

T-292-99

DEBIDO PROCESO PUBLICO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-Paz social/ORDEN JUSTO-Paz social

El artículo 29 de la Carta hace referencia expresa, como parte del derecho fundamental en cabeza de toda persona, a “un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”, de tal manera que la observancia de los términos judiciales es factor esencial para garantizar la no vulneración de aquél. Es imposible alcanzar un orden justo cuando los jueces no resuelven los litigios de manera oportuna. La dilación de términos judiciales, como una de las muchas manifestaciones de la ineficacia estatal, produce desasosiego en quienes acuden ante los tribunales, promueve en ellos el sentimiento de abandono y de impotencia para hacer valer sus derechos y, por contera, fomenta el fenómeno de impartir justicia por propia mano, el cual va atado al problema de la violencia, que tan graves características presenta en Colombia. Así, es la paz social la que está en juego cuando los conflictos no pueden ser resueltos por los medios pacíficos que el sistema jurídico ha previsto para tal efecto.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Puntos de vista formal y material

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 se le 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.

MORA JUDICIAL-Alcance

ESTADO DE DERECHO-Resolución extemporánea de controversias por jueces

La vigencia del Estado de Derecho, cuyo concepto se refiere a la idea de que tanto las autoridades como los gobernados estén sometidos al imperio de las normas y no al propio capricho o interés, no se agota con la expedición de un catálogo de reglas que guían la

conducta de los individuos, sino que supone, además, que dicha normatividad sea ejecutada y aplicada. Así, pues, si quien tiene el deber constitucional de aplicar las normas al caso concreto para definir el Derecho, dilata en el tiempo dicha función, hace inoperante el sistema jurídico e imposible la organización política que en él se funda. Tan lesiva para los ciudadanos es, bajo esta óptica, la falta absoluta de administración de justicia, o su denegación, como la resolución extemporánea, tardía y ya inoficiosa de las controversias que llevan ante los jueces.

JUSTICIA-Debe impartirse oportunamente

No se puede hablar de verdadera justicia cuando ésta se imparte tardíamente, cuando se ha incurrido en una dilación de tal magnitud que al dictarse la sentencia ésta pasa a convertirse en un simple texto carente de capacidad para producir efectos en la realidad. Es frecuente que por el paso del tiempo, en circunstancias como las descritas, para el momento del fallo ya los involucrados en el proceso hayan capitulado en su fe hacia el sistema, entronizando, como es de suponer, el desorden institucional, y sobreponiendo la fuerza al Derecho.

MORA JUDICIAL-Origen injustificado

MORA JUDICIAL-Justificación extraordinaria

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.

MORA JUDICIAL-Orden para proferir sentencias

Referencia: Expediente T-187857

Acción de tutela incoada por Jorge Quintero Forero, Maria Mery Martinez y Jorge Quintero Martinez Contra Astrid Arboleda Fernandez, Magistrada del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Procede la Corte a revisar los fallos proferidos en el asunto de la referencia por la Sala de Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales y por la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

JORGE QUINTERO FORERO, MARIA MERY MARTINEZ y JORGE QUINTERO MARTINEZ, mediante apoderado judicial, presentaron demanda de tutela contra la doctora ASTRID ARBOLEDA FERNANDEZ, Magistrada del Tribunal Administrativo de Caldas, por estimar violados sus derechos al debido proceso y a una eficaz, pronta y cumplida administración de justicia.

Los peticionarios actúan como parte demandante dentro de un proceso ordinario de reparación directa promovido ante el Tribunal Administrativo de Caldas. Alegaron que el 5 de julio de 1996 el respectivo expediente entró al Despacho del Magistrado MARIO GOMEZ IDARRAGA para elaborar proyecto de fallo.

Señalaron que el doctor Gómez se retiró de esa Corporación judicial sin haber decidido el litigio, y que fue reemplazado por la doctora ASTRID ARBOLEDA FERNANDEZ, quien se posesionó como Magistrada el 18 de junio de 1997.

Los actores se quejaron de la circunstancia de que, hasta la fecha de instauración de la acción de tutela en referencia, aún no se hubiese dictado sentencia, a pesar de que ante la

funcionaria demandada y ante su predecesor elevaron sendas peticiones de oportunidad (artículo 43 del Decreto 2651 de 1991), las cuales fueron declaradas improcedentes bajo el argumento de que no se podía violar el derecho a la igualdad de las partes en los procesos judiciales.

Los demandantes recordaron que el artículo 211 del Código Contencioso Administrativo otorga al magistrado ponente un término de 40 días para registrar el proyecto de sentencia, plazo que en este caso se ha rebasado ampliamente, ya que han pasado más de 500 días hábiles: 230 a cargo del doctor GOMEZ IDARRAGA y 270 a cargo de la Magistrada ARBOLEDA FERNANDEZ.

Aseveraron que “la mora se volvió un mal endémico en los despachos del Tribunal Administrativo de Caldas y los procesos disciplinarios nada logran contra ese mal que ha corroído la administración de justicia...”, y dijeron que la acción de tutela se ha convertido en el único instrumento idóneo para forzar el pronunciamiento judicial.

Por tal motivo, los actores solicitaron al juez constitucional ordenar a la doctora ARBOLEDA que, en el término de 48 horas o en un plazo prudente, registre el proyecto de fallo relativo al proceso 940825040.

La mencionada funcionaria se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela, pues adujo a su favor el exceso de trabajo.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, mediante providencia del 9 de septiembre de 1998, negó la tutela puesto que, a su juicio, la conducta omisiva de la autoridad demandada tenía plena justificación, teniendo en cuenta las particulares circunstancias de congestión en que se encontraba el despacho.

En primer lugar el Tribunal hizo varias precisiones acerca del término para dictar sentencia en el proceso contencioso administrativo al que se ha venido haciendo alusión. Señaló que el asunto había entrado al despacho para proferir fallo el 5 de julio de 1996, y que según lo prescribe el artículo 211 del C.C.A., modificado por el 50 del Decreto 2304 de 1989, se debe registrar el respectivo proyecto dentro de los cuarenta (40) días siguientes. La Sala, Sección

Sentencias	105
Salvamentos de voto	14
Aclaraciones de voto	11
	—
Actividades	
Sesiones de audiencias	159
Sesiones de Sala	181
Subtotal	340
Otros	
Comisiones	
Recibidas	11
Evacuadas	8
Gran total actuaciones	1.521
DIAS HABILES:	275

Del 18 de junio/97

Al 24 agosto/98

PROMEDIO DIARIO LABORES

(Total Actuaciones día hábiles -sic-): 5.53090909

Lo anterior demuestra con total nitidez que durante los doscientos setenta y cinco (275) días hábiles que comprende el período corrido entre la posesión de la accionada y el día en que se instauró la presente acción de tutela, aquella ejerció sus funciones en forma efectiva, eficaz y

eficiente, por cuanto cumplió un gran número de actividades, que demuestran que con su gestión ha cumplido los requerimientos que su cargo le exigen, más, si se tiene en cuenta que aquella no es inferior a la que han ejecutado sus tres (3) compañeros de sala...". (folios 435-436 del expediente)

El Tribunal concluyó:

"...resulta manifiesto para esta Sala que el retardo que se presenta en el despacho de la señora Magistrada accionada para dictar sentencia en el proceso ORDINARIO de Reparación Directa instaurado por los aquí accionantes y otras personas, que se distingue con la radicación No. 940825040, es justificado, dado que aquel se ha producido por acontecerse que aquella no ha podido vencer con una gestión aceptable y diligente, que se deriva de una labor desempeñada con una capacidad normal de trabajo, ante el exceso de negocios que ha tenido para diligenciar y fallar, respecto de los cuales no solo aquellos cuyo trámite se encuentra en estado de que se dicte sentencia, exigen el cumplimiento de unos precisos términos señalados por la ley, los que deben ser atendidos en conjunción Con aquellos, para evitar un completo descalabro en la ejecución de sus labores, pues la suspensión de todos los trámites en los procesos, para efecto de dictar las sentencias pendientes y atrasadas, permite vislumbrar un caos mayúsculo al que se viene presentando en el despacho judicial a cargo de la accionada. Por ello, con su proceder no ha incurrido en la omisión que se le ha imputado, para que se consideren vulnerados con ella los derechos fundamentales de los accionados, atrás detallados". (fl. 444)

Después de recordar las funciones asignadas al Consejo Superior de la Judicatura por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (arts. 63, 75 y 87), agregó el Tribunal:

"...tan sólo cuando al funcionario judicial se le otorgan unas condiciones viables para ejercer sus funciones, con una carga razonable de trabajo, puede llegar a cumplir aquellas en los términos que exigen la Constitución y la ley y demostrar que, con la plenitud de sus capacidades, puede cumplir la noble misión de administrar una pronta y cumplida justicia" (folio 446)

La Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 16 de octubre de 1998 confirmó la decisión de primera instancia por cuanto estimó que la dilación era justificada:

“Considera esta Corporación acertadas las conclusiones a las que llegó el Tribunal a-quo, acerca de la excesiva carga laboral que soporta el despacho de la accionada, no por causas endilgadas a ella, y también sobre el trabajo que ha logrado evacuar, incluyendo las actuaciones que en el ejercicio de su labor ha desarrollado, comparándolas con las de sus tres compañeros de Sala, que la coloca en tercer lugar en el Índice de Evacuación, pero superándolos en el promedio de trabajo elaborado a diario, más aún teniendo en cuenta, que trabajó diez días hábiles menos que sus compañeros, por cuanto inició sus labores el 18 de junio de 1997.

Así, pues, para verificar si en el presente caso media justificación para el retardo que se le endilga a la Magistrada, basta atenerse al informe estadístico de trabajo allegado al expediente y sobre el particular cabe además recordar que de conformidad con la normatividad vigente es deber de las autoridades judiciales decidir acerca de los asuntos pendientes en el orden en que hayan ingresado a su despacho, salvo motivos especiales de prelación, a los que la ley en forma expresa les ha atribuido ese carácter, y el turno para la consideración de tales asuntos se determina por mandato legal para el común de los casos, de acuerdo con la secuencia cronológica de ingreso al despacho, para el correspondiente estudio, pautas éstas que en el caso presente no obra evidencia ninguna de que hayan dejado de observarse con perjuicio para el accionante, al observarse que al momento de recibir su cargo, el proceso objeto de esta tutela, se encontraba en el turno 160, y en la actualidad se encuentra en la posición 107”.

En sede de revisión esta Sala pidió a la funcionaria demandada que informara si la omisión que generó la instauración de la acción en referencia había cesado o no.

Mediante oficio N° 6 del 15 de abril del presente año, la doctora ASTRID ARBOLEDA FERNANDEZ contestó que todavía no se había dictado sentencia y que el proceso se encontraba en el turno 68 para dicho efecto.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar los fallos en referencia, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 86 y 241 de la Carta Política y en el Decreto 2591 de 1991.

El cumplimiento de los términos judiciales debe analizarse en relación directa con el derecho al debido proceso y con el de acceso a la administración de justicia. Asimismo es necesario señalar que el acatamiento de los plazos judiciales constituye un elemento indispensable para alcanzar la convivencia pacífica y el orden justo, los cuales han sido consagrados en la Constitución de 1991 como fines esenciales del Estado (artículo 1).

En efecto, el artículo 29 de la Carta hace referencia expresa, como parte del derecho fundamental en cabeza de toda persona, a “un debido proceso público sin dilaciones injustificadas”, de tal manera que la observancia de los términos judiciales es factor esencial para garantizar la no vulneración de aquél. De igual forma, el artículo 228 ibídem prescribe en relación con la administración de justicia que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado” y, por su parte, el artículo siguiente establece la garantía de acceder a la administración de justicia, la cual 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 se le 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.

Lo anterior está en concordancia con el principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos (artículo 365 C.P.) y con el de efectividad de los derechos (artículo 2 ibídem).

Al tratar el tema de la mora judicial, la Corte ha dicho:

“La Constitución Política de 1991 está inspirada, entre otros muchos, en el propósito definido de erradicar la indeseable costumbre, extendida entre los jueces pero también entre otros funcionarios públicos, de incumplir los términos procesales acarreando a los destinatarios de la administración de justicia toda suerte de perjuicios en el ejercicio de sus más elementales derechos.

(...)

Desde el punto de vista de las finalidades buscadas por la Carta Política en vigor, es suficiente recordar que en el Preámbulo de la misma se contempla el aseguramiento de la justicia y el logro de un orden justo como objetivos esenciales del sistema político que en ella se funda, al paso que en el artículo 1º se reconoce la prevalencia del interés general como una de las bases del Estado Social de Derecho y en el 2º aparece la garantía de efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución como uno de los fines del Estado. La misma disposición confía a las autoridades de la República la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, uno de los cuales es sin duda el de brindar a los asociados una pronta y cumplida justicia, tal como lo indica el artículo 228, a cuyo tenor es una función pública.

El mencionado artículo 228 alude de manera directa al tema que nos ocupa y estatuye de modo perentorio: “Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. Esta norma debe interpretarse en relación con el artículo 6º de la Constitución, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos por omisión en el ejercicio de sus funciones y con el 256 Ibídem, que al enunciar las atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura, confía a este organismo la de “llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales”.

En cuanto al derecho de la persona afectada por la omisión, de manera específica se configura una obstrucción indebida para el acceso a la eficaz administración de justicia (artículo 229), derecho éste cuyo carácter fundamental es para la Corte innegable, habida cuenta de su necesaria vinculación con otros derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad, el debido proceso, la igualdad ante la ley, la propiedad, el trabajo, el derecho a la personalidad jurídica y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, pues la realización concreta de estas depende en grado sumo de la celeridad con que actúen los jueces en el cumplimiento de la misión que les ha encomendado el Constituyente.

Considera la Corte que no se trata únicamente de velar por el cumplimiento de los términos por sí mismo ya que él no se concibe como fin sino como medio para alcanzar los fines de la justicia y la seguridad jurídica, sino de asegurar que, a través de su observancia, resulten eficazmente protegidos los derechos de los gobernados, muy especialmente el que tienen todas las personas en cuanto a la obtención de pronta y cumplida justicia” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-431 del 24 de junio de 1992. M.P.: Dr.

José Gregorio Hernández Galindo)

En Sentencia posterior se afirmó:

“Los términos judiciales tienen por objeto la fijación de límites legales al lapso que pueden tomarse los jueces para resolver acerca de los asuntos que se les confían.

La jurisdicción no puede operar adecuadamente ni cumple la tarea que le es propia si los procesos se extienden indefinidamente, prolongando la indefinición de los litigios y controversias y atentando gravemente contra la seguridad jurídica a la que tienen derecho los asociados.

El acceso a la administración de justicia, como lo ha dicho esta Corte, no debe entenderse en un sentido puramente formal, en cuya virtud pueda una persona acudir a los tribunales, sino que radica sobre todo en la posibilidad real y verdadera, garantizada por el Estado, de que quien espera resolución -ya por la vía activa, ora por la pasiva- la obtenga oportunamente.

La función del juez exige, desde luego, un tiempo mínimo dentro del cual establezca, mediante la práctica y evaluación de pruebas, la veracidad de los hechos objeto de sus decisiones, y también demanda un período de reflexión y análisis en torno a la adecuación del caso a las previsiones normativas, todo con el fin de asegurar que, en su genuino sentido, se hará justicia.

Pero no es menos cierto que la decisión judicial tardía comporta en sí misma una injusticia, en cuanto, mientras no se la adopte, los conflictos planteados quedan cubiertos por la incertidumbre, con la natural tendencia a agravarse, y no son resarcidos los perjuicios ya causados por una determinada conducta o por la persistencia de unas ciertas circunstancias, ni impartidas las órdenes que debieran ejecutarse para realizar los cometidos del Derecho en el asunto materia de debate, por lo cual la adopción de las providencias judiciales que permitan el avance y la definición de los procesos corresponde a un derecho de las partes, o de las personas afectadas, y a una legítima aspiración colectiva -la de asegurar el funcionamiento de la administración de justicia-, cuya frustración causa daño a toda la sociedad.

Así, pues, el lapso del que dispongan los jueces para arribar a la toma de decisiones,

mediante providencias intermedias o definitivas, debe tener también un máximo, señalado en norma general previa, de tal manera que no quede al arbitrio del funcionario.

Ello significa que los términos judiciales obligan tanto a quienes tienen la calidad de partes o intervinientes dentro de los procesos como a los jueces que los conducen.

De allí que el artículo 228 de la Constitución haya dispuesto, como mandato perentorio, que los términos procesales se observarán con diligencia y que su incumplimiento será sancionado” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-190 del 27 de abril de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Si se interpretan estos derechos a la luz de los principios y valores constitucionales, se llega a la conclusión de que es imposible alcanzar un orden justo cuando los jueces no resuelven los litigios de manera oportuna. La dilación de términos judiciales, como una de las muchas manifestaciones de la ineficacia estatal, produce desasosiego en quienes acuden ante los tribunales, promueve en ellos el sentimiento de abandono y de impotencia para hacer valer sus derechos y, por contera, fomenta el fenómeno de impartir justicia por propia mano, el cual va atado al problema de la violencia, que tan graves características presenta en Colombia. Así, es la paz social la que está en juego cuando los conflictos no pueden ser resueltos por los medios pacíficos que el sistema jurídico ha previsto para tal efecto.

La vigencia del Estado de Derecho, cuyo concepto se refiere a la idea de que tanto las autoridades como los gobernados estén sometidos al imperio de las normas y no al propio capricho o interés, no se agota con la expedición de un catálogo de reglas que guían la conducta de los individuos, sino que supone, además, que dicha normatividad sea ejecutada y aplicada. Así, pues, si quien tiene el deber constitucional de aplicar las normas al caso concreto para definir el Derecho, dilata en el tiempo dicha función, hace inoperante el sistema jurídico e imposible la organización política que en él se funda. Tan lesiva para los ciudadanos es, bajo esta óptica, la falta absoluta de administración de justicia, o su denegación, como la resolución extemporánea, tardía y ya inoficiosa de las controversias que llevan ante los jueces.

La omisión judicial supone, por otro lado, un atentado contra la idea de justicia, y afecta la seguridad jurídica, es decir, echa por tierra los dos principios básicos en que se funda el ordenamiento jurídico. No se puede hablar de verdadera justicia cuando ésta se imparte

tardíamente, cuando se ha incurrido en una dilación de tal magnitud que al dictarse la sentencia ésta pasa a convertirse en un simple texto carente de capacidad para producir efectos en la realidad. Es frecuente que por el paso del tiempo, en circunstancias como las descritas, para el momento del fallo ya los involucrados en el proceso hayan capitulado en su fe hacia el sistema, entronizando, como es de suponer, el desorden institucional, y sobreponiendo la fuerza al Derecho.

Ahora bien, es importante resaltar que la mora judicial que nuestra Constitución condena es aquella que tiene un origen “injustificado”, según lo determina expresamente el artículo 29. Al respecto esta Sala ha precisado:

“El artículo 29 de la Constitución señala que hace parte de la garantía fundamental en él plasmada el derecho de todo sindicado a un debido proceso “sin dilaciones injustificadas”.

Por otra parte, considera la Corte que las causas de justificación en la materia deben ser fijadas en la ley, razón por la cual no pueden obedecer a la caprichosa interpretación del funcionario de turno.

Desde luego, vencido el término que no pudo cumplirse por el inconveniente justificado, resulta perentorio el trámite preferente para el asunto que no se alcanzó a decidir en tiempo. De allí que no pueda admitirse de ninguna manera el aplazamiento indefinido de la resolución, estando obligado el juez o fiscal, en ese excepcional evento, a otorgar prioridad al proceso que resultó afectado por la causa justificada.

De lo anterior se concluye que la sólo referencia a una acumulación de procesos a conocimiento del juez o fiscal no constituye por sí misma, sin más evaluación, argumento suficiente para justificar la dilación en que se haya incurrido”. (Cfr. Sentencia T-190 de 1995, ya citada).

Resulta necesario reconocer que pueden darse circunstancias, ajenas a la incuria o la pereza del juez, en las que materialmente sea imposible resolver dentro de los términos judiciales, afectando obviamente al conjunto de quienes demandan o esperan decisiones de la administración de justicia. Y que en ocasiones el prolongado trámite de los procesos obedece a tretas, argucias o maniobras dilatorias de apoderados inescrupulosos.

Pero esas 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.

Considera la Corte Constitucional que 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.

3. El caso concreto

En el proceso sub lite la funcionaria judicial contra la cual se dirige la acción alegó que su conducta tenía plena justificación debido al exceso de trabajo. Los tribunales de instancia acogieron los argumentos expuestos por la Magistrada ARBOLEDA FERNANDEZ y, en tal virtud, decidieron no acceder a las pretensiones de la demanda de tutela.

Ahora corresponde a la Corte examinar si en el presente asunto el incumplimiento de términos para proferir fallo se justifica o no, dentro de la perspectiva trazada en los párrafos precedentes, y si, en consecuencia, las decisiones judiciales se ajustaron a los preceptos constitucionales.

En primer lugar debe afirmarse que evidentemente existe una mora judicial, puesto que el término para registrar proyecto de fallo, que según la ley es de 40 días, venció el día 15 de agosto de 1997, si se tiene en consideración que los plazos judiciales deben contarse nuevamente a partir de la fecha de posesión de la funcionaria entrante, es decir, a partir del 18 de junio de 1997.

En cuanto a la causal de justificación que alega la Magistrada, debe reconocerse que existe

una congestión de procesos que fue “heredada” de su predecesor, la cual presenta características tales que, no obstante la diligencia y la actividad de aquélla, resulta ser insuperable en las actuales condiciones y dentro del tiempo que la funcionaria lleva vinculada al cargo. Según las pruebas aportadas, la doctora ARBOLEDA ha mostrado un rendimiento normal desde que asumió el cargo y una conducta diligente en el desempeño de su labor, tal como lo entendieron también los tribunales de instancia, sin que razonablemente pueda exigírsele una mayor acuciosidad. Tampoco se puede pretender que sacrifique el contenido de los fallos para incrementar su cantidad. Y, desde luego, al no podersele endilgar una omisión en el ejercicio de sus funciones, tampoco se configura el presupuesto que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, haga procedente la tutela.

Para la Corte, existe entonces dilación en la resolución del asunto materia de proceso, pero ella resulta justificada, lo que descarta la vulneración del derecho al debido proceso, al menos por una conducta imputable a la juez demandada.

En un caso similar al que ahora ocupa la atención de la Corte, la Sala Sexta de Revisión consideró:

“De acuerdo a lo que aparece en el proceso, la mora judicial en que se incurre por la accionada tiene origen en la excesiva carga de trabajo que imposibilita cumplir su función judicial en forma pronta y oportuna, dentro de los términos legales (...). De esta forma, en el asunto sub examine no se encuentra acreditado debidamente que la mora judicial alegada por la demandante tiene como causa una dilación injustificada. Por el contrario, ello obedece a las razones anotadas, con lo cual no sería procedente tutelar el derecho de la demandante frente a la ausencia de la comprobación de los hechos que se esgrimen como sustento de la acción instaurada.

Por otra parte, es necesario señalar que, de concederse la presente acción de tutela con el único fin de que se profiera una decisión judicial que resuelva la situación de la demandante, se estaría de paso violando de manera flagrante el derecho a la igualdad de todas aquellas personas que teniendo un proceso para fallo -en el despacho de la magistrada demandada o de quien haga sus veces-, verían burlados sus derechos, así como el orden de llegada de los procesos, el cual asevera el mismo funcionario judicial, debe ser cumplido de forma estricta. Ante tal situación, la tutela resulta improcedente” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-502

del 8 de octubre de 1997. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

Ahora bien, en el análisis del comportamiento de la Magistrada contra quien se dirige la tutela no puede faltar un elemento resultante de su obligación de observar el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, que aun para la jurisdicción contencioso administrativa -en la que se autoriza al fallador para modificar excepcionalmente el orden en la resolución de los asuntos, exclusivamente en razón de su naturaleza o por la solicitud del Agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia nacional, que no es el caso presente- exige al juez, como una de sus obligaciones, “dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que se hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin, sin que dicho orden pueda alterarse...”.

La norma -obsérvese- establece con claridad que la alteración del orden en referencia constituye falta disciplinaria.

Esta Corte, al decidir sobre la exequibilidad del aludido precepto (Sentencia C-248 del 21 de abril de 1999. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), manifestó:

“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.

(...)

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”.

Lo dicho, sobre la base ya expuesta de que el caso de los accionantes no exhibe características que hubiesen debido provocar la alteración del orden en los fallos, resalta todavía más la justificación de la funcionaria en el caso de autos, pues no le era posible, sin resolver antes sobre los otros procesos en turno, proferir la providencia que interesa a los demandantes.

“...es un hecho notorio y conocido dentro del ámbito judicial de Caldas, las frecuentes incapacidades médicas que se le tuvieron que conceder al anterior Magistrado doctor Mario Gómez Idárraga; y lo que resulta aún más complicado, el que durante tales incapacidades, nunca se le nombró un reemplazo que permitiera continuar adelante con el conocimiento y trámite de los diferentes procesos”. (Folio 294 del expediente).

Además, vale la pena transcribir parte del informe que se consignó en el acta de visita que al Despacho del mencionado Magistrado, doctor MARIO GOMEZ IDARRAGA, practicó el Consejo Seccional de la Judicatura de Caldas el 24 de julio de 1996:

“Primero: Al tomar posesión del cargo en junio 22 de 1990, el Tribunal, efectuó reparto general de procesos existentes a la fecha entre tres (3) magistrados exclusivamente, excluyendo del mismo al suscrito, argumentando impedimento, por venir ejerciendo las funciones de Fiscal Unico ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, por un lapso de cinco (5) años.

Segundo: Obviamente que al iniciar mis labores como Magistrado y sin procesos a mi cargo, todo el reparto de las demandas recibidas por la Corporación, lo asumí solo y por un período no inferior a 20 meses, hasta igualar con el resto de magistrados en cuanto al número de procesos y de acuerdo con la naturaleza de los mismos.

Tercero: Las anteriores circunstancias condujeron a que mientras que el suscrito se dedicaba

a la simple instrucción e impulso procesal de los juicios, los demás magistrados sólo debían fallar los procesos que les había correspondido por reparto; procesos estos que en más de un 90% se hallaban instruidos, al paso que el suscrito culminada la instrucción, en los nuevos procesos que ingresaron al Tribunal y que a mi correspondieron como Ponente, fueron enviados para ante la Fiscalía del Tribunal en donde se demoraron dos o más años, esperando el correspondiente concepto.

Cuarto: Los hechos antes descritos, condujeron a que el Despacho del suscrito Magistrado, en un momento determinado, se viera atiborrado de un cúmulo de procesos para fallo llegados en forma coetánea, situación que se agravó cuando la Fiscalía Unica del Tribunal, devolvió en bloque y sin concepto fiscal más de cien (100) procesos que se encontraban ante el Ministerio Público para alegatos de conclusión, etapa procesal que se omitió dadas las normas positivas y de transición que imperaron en ese momento; lo cual creó en el Despacho a mi cargo un llamado 'cuello de botella' difícil de superar ante el sin número de procesos para ese entonces, circunstancia esta que se ha prorrogado en el tiempo.

Quinto: Es de advertir, que el suscrito Magistrado durante el año de 1995, estuvo incapacitado médicamente durante los meses de septiembre a diciembre del mencionado año, ya que sufriera una lesión cerebro-vascular, ocasionada por hipertensión arterial severa y problemas coronarios, lo que dejó como secuela una hemiparesia izquierda, de lo cual aún me encuentro en tratamiento. Tuvo usted conocimiento personal, que cuando practicó la visita a este Tribunal en el mes de octubre del año anterior, yo me encontraba ausente de la Corporación por prescripción médica. Esta circunstancia agregada a la anterior, han impedido obviamente un incremento más racional en la evacuación de los procesos a mi cargo”.

También existen antecedentes que obran en el proceso sobre solicitudes de apoyo elevadas por la Magistrada ARBOLEDA ante el Consejo Seccional de la Judicatura, en razón del número excesivo de expedientes a su cargo (fls. 157, 265 y 268). En oficio del 18 de septiembre de 1997, ella señalaba:

“Reitero la solicitud elevada, (...) y encaminada a buscar la aplicación de algún tipo de mecanismo de descongestión del Despacho a mi cargo, desde el día 18 de junio del presente año, que incide necesariamente en el desarrollo normal del servicio de la justicia que se ha encomendado a la Corporación de la cual formo parte (bastante congestionada desde tiempo

atrás).

Sea la oportunidad para manifestarle que la congestión requerida se ha intensificado con la asignación de las nuevas competencias a los tribunales de lo contencioso administrativo, a saber: revisión de constitucionalidad de referendos locales (art. 34 Ley 134/94), expropiación por vía administrativa (arts. 70 y 71 Ley 388/97), acciones de cumplimiento (Ley 393/97) y se avecinan las acciones populares, asuntos todos de trámite preferencial, lo que hace que el estudio de los procesos ordinarios queden relegados aún más”.

Se confirmarán las decisiones de instancia, que acertadamente denegaron la tutela en el caso examinado, pero advirtiendo, desde luego, que ello ocurre en el caso específico y en atención a lo probado, sin que pueda hacerse extensivo a otros eventos, todos los cuales deberán ser evaluados en forma individual si se instaura acción de tutela.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMANSE los fallos proferidos por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Manizales y por la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

Segundo.- DESE cumplimiento a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General