte de los funcionarios, sino que debe acreditarse también que tal demora es consecuencia directa de la falta de diligencia de la autoridad pública.

4.2 En la sentencia T-1226 de 2001, la Corte reiteró que la mora judicial en hipótesis como la excesiva carga de trabajo está justificada y, en consecuencia, no configura denegación del derecho al acceso a la administración de justicia. De conformidad con la providencia, al analizar la procedibilidad de la acción de tutela por mora judicial, el juez constitucional debe determinar las circunstancias que afectan al funcionario o despacho que tiene a su cargo el trámite del proceso. Para ello, continúa, si es imperativo debe adelantar la actuación probatoria que sea necesaria a fin de definir ese punto. De igual manera indicó esta Corporación, no puede el juez desconocer la obligación consignada el artículo 18 de la ley

446 de 1998, según la cual debe ser respetado el orden de llegada de los procesos.

4.3. En la sentencia T-1227 de 2001, la Corte determinó que la falta de cumplimiento estricta de los términos procesales por parte de los funcionarios judiciales no genera, per se, violación del derecho fundamental al debido proceso. Agregó además que la mora judicial, cuando la misma no se debe a la desidia de los funcionarios, sino a la excesiva carga y represamiento de trabajo hace improcedente la acción de tutela. Concluyó la Sala que:

‘Indudablemente para la Corte, como lo ha señalado en varias providencias, la dilación injustificada de los procesos constituye una grave y seria vulneración de los derechos fundamentales mencionados. No obstante, esa dilación ha de ser injustificada, como lo dispone la propia Carta Política, pues, si la mora judicial obedece a circunstancias objetivas y razonables ajenas a la voluntad del fallador, mal podría la Corte Constitucional acceder a las pretensiones de una tutela en ese sentido, sin analizar con sumo cuidado las razones de la mora judicial que se alega.’

4.4. En la sentencia T-027 de 2000, la Corte recordó que la acción de tutela procede frente a la dilación en los términos para decidir determinado asunto de su competencia, sin que la misma se encuentre respaldada por un motivo razonable y probado que justifique dicha mora. De carecer el incumplimiento de términos de fundamento que dé cuenta del mismo, se configuraría la vulneración del derecho al debido proceso en relación de conexidad directa con el derecho al acceso a la administración de justicia. Finalmente señaló la Corte:

‘el eventual ejercicio de la acción de tutela ante la mora del juez en decidir sobre un determinado asunto a su consideración dentro del proceso judicial tendría fundamento -como ya lo ha expresado esta Corte- en que tal conducta, en cuanto desconozca los términos de ley y carezca de motivo probado y razonable, implica dilación injustificada, es decir, vulneración palmaria del debido proceso (artículo 29 C.P.) y obstáculo para el acceso de la persona a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). El juez se ubica entonces en la hipótesis contemplada por el artículo 229 ibídem: ‘Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado’.’

4.5. En la sentencia T-292 de 1999, la Corte anotó que en tanto la Constitución Colombiana consagra el derecho fundamental a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas (art.29 C.P), la inobservancia de los términos judiciales configura prima facie, la vulneración

de esta garantía superior. El respeto y ceñimiento estricto a los plazos señalados en la ley para adelantar un trámite permite a los ciudadanos, de conformidad con lo indicado en la providencia, confiar en la solución pacífica, oportuna y eficaz de sus conflictos a través de los procedimientos señalados para ello en el sistema jurídico y, en última instancia generar una importante instancia de legitimidad institucional. Lo contrario, es decir la demora injustificada en el trámite de sus conflictos desemboca, continúa la Sala, en la pérdida de confianza de los sujetos en sus instituciones y en el surgimiento de mecanismos privados de justicia. Recordó, igualmente, que la garantía de acceder a la administración de justicia, no puede concebirse desde una óptica simplemente formal o restrictiva que la circunscriba a la facultad del particular de acudir físicamente ante la Rama Judicial -de modo que sean reciban sus demandas, escritos y alegatos y se les dé trámite-, sino que es necesario entenderla desde un punto de vista material, esto es, como la posibilidad que tiene toda persona de poner en marcha el aparato judicial, en el entendido -imprescindible para que se pueda hablar de la efectividad de aquélla- de que la autoridad competente resuelva el asunto que le ha sido planteado, y de que lo haga oportunamente. Respecto de la mora judicial enfatizó que:

‘Las situaciones, para que configuren justificación en cuanto a la mora del juez, deben ser examinadas en cada caso específico con el carácter extraordinario que les corresponde, tanto por el juez de tutela como por el disciplinario, con un sentido exigente y sin laxitud, con el fin de impedir que la extensión de las razones justificativas convierta en teórica la obligación judicial de resolver con prontitud y eficacia. Solamente una justificación debidamente probada y establecida fuera de toda duda permite exonerar al juez de su obligación constitucional de dictar oportunamente las providencias a su cargo, en especial cuando de la sentencia se trata. La justificación es extraordinaria y no puede provenir apenas del argumento relacionado con la congestión de los asuntos al despacho. Para que pueda darse resulta necesario determinar en el proceso de tutela que el juez correspondiente ha obrado con diligencia y cumplido a cabalidad la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales, de modo tal que la demora en decidir sea para él el resultado de un estado de cosas singularizado y probado que se constituya en motivo insuperable de abstención.’

4.6. En la sentencia T-502 de 1997, la Corte reiteró que si la dilación en la resolución de un caso concreto es debida a la excesiva carga de trabajo a la cual se enfrenta un funcionario, quien pese a la diligencia en el trámite de sus obligaciones no puede cumplir estrictamente

con los términos procesales, no procede la acción de tutela. Enfatizó también que de acceder al amparo solicitado, es decir, conminar a la autoridad a que profiera decisión judicial en el caso concreto del peticionario, sería vulnerar de paso el derecho a la igualdad de quienes teniendo un proceso para fallo y estando en un turno anterior, deben esperar a que se evacue primero el prescrito por la decisión de tutela.

4.7. En conclusión, puede afirmarse válidamente que, de conformidad con la doctrina sentada por esta Corporación, la mora judicial que configura vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, se caracteriza por (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente, (ii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora es debida a circunstancias que no puede contrarrestar y directamente relacionada con el punto anterior, (iii) la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte del trabajador, debida a la negligencia y desidia respecto de sus obligaciones en el trámite de los procesos. Ahora bien otra conclusión que se puede inferir de la jurisprudencia constitucional es la diferenciación que hace entre incumplimiento de los términos originada en la desatención injustificada del funcionario de sus deberes y la existencia de una sobre carga de trabajo sistemática en algunos los despachos, que hace prácticamente imposible el respeto estricto de los términos judiciales.” (Lo subrayado y en negrilla está así en el texto original.)

Debe recordarse, de otra parte, que la morosidad en la administración de justicia suele ser responsabilidad, no solo de los propios servidores de ésta, sino de otros factores de carácter estructural y de larga incidencia, incluyendo las argucias de los litigantes, los embrollados procedimientos, la falta de mecanismos alternativos apropiados y la insuficiencia de recursos para el cumplimiento de la labor asignada a la Rama Judicial, usualmente emanados de la falta de voluntad política y de gestión eficiente por las otras ramas del poder público, como posteriormente se reiterará y ha sido realzado por la jurisprudencia y la doctrina españolas:

“... en la efectividad del derecho que nos ocupa se hallan comprometidos, por imperativo constitucional, la totalidad de los poderes públicos. Inmediata consecuencia de ello la extraen las dos sentencias recién citadas:

‘El deber judicial constitucionalmente impuesto de garantizar la libertad, justicia y seguridad

con la rapidez que permite la duración normal de los procesos lleva implícita la dotación a los órganos judiciales de los necesarios medios personales y materiales (FJ 3 de la STC 85/1990.)'

Ante la sobrecarga de trabajo, demasiadas veces queda demostrado que la máxima diligencia de un determinado juez o tribunal no basta a impedir la vulneración del derecho."10

"Sin embargo, es de señalar que se han dado interesantes casos en que el problema se encontraba, por el contrario, en una intensa actividad judicial concentrada en aspectos que fueron considerados en cierta forma secundarios por el Tribunal.

(...) En línea de principio, un problema de retraso o dilación procesal puede tener su origen tanto en la deficiente dirección de las autoridades judiciales como en la carencia de medios o adecuada organización de los tribunales de Justicia. En este último supuesto, por tanto, la responsabilidad se desplazaría del poder judicial al ejecutivo e, incluso, al legislativo que no hubiere sido capaz de adoptar las medidas legales necesarias para superar la crisis."11

A la par con lo expuesto, para que se estructure una violación amparable del debido proceso y del acceso a la administración de justicia, por la no resolución oportuna del asunto sometido a conocimiento de un servidor judicial, resulta imprescindible analizar (i) el volumen de trabajo y el nivel de congestión judicial de la respectiva dependencia; (ii) el desarrollo y cumplimiento de las funciones del cargo; (iii) la complejidad del caso sometido a decisión judicial; y (iv) el cumplimiento por las partes de sus deberes de impulso procesal.12

5. Caso concreto

Mediante acción de tutela, el señor Luis Francisco Acevedo Suárez busca el otorgamiento de una prelación al proceso de reparación directa que incoó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en mayo 18 de 2000, cuya segunda instancia cursa en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado desde mayo de 2004, aspirando el actor a que por fin se profiriera el fallo definitivo.

Considera el demandante que la respuesta negativa a las solicitudes de prelación de fallo, ante su crítica situación de salud y económica, vulnera sus derechos fundamentales a la vida, la igualdad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, en cuanto las autoridades judiciales no le han dispensado el trato considerado y oportuno que merece.

Las pruebas allegadas en las instancias y por esta Corte evidencian la realidad de su deteriorada salud, el prolongado trascurso del tiempo desde la interposición de la demanda sin que se haya producido la decisión final y, de otro lado, la realidad de la agobiante congestión judicial que padece la mencionada Sección Tercera.

De igual manera, en torno a la congestión judicial enunciada, se advierte que de la totalidad de los procesos en trámite, cerca del 87 % son acciones de reparación directa, alrededor de las cuales coexisten muchas circunstancias dramáticas similares a las que padece el accionante, situaciones que permiten entrever la ardua tarea asignada a los jueces para conocer, evaluar y decidir cada uno de los litigios, en condiciones de equilibrio, ponderación, ecuanimidad e imparcialidad, alejados por estas mismas razones y por la función pública de impartir justicia, de todo elemento, valor o juicio que subjetivamente condujere a privilegiar motivos o intereses individuales, por razonables que parezcan, pero que de ocurrir lesionarían la igualdad y el acceso equitativo a la administración de justicia.

Paralelamente, obra en el plenario la acreditación de la situación económica y del régimen de seguridad social del demandante, referida al recibo de la pensión de invalidez de origen profesional y al descuento porcentual de la mesada pensional de que trata el artículo 48, parágrafo 1°, del Decreto 1295 de 1994 (fs. 79 y 83 cd. anexo 5), protección que palia las difíciles condiciones de salud y de ingresos, garantizando el mínimo vital y la atención médica requerida, lo que de suyo desvanece la vulneración del derecho fundamental a la vida y debilita la motivación de la solicitud de fallo anticipado por “la naturaleza del asunto”, como se puede inferir de lo expresado por el actor.

Ventilándose en la Sección Tercera del Consejo de Estado casos similares y aún de mayor apremio, muchos con turno anterior, la atención prioritaria pedida no se compadece con los derechos constitucionales a la igualdad y al acceso equitativo a la administración de justicia, que debe respetársele a los demás desazonados.

Aclárese que este caso difiere del decidido en la sentencia T-220 de marzo 22 de 200713,

mediante la cual se concedió el amparo con base en las condiciones de pobreza y abandono en que se hallaba el peticionario, también gravemente discapacitado, pero por completo carente de bienes, salario y seguridad social, por lo cual su subsistencia y obtención de medicamentos dependía totalmente de la caridad pública.

En este sentido, las decisiones adoptadas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en julio 15 de 2005 y diciembre 3 de 2008, de negar la prelación de fallo al asunto contenido en el expediente N° 27.327, por no reunir las condiciones rigurosamente excepcionales previstas en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 son, además de las asumidas por el órgano límite competente, las que preservan la efectividad general de los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en debido turno.

Lo anterior no implica desconocer o desestimar la gravedad de las circunstancias particulares afrontadas por el señor Luis Francisco Acevedo Suárez, pero tampoco la de casos semejantes o humanamente más apremiantes, enfilados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El derecho de los ciudadanos a acceder a la justicia no puede ser empleado de manera diferencial, sino que ha de garantizarse a todos por igual, más allá de las circunstancias equiparables que un caso plantee o llegue a arrojar.

Aun cuando la descomunal congestión que atiborra a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del alto tribunal, con el desdén que ha conllevado sobre los términos judiciales, ameritaría la declaratoria e implementación de un estado de cosas inconstitucional, la superación de tan adversa contrariedad para quienes, como el señor Luis Francisco Acevedo Suárez, apenas sobrellevando la frustración, anhelan el final pronunciamiento judicial, ha de derivar más bien del reforzamiento funcional que, de manera asaz tardía, ha llegado al Consejo de Estado con el demorado proferimiento y la dilatada implementación de la Ley 1285 de 2009, “Por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, cuyo artículo 36 aumentó en cuatro (a nueve) el número de consejeros de la Sección Tercera y estableció en ella tres subsecciones, que al fin están provistas y aumentarán proporcionalmente el rendimiento.

Por lo anterior, previo el levantamiento de la suspensión de términos que se había dispuesto mediante auto de agosto 19 de 2009, para allegar y analizar los adicionales medios de comprobación entonces requeridos, será confirmado el fallo dictado en abril 30 de 2009 por

la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su turno confirmó el proferido en marzo 4 de 2009 por la Sección Cuarta ídem, en cuanto rechazó por improcedente la tutela pedida por el señor Luis Francisco Acevedo Suárez.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos, que se había dispuesto en este proceso mediante auto de agosto 19 de 2009.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia proferida el 30 de abril de 2009 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la dictada el 4 de marzo de 2009 por la Sección Cuarta de esa corporación, en cuanto rechazó por improcedente la tutela solicitada por el señor Luis Francisco Acevedo Suárez.

Segundo. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 C-248/99 (abril 21), M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 T-708/06 (agosto 22), M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 "Sentencia T-429 de 2005."

4 "Ibid."

5 "Ibid."

6 "Ibid."

7 Cfr. T-429/05 (abril 28), M. P. Alfredo Beltrán Sierra y T-220/07 (marzo 22), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 T-1249 de 2004 (diciembre 16), M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

9 "Ver sentencia T-604 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz."

10 Revenga Sánchez, Miguel. Los retrasos judiciales: ¿Cuándo se vulnera el derecho a un proceso sin dilaciones?. Ed. Tecnos, Madrid, 1992, p. 18.

11 Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido. El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Ed. Cívitas, Madrid, 1994, P. 98.

12 Cfr. T-220/07, antes citada.

13 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, salvamento de voto del M. Nilson Pinilla Pinilla