

T-494-14

Sentencia T-494/14

(Bogotá, D.C., Julio 10)

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS DE CARACTER GENERAL, IMPERSONAL Y ABSTRACTO-
Improcedencia

La acción de tutela, por regla general, no procede frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto, excepto cuando su aplicación en un caso concreto vulnere abiertamente derechos fundamentales, en ese evento procederá solicitar la inaplicación del acto, sin que con ello haya lugar a controvertir la legalidad o constitucionalidad del mismo.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS DE CARACTER GENERAL, IMPERSONAL Y ABSTRACTO-
Improcedencia solicitud de nulidad de acto administrativo que decidió no prorrogar en sus funciones Juzgado de Descongestión de Ejecución de Penas

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO SIN
DILACIONES INJUSTIFICADAS-Alcance

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO SIN
DILACIONES INJUSTIFICADAS-No vulneración cuando la mora judicial no es imputable a la negligencia del funcionario judicial, sino que se encuentra justificación en la falta de capacidad logística y humana

Esta Corporación ha señalado que la mora judicial constituye una barrera para el goce efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia. Este fenómeno es producto de diferentes causas, en la mayoría de los casos está relacionada con el número elevado de procesos que corresponde resolver a cada despacho, los cuales superan las condiciones estructurales del mismo, y por lo tanto dificulta evacuarlos en tiempo (fenómeno conocido como hiperinflación procesal); evento en el cual la jurisprudencia constitucional ha determinado que no existe vulneración del derecho al debido proceso, pues la dilación no es imputable a la negligencia del funcionario judicial, sino que encuentra justificación en la falta de capacidad logística y humana existente para resolver los asuntos que le fueron

asignados para su decisión.

ACCION DE TUTELA Y MORA JUDICIAL-Incumplimiento de términos para fallar y aplicación de regla sobre el orden para proferir decisiones judiciales

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-Congestión judicial no puede constituirse en razón válida y reiterada para desconocer estos derechos

La Corte quiere resaltar que la congestión judicial como problemática que afecta el funcionamiento normal de los despachos a nivel nacional, no puede constituirse en razón válida y reiterada para desconocer los derechos fundamentales del debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las personas. En especial, cuando el problema se deriva de la ineficiencia del Estado para garantizar un efectivo sistema de administración de justicia, puesto que, es una carga que no debe ser asumida por el ciudadano que acude en ejercicio del derecho de acción ante la jurisdicción correspondiente para hacer efectivos sus derechos.

Referencia: expediente T- 4.266.096

Fallo de tutela objeto revisión: sentencia de única instancia del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander –Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Sala Dual-, del 5 de diciembre de 2013.

Accionantes: José Heliodoro Forero Ruiz y Jorge Eliécer Bayona.

Accionados: Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Gil -Sala Penal- y el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil, Santander.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela.

1.1. Elementos de la demanda.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Debido proceso, acceso a la administración de justicia y derecho de petición.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. El acto administrativo por medio del cual el Consejo Superior de la Judicatura resolvió no prorrogar en sus funciones al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil y, además, la mora judicial en que incurrió el Juzgado Primero de la misma especialidad, al no resolver las solicitudes elevadas por los accionantes y por los demás internos del establecimiento carcelario del municipio mencionado dentro del término legal para hacerlo.

1.1.3. Pretensión. Ordenar reincorporar al señor Agustín Quiñones como Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil. Así mismo, que se creen otros dos juzgados de descongestión y, que sea removido de sus funciones el juez primero de la misma especialidad.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. Los señores José Forero Ruiz y Jorge Eliécer Bayona Rivera, internos del establecimiento penitenciario de San Gil, presentaron diferentes peticiones ante el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de esa ciudad, con el fin de obtener redención de penas, libertad condicional, beneficios de 72 horas, entre otras; sin embargo, afirman que ese despacho está tardando entre 3 a 5 meses para resolverlas, excediendo de esa forma el término que la ley dispone para ello.

1.2.2. Sostuvieron que la decisión de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de no prorrogar en sus funciones al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil afecta sus derechos, por cuanto, este era el único que venía realizando la labor de descongestión, cumpliendo con la prestación de un buen

servicio. En ese sentido, resaltaron que hay un alto índice de hacinamiento en el país y los establecimientos penitenciarios de San Gil, Vélez y Socorro no son la excepción, por ello resulta insuficiente manejar las tres cárceles con un solo juez ejerciendo la labor de ejecución de penas y medidas de seguridad[1].

1.2.5. El juez de tutela de única instancia requirió a los accionantes para que declararan acerca de los motivos que dieron origen a la presentación de esta acción constitucional, a saber:

- En la declaración rendida por Jorge Bayona, este informó que en su caso particular, el 8 de abril de 2013 elevó solicitud de libertad condicional pero le fue negada mediante auto del 22 de agosto sin el estudio debido, por lo que impetró el recurso de reposición el 29 de ese mes, sin que a la fecha haya sido resuelto. De igual forma, el 30 de septiembre de 2013 volvió a solicitar la libertad condicional pero no ha recibido respuesta alguna, por lo que el pasado 31 de octubre petitionó al juzgado recordar su solicitud. Así, alegó la violación de su derecho de petición por no habersele respondido en término sus peticiones. Respecto de las entidades vinculadas adujo que el Tribunal de San Gil no le ha violado derecho alguno; que el Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa sí, por haber retirado el Juzgado Segundo de Penas, lo que colapso el ejercicio de las funciones del juzgado homologo; y que a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura se le ha solicitado gestionar ante el Consejo Superior el nombramiento del anterior funcionario que fungió como Juez Segundo de Ejecución de Penas. Finalmente, señaló que el INPEC y la cárcel de San Gil no han desplegado conducta que cause vulneración de sus derechos fundamentales.

- Por su parte, el señor José Forero Ruiz declaró que le han solicitado al Juez Primero de Ejecución de Penas de San Gil una reunión para exponerle la problemática de los internos, sin que accediera a ello. Reiteró la demora en resolverse las diferentes tutelas solicitadas que se le elevan a dicho funcionario, y a la necesidad de acudir en tutela o habeas corpus para lograr solución. Discriminó casos concretos insolutos de diferentes compañeros de reclusión, y dio cuenta de las represalias tomadas por el juez accionado cuando se acude a la tutela para resolver los beneficios solicitados. Respecto de las autoridades vinculadas sostuvo que la Sala Penal del Tribunal de San Gil se equivoca al no acceder al amparo constitucional deprecado, cuando las pruebas dan certeza de la vulneración; que el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Seccional no atienden su labor de vigilar el

cumplimiento de las funciones de los jueces. De la labor del INPEC y la cárcel no mostró inconformidad.

2. Respuesta de la accionada y terceros vinculados[2].

2.1. Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil.

Solicitó que se declare la improcedencia de la presente acción de tutela. Argumentó que no ha vulnerado los derechos de los libelistas, por cuanto, la mora judicial está ocasionada por la alta carga que soporta el despacho. Señaló que una vez extinto el Juzgado Segundo de la misma especialidad, recibió de este 1185 procesos que tenían pendientes más 534 documentos para anexar, entre los que se contaban solicitudes de redención de pena, libertad condicional, sustituto domiciliario, redosificaciones y más, a lo que debe contabilizarse los procesos recibidos con los 1214 de suyos, para un total de procesos vigentes en trámite de 2399, de los que 1300 son con presos, y del total, 1562 no se han avocado aun. Indicó que en promedio se reciben 80 expedientes nuevos y entre 650 a 700 documentos para anexar, de los que 300 aproximadamente son peticiones de redenciones, libertades y demás. Unido a lo anterior, no cuentan con un centro de servicios, debiendo asumir el personal existente todas las funciones que dichos centro realizan, lo que refleja en mayor congestión y menor producción de decisiones interlocutorias. Además las acciones de tutela y habeas corpus coadyuvan al problema.

En cuanto al caso particular del señor José Forero Ruíz informó que vigila una condena acumulada de 242 meses de prisión, avocando el conocimiento el 17 de octubre de 2013, y estando pendientes por resolver la solicitud de permiso administrativo de hasta 72 horas recibida el 2 de octubre de 2013, y redención de pena del 21 de noviembre del mismo año. Acerca de la situación del señor Jorge Bayona Rivera indicó que vigila condena de 156 meses, de la que asumió conocimiento el 22 de noviembre de 2010, y que ha tramitado diferentes solicitudes relacionadas con la ejecución de la pena, estando pendiente por resolver solicitud de redención de pena y libertad condicional del 2 de octubre de 2013[3].

2.2. Tribunal Superior de San Gil.

Señaló que el amparo invocado es improcedente, toda vez que, dentro de sus funciones no

existe alguna referente al asunto objeto de queja. Advirtió que se trata de un caso de congestión judicial, cuya solución corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Resaltó que el juzgado accionado está en la imposibilidad física de prestar un eficiente servicio, en la medida que cuatro empleados resultan insuficientes para atender los requerimientos de 3 cárceles, que suman 2399 procesos, y las acciones de tutela y habeas corpus que se interponen precisamente por el cúmulo de solicitudes represadas. Por ello, anexó constancias de que ese tribunal ha coadyuvado en las iniciativas propuestas por el juzgado accionado al Consejo Superior y Seccional de la Judicatura, en aras de conjurar la situación.

2.3. El Consejo Seccional de la Judicatura de Santander -Sala Administrativa-.

Manifestó su oposición en contra de la procedencia de esta acción, porque existen otros mecanismos de defensa judicial para la protección de los derechos invocados, además por no existir perjuicio irremediable. Señaló que el fortalecimiento del sistema de justicia corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sin embargo, afirmó que ante esta problemática insistiría en que se evalúe la posibilidad de tomar medidas de descongestión en ejecución de penas para San Gil[4].

2.4. Establecimiento de Mediana Seguridad de San Gil.

No se pronunció frente a las pretensiones elevadas por ser competencia de los Juzgados de Ejecución de Penas. Indicó que el cierre del Juzgado Segundo de Penas ha generado un completo caos administrativo, no por cuenta de ese establecimiento sino por falta de personal en el Juzgado Único Ejecutor que le imposibilita resolver dentro del término lo pedido, despacho que además tiene que tramitar las solicitudes de los EPMSC del Socorro y de Vélez.

2.5. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-.

Solicitó la improcedencia de la acción y su desvinculación de la misma, al no desplegar actuación alguna que generara la vulneración de los derechos de los accionantes, incluso no es de su competencia dar solución a las pretensiones que se buscan a través de esta acción constitucional.

3. Decisión de tutela objeto de revisión:

3.1. Sentencia de única instancia del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander –Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Sala Dual- del 5 de diciembre de 2013.

Negó la acción de tutela instaurada por los accionantes. Argumentó que no es procedente dejar sin efectos por medio de la tutela el acto administrativo que no prorrogó la medida de descongestión para el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil, pues el numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece que esta acción no procederá cuando se trate de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, en razón que para controvertir ese tipo de actos, el legislador dispuso de mecanismos de defensa judicial en la jurisdicción contencioso administrativo.

Manifestó que si se deja sin efectos algún acuerdo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se incurre en una intromisión funcional ilegal e indebida en el ámbito funcional de esa corporación, lo cual desborda la competencia del juez constitucional establecido en la ley estatutaria de administración de justicia[5].

Señaló que a pesar de que los accionantes indicaron que no se cumplieron con los términos para dar respuesta a sus solicitudes, no demostraron que esté en peligro el derecho fundamental a la libertad, sino solo el debido proceso a obtener resolución. Esta mora judicial, incluso reconocida por el juzgado accionado, no puede ser objeto de la acción de tutela, por cuanto, la Ley 446 de 1998 y demás normas de descongestión judicial establecen el deber para el juez de resolver los asuntos que se sometan a su consideración aplicando el sistema de turnos y prevalencia.

Finalmente, adujo que en los casos de los accionantes no procede el amparo solicitado, en la medida que se crearía un status discriminatorio respecto de los demás detenidos que han elevado peticiones con antelación, menos aún, cuando de la demanda de tutela se desprende que persiguen en calidad de representantes del comité de derechos humanos, defender los intereses de todos los miembros de esa comunidad carcelaria en forma prevalente a los individuales.

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36[6].

2. Procedencia de la demanda de tutela[7].

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. De la demanda de tutela se deriva que los accionantes alegan la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al derecho de petición.

2.3. Legitimación activa. Los accionantes como titulares de los derechos que fueron presuntamente vulnerados con la actuación de las entidades demandadas, presentaron la acción de tutela de forma directa[8], por lo tanto, están legitimados por activa para ejercerla (C.P. art. 86º, Decreto 2591/91 art. 1º y art.10º).

Por otro lado, manifestaron que actúan como “representantes legales” del Comité de Derechos Humanos del establecimiento carcelario de San Gil para defender los derechos de la comunidad interna en ese recinto. Sin embargo, considera la Sala que los accionantes no están legitimados por activa para representar ni para agenciar los derechos de la población interna en la cárcel referida, en tanto, no se encontró acreditada dentro del expediente la existencia del comité de derechos humanos, ni mucho menos la calidad de representantes legales de los tutelantes. Igualmente, en este caso, los accionantes no pueden agenciar derechos ajenos, en razón a que no se demostró ni manifestó que los titulares de los mismos estén en la imposibilidad de promover su propia defensa, como lo hicieron en esta oportunidad los accionantes.

2.3. Legitimación pasiva. Los demandantes interpusieron la acción de tutela en contra del Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Descongestión de San Gil, Tribunal Superior de la misma ciudad, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, Establecimiento de Mediana Seguridad de San Gil y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, entidades de carácter público contra las cuales procede la acción de tutela (CP, art. 86º; D 2591/91, art. 5º).

2.4. Inmediatez. Es un requisito para la procedibilidad de la acción, el que ésta sea interpuesta en forma oportuna, es decir que se realice dentro de un plazo razonable[9], toda vez que, busca la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a su vulneración o amenaza. En el asunto bajo estudio, los accionantes consideran que el hecho constitutivo de la vulneración de los derechos fundamentales radica en el acuerdo No. PSAAA13-1991 o acto administrativo del Consejo Superior de la Judicatura del 26 de septiembre de 2013, por medio del cual se resolvió no prorrogar en sus funciones al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Descongestión de San Gil, motivo por el cual, impetraron acción de amparo el 11 de octubre de 2013, término que la Sala de Revisión considera prudente y razonable para el ejercicio de esta acción.

2.5. Subsidiariedad. El análisis de este requisito será abordado en la solución del caso concreto, ya que, se estudia la procedencia de la acción de tutela contra un acto administrativo de carácter general, que supuestamente ocasionó un mayor grado de congestión en la actividad que desempeña el único juez de ejecución de penas y medidas de seguridad del municipio.

3. Problemas jurídicos constitucionales.

Dados los elementos fácticos del presente asunto, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Partiendo de las circunstancias específicas del caso y de la carga laboral que tiene el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil, constituye o no vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia, la mora judicial en que incurrió ese despacho al no resolver dentro del término legal las solicitudes que elevaron los accionantes, en calidad de internos del establecimiento carcelario de San Gil?

4. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 86 Superior establece la acción de tutela como un procedimiento constitucional, destinado a la protección de los derechos fundamentales, caracterizada por su carácter residual y subsidiario, esto significa que, sólo procederá cuando el afectado no disponga de

otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.[10]

Esa residualidad que caracteriza la acción de tutela, fue prevista taxativamente en el numeral 5 del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 al establecer que es improcedente para controvertir actos de carácter general, impersonal y abstracto. Ello en razón a que esos actos generales producidos por autoridades públicas, que sean causantes de amenazas o vulneración de derechos fundamentales pueden ser revisados y sus efectos controlados, a través de los mecanismos ordinarios de defensa judicial, que el legislador consagró en la jurisdicción contencioso administrativa para dicho fin, específicamente mediante la acción de nulidad.

Este mandato legal ha sido respaldado desde un principio por la jurisprudencia constitucional, así en la sentencia T-321 de 1993 esta Corte determinó que:

“Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad”.

Lo anterior indica que la regla general es la improcedencia de la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto. No obstante, esta regla de improcedencia de la acción de tutela tiene una excepción cuando lo que se persigue no es anular, – por vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad – esta clase de actos, sino dejar sin efecto su aplicación, en un caso particular y concreto, cuando ella conlleve la vulneración de un derecho fundamental[11]. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado:

“En efecto, aunque, según el artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, no cabe la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, ésta debe proceder en los casos en que se persigue la inaplicación en el caso concreto de un acto

abiertamente contrario a los derechos fundamentales.”[12]

En síntesis, la acción de tutela, por regla general, no procede frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto, excepto cuando su aplicación en un caso concreto vulnere abiertamente derechos fundamentales, en ese evento procederá solicitar la inaplicación del acto, sin que con ello haya lugar a controvertir la legalidad o constitucionalidad del mismo.

4.1. Caso concreto.

En el caso sub examine, los accionantes alegan que la decisión adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura –Sala Administrativa– de no prorrogar en sus funciones al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil generó la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. De las pruebas y de las respuestas allegadas por las entidades accionadas, es claro que la decisión a la que se refieren los tutelantes es el Acuerdo No. PSAAA13-1991 del 26 de septiembre de 2013, acto administrativo de carácter general, por medio del cual se determinó que a partir del 1 octubre 2013, el Juzgado Segundo de Descongestión no sería prorrogado en sus funciones[13].

A la luz de la Constitución, de la ley y de la jurisprudencia constitucional, considera la Sala que la presente acción de tutela resulta improcedente frente al Acuerdo No. PSAAA13-1991 del 26 de septiembre de 2013 expedido por Consejo Superior de la Judicatura, ello por cuanto, este mecanismo de amparo residual no es el llamado a sustituir los medios ordinarios de defensa judicial, que el legislador previó en la jurisdicción contencioso administrativa (acción de nulidad) para controvertir la legalidad de los actos administrativos de carácter general.

A pesar de que los cargos formulados por los accionantes se hicieron de forma imprecisa y confusa, se entiende que cuestionan la legalidad de la decisión o del acuerdo del Consejo Superior, pues sostuvieron estar inconformes con que no se hubiere prorrogado al juzgado de descongestión más allá del 1 de octubre de 2013, desconociendo que ese funcionario desempeñó sus labores de manera eficiente y cumplida. Estima la Sala que este planteamiento le corresponde dirimir al juez administrativo, con la intervención especial de la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, quien debe avocar

conocimiento de la causa para analizar en profundidad el caso particular, a efectos de determinar si fue correcta o no la adopción de dicha medida.

Por estas razones, concluye la Sala frente al primer problema jurídico planteado, que es improcedente la acción de tutela para controvertir la decisión o mejor, el acuerdo emitido por la Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, toda vez que, se trata de un acto de contenido general, impersonal y abstracto, que por expresa prohibición del artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, no es susceptible de ser controlado mediante la acción de tutela.

Resuelto lo anterior, procede la Sala a solucionar el segundo problema jurídico que emerge del asunto bajo estudio.

5. Alcance de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso sin dilaciones injustificadas.

En virtud del artículo 29 de la Carta Política toda persona tiene derecho a que dentro de toda actuación judicial o administrativa se garantice el debido proceso público sin dilaciones injustificadas. En concordancia con esta disposición constitucional, el artículo 228 Superior establece que los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Estas disposiciones constitucionales fueron desarrolladas por la Ley 270 de 1996- Estatutaria de la Administración de Justicia -donde se señalaron una serie de principios que rigen la administración de justicia, entre ellos la celeridad (art. 4º)[14], la eficiencia (art. 7º) y el respeto de los derechos de quienes intervienen en el proceso.

Con fundamento en estos principios constitucionales y legales, se impone a los funcionarios judiciales o demás personas que administran justicia, el deber de atender los términos procesales fijados por el legislador, en normas de carácter público, e implementar las medidas tendientes a lograr su cumplimiento. En ese orden, la Corte ha precisado que el derecho a que no se incurra en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones que corresponden al juez como autoridad pública “hacen parte integral y fundamental del derecho al debido proceso, y al acceso efectivo a la administración de justicia.”[15]

A la vez, esta Corporación ha señalado que la mora judicial constituye una barrera para el goce efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia. Este fenómeno es

producto de diferentes causas[16], en la mayoría de los casos está relacionada con el número elevado de procesos que corresponde resolver a cada despacho, los cuales superan las condiciones estructurales del mismo, y por lo tanto dificulta evacuarlos en tiempo (fenómeno conocido como hiperinflación procesal); evento en el cual la jurisprudencia constitucional ha determinado que no existe vulneración del derecho al debido proceso, pues la dilación no es imputable a la negligencia del funcionario judicial, sino que encuentra justificación en la falta de capacidad logística y humana existente para resolver los asuntos que le fueron asignados para su decisión[17].

Sobre el particular, esta Corte en sentencia T- 357 de 2007 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....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 (...) 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”.

Para la Corte, en este tipo de casos “(...) el hecho de que la dilación en el trámite judicial no sea imputable a conducta dolosa o gravemente culposa alguna del funcionario, sino al exceso de trabajo que pesa sobre los despachos judiciales, puede, en principio, exculpar a aquellos de su responsabilidad personal, pero no priva a los administrados del derecho a reaccionar frente a tales retrasos, ni permite considerarlos inexistentes. En otras palabras, dicha situación, no autoriza a considerar que la dilación es justificada, sin prueba alguna de que se haya intentado agotar todos los medios que las circunstancias permiten para evitarla. De esta manera el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas no pierde efectividad ni siquiera en aquellos supuestos en que los retrasos se deben a los defectos estructurales[19] de la organización y funcionamiento de la rama judicial”.

Y segundo, tanto en el trámite normal que deben surtir los procesos consignados en un despacho, como en una circunstancia que implique dilación en la resolución de dichos asuntos[20], la Corte resalta lo contenido en el inciso primero del artículo 18 de la Ley 446

de 1998[21], que preceptúa que los Jueces deben dictar las sentencias dentro de los procesos de las diferentes jurisdicciones, “en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda altearse”. Salvo las excepciones fijadas únicamente para modificar la prelación de ese sistema: (i) los casos de sentencia anticipada o de prelación legal; y, (ii) en materia Contencioso Administrativa, en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público, por la importancia jurídica y trascendencia social del mismo. En los demás eventos, según el inciso 2° ibídem la alteración de aquel método es causal de mala conducta.

En síntesis, el simple incumplimiento de los términos procesales no constituye por sí mismo violación al debido proceso[22], ya que se entiende justificado el retraso cuando el funcionario que administra justicia, a pesar de obrar con diligencia y celeridad, se encuentra ante situaciones “imprevisibles e ineludibles”[23], como el exceso de trabajo, que le impiden cumplir con los plazos fijados en la ley para tal efecto. De igual forma, ante la congestión judicial que cause una mora en la solución de los asuntos sometidos al conocimiento del respectivo despacho, el juez deberá atender el orden de llegada de los expedientes para dictar sentencia, salvo que exista una excepción legal que permita modificar la prelación de ese sistema.

Sin perjuicio de todo lo expuesto con antelación, la Corte quiere resaltar que la congestión judicial como problemática que afecta el funcionamiento normal de los despachos a nivel nacional, no puede constituirse en razón válida y reiterada para desconocer los derechos fundamentales del debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las personas. En especial, cuando el problema se deriva de la ineficiencia del Estado para garantizar un efectivo sistema de administración de justicia, puesto que, es una carga que no debe ser asumida por el ciudadano que acude en ejercicio del derecho de acción ante la jurisdicción correspondiente para hacer efectivos sus derechos.

En ese orden es preciso recordar la importancia del rol que desempeña el Consejo Superior de la Judicatura en el funcionamiento del sistema judicial, pues fue el mismo Constituyente quien atribuyó a este órgano la competencia para crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia y dictar los reglamentos necesarios para la realización de una eficaz actividad judicial (arts. 256 y 257 C.P.). De ahí, que esa Corporación tenga el deber constitucional de estudiar detalladamente el fenómeno de la

hiperinflación procesal que afecta a los despachos judiciales a nivel nacional, para que en ejercicio de sus competencias adopte las medidas que considere pertinentes con el fin de solucionar o por lo menos mitigar los efectos que trae este problema a la efectiva administración de justicia y por ende a la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

5.1. Caso concreto.

En el asunto bajo estudio, los accionantes alegaron que el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil, vulneró sus derechos fundamentales, por no resolver las solicitudes relacionadas con la ejecución de su pena, dentro del término legal para hacerlo. En ese sentido, señalaron que el juzgado tardaba de 3 a 5 meses para resolver tales peticiones.

Por su parte, el juzgado accionado en respuesta a los cargos formulados por los accionantes, explicó la caótica situación en la que se encuentra por la falta de condiciones estructurales que le permitan a su despacho atender oportunamente el alto volumen de procesos y peticiones que llegan a diario. De la intervención del juzgado se destacan los siguientes aspectos:

1.- EL JUZGADO SEGUNDO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE DESCONGESTION (...) no fue prorrogado en sus funciones a partir del 1/10/2013, razón por la cual toda la carga laboral que soportaba ese despacho debió ser asumida nuevamente por este Juzgado.

2.- El día 8/11/2013 fue recibido el inventario de proceso a cargo de ese estrado, recibéndose en total 1185 expedientes. Siendo entregados además, 534 documentos para anexar a los expedientes entre los que se cuenta solicitudes de redención de pena, libertad condicional (...) entre otras más.

3.- Una vez se recibió el inventario [del juzgado extinto], se realizó un conteo físico de los expedientes a cargo del Juzgado [accionado], existiendo para ese momento 1214 procesos, esto con el fin de poder saber en total cuantos proceso quedaba al Juzgado Único, siendo así que a corte del 8/11/2013 había un total de 2399 expedientes.

4.- De los 2399 diligenciamiento, aproximadamente 1300 son con preso. Siendo preciso indicar que de los 2399 se encuentran pendientes de avocar conocimiento un total de 1562 causas (de las cuales 1185 son las recibidas del hoy extinto Juzgado 2do. De EPMS de San Gil y 377 que teníamos nosotros como Juzgado Primero pendientes de avocar).

5.- Mensualmente se recibe un promedio de 80 expedientes nuevos, así como entre 650 y 700 documentos para anexar a los expedientes de los cuales más o menos 300 son peticiones para resolver de fondo como libertades por pena cumplida, redenciones de pena, libertades condicionales, domiciliarias etc.

6.- Este despacho (...) es el único que existe en el Distrito Judicial de San Gil, y debe atender los Centros Penitenciarios y Carcelarios de San Gil, Socorro y Vélez.

7.- El Juzgado no cuenta con el apoyo de un centro de servicios, razón por la cual la planta de personal, esto es Juez, Secretaria, Asistente Social y Asistente Administrativo, además de realizar las funciones propias de sus cargos, ha debido asumir funciones adicionales, como notificaciones, reparto, correo, anexar peticiones a los expedientes, etc, represando aun más, el trabajo que a diario se recibe.

En igual sentido, el Tribunal Superior de San Gil señaló que el asunto que da origen a la presentación de la acción de tutela, es un grave problema de congestión judicial que afecta a los usuarios de la administración de justicia y, que se debe a la imposibilidad física en la que se encuentran los cuatro funcionarios del juzgado accionado para tramitar eficazmente el elevado número peticiones que llegan a diario y los 2399 procesos que están a su cargo. A ello, se suma la continua interposición de acciones de tutela y habeas corpus que impetran los internos en contra de ese despacho, lo que conlleva a un mayor retraso en la resolución de los asuntos propios de ese estrado judicial. Por lo tanto, consideró que le corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a la del Consejo Seccional de Santander, implementar las medidas necesarias para dar solución a esta alarmante situación.

En razón a la jurisprudencia decantada con antelación, tenemos que el incumplimiento de los plazos fijados en la ley para dar trámite a los procesos y a las solicitudes que hagan parte del mismo, no configura la violación del derecho fundamental al debido proceso y a un proceso sin dilaciones, cuando se prueba que dicha mora o retardo es justificado, en

otras palabras, que no obedece a la incuria o negligencia de la autoridad judicial, sino que atiende a factores o situaciones objetivamente “imprevisibles e ineludibles” que impiden dar pleno cumplimiento a los plazos procesales.

De conformidad con lo anterior, considera la Sala que la mora en la que incurrió el juzgado accionado no se deriva de una conducta negligente o desinteresada, sino que, como quedó demostrado, se debe a razones objetivas o justificadas, como la carencia de una estructura interna en el despacho que le permitiera resolver dentro del término legal las solicitudes elevadas por los accionantes, como también el hecho de ser el único juzgado encargado de avocar el conocimiento de los procesos y solicitudes de tres establecimientos carcelarios, incluido entre ellos el panóptico de San Gil, en el cual se encuentran reclusos los accionantes. Así, el retraso se encuentra debidamente justificado por la imposibilidad humana, física y material en la que está el juzgado accionado para dar un trámite normal al voluminoso número de asuntos que están a su cargo, razón por la cual, concluye la Sala, no hay lugar al amparo invocado.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia de única instancia del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander –Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Sala Dual- del 5 de diciembre de 2013 por las razones expuestas en esta providencia.

No obstante, la Sala advierte que la congestión judicial que enfrenta el juzgado primero de ejecución se traduce en una crisis estructural que puede afectar el eficaz funcionamiento del aparato jurisdiccional trayendo consigo una posible afectación a las garantías de los internos de los establecimientos carcelarios que son competencia del despacho mencionado.

En razón a lo anterior, y como lo hizo en un ocasión pasada esta Corte[25], pese a no encontrar que se hubiere vulnerado los derechos fundamentales por parte del juzgado accionado, la Sala remitirá copia de este fallo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a la Seccional de la Judicatura de Santander, con el fin de instarlos para que prontamente, de no haberlo hecho aún, adopten las medidas que consideren necesarias para superar la problemática que presenta el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Esto, bajo el presupuesto que el juez de tutela no está facultado para crear o prorrogar despachos judiciales, puesto que dicha competencia fue

asignada por la Constitución y la ley a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a la respectiva Seccional de la Judicatura. En igual sentido, no se efectuará pronunciamiento alguno, respecto de la remoción del cargo de la persona que funge como Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil, en tanto, corresponde a la corporación mencionada por ser de su competencia, determinar si procede o no adoptar tal medida.

III CONCLUSIÓN

1. Síntesis del caso.

En el caso sub examine, los accionantes, internos del establecimiento carcelario de San Gil, interpusieron acción de tutela, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por el acto administrativo mediante el cual el Consejo Superior de la Judicatura resolvió no prorrogar en sus funciones al Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de San Gil y, además, por la mora judicial en que incurrió el Juzgado Primero de la misma especialidad, al no resolver sus solicitudes y la de los demás internos del establecimiento carcelario del municipio mencionado dentro del término legal para hacerlo.

En primer término, considera la Sala que no procede la concesión del amparo por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Ello, por cuanto la acción de tutela no es el medio idóneo para controvertir actos administrativos de carácter general, impersonal o abstracto, ya que, en la jurisdicción contencioso administrativa, el legislador puso a disposición del ciudadano las acciones pertinentes para hacerlo.

En segundo lugar, estima la Sala que no se vulneró el derecho al debido proceso, como quiera que existen condiciones excepcionales que impiden concluir que se está ante una situación de mora injustificada, pues se demostró la falta de condiciones estructurales como consecuencia del exceso de trabajo, lo cual no le permite al despacho accionado superar la problemática de congestión judicial.

2. Razón de la decisión.

La acción de tutela es improcedente para controvertir los actos administrativos, sean ellos

de carácter general, impersonal o abstracto, al existir otros mecanismos de defensa judicial idóneos, como lo son las acciones contenciosas.

El incumplimiento de los términos procesales constituye, en principio, mora judicial. Con todo, para que haya violación al debido proceso dicha mora debe ser injustificada, pues dicho retraso puede ser consecuencia de situaciones “imprevisibles e ineludibles” que lo hacen justificable. Cuando se demuestre falta de condiciones estructurales del despacho por exceso de trabajo, y que el funcionario judicial obró con diligencia y celeridad, a tal punto que el órgano competente ordenó la creación de un juzgado de descongestión para tal fin, no se vulnera el debido proceso.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia de única instancia del Consejo Seccional de la Judicatura de Santander –Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Sala Dual- del 5 de diciembre de 2013, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- A través de la Secretaría General, REMITIR copias de esta decisión con destino a la Salas Administrativas del Consejo Superior de la Judicatura y Seccional de la Judicatura de Santander, e INSTARLOS para que prontamente, de no haberlo hecho aún, adopten las medidas, que consideren necesarias para superar la grave problemática presentada en el Juzgado.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Al respecto agregó que lo razonable es que para cada 500 internos exista un juez de ejecución de penas y medidas de seguridad; mientras que en el momento para 1500 internos solo hay uno (1); desconociendo que a esos juzgados son a los que más peticiones les presentan, promediando 100 diarias, más las acciones de tutela que deben resolver.

[2] Por medio de oficio del 25 de noviembre de 2013, el Consejo Seccional de la Judicatura de Santander –Sala Disciplinaria- notificó al Consejo Superior de la Judicatura de la presente acción de tutela, sin embargo, venció el término de traslado en silencio.

[3] Adjunto a la contestación copia de los oficios enviados a los Consejos Superior y Seccional de la Judicatura en procura de explicar la grave situación presentada con el gran cúmulo de trabajo. Folios 249 a 294. En adelante siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, salvo que se diga algo contrario.

[4] En ese sentido, relacionó los oficios que ha librado para ese cometido y los actos administrativos que ha proferido para crear los despachos judiciales primero y segundo de San Gil. Además, adjuntó los oficios enviados a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Folio 245 a 248 y 298 a 344.

[5] Ley Estatutaria de Administración de Justicia artículos 85 numeral 5, artículo 87 y siguientes.

[6] En Auto del dieciocho (18) de marzo de 2014 de la Sala de Selección de tutela No. 3 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de las providencias en cuestión y se procedió a su reparto.

[7] Constitución Política, artículo 86.

[8] Folios 29 y 30.

[9] De conformidad con la Sentencia SU-961 de 1999: “la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su ‘inmediatez’. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”.

[10] De acuerdo con el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, “[l]a acción de tutela no procederá: 1.- Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será aplicada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”

[11] Sentencias T-384 de 1994, T-117 de 2003, T-1015 de 2005 y T-598 de 2007 y 710 de 2007, entre otras.

[12] Sentencia T-1015 de 2005, reiterada en la sentencia T-041 de 2013.

[13] Folio 245.

[14] El artículo 4° de la Ley 270 de 1996 fue modificado por el artículo 1° de la Ley 1285 de 2009, cuyo inciso primero preceptúa: “Celeridad y Oralidad. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a

su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar...". (Mediante sentencia C-713 de julio 15 de 2008, la Corte Constitucional declaró exequible el proyecto de Ley Estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara que se convertiría en la Ley 1285 de 2009, por carecer de vicios de procedimiento en su formación. En esa oportunidad los incisos 1° y 2° del artículo 1° ibídem fueron declarados condicionalmente exequibles "en el entendido de que la oralidad sólo puede ser exigible de conformidad con las reglas procedimentales que fije el Legislador.").

[15] Sentencia T-348 de 1993.

[16] En sentencia T-527 de 2009, donde se abordó un asunto relacionado con el tema objeto de estudio, la Corte afirmó: "El problema de la mora judicial no depende exclusivamente de los jueces que deben resolver los procesos. Tratándose de la multicausalidad de estas contrariedades es particularmente ilustrativa la exposición de motivos dentro del trámite legislativo que antecedió a la expedición de la Ley Estatutaria 1285 de 2009, en la cual se analizaron detalladamente las causas que han hecho crítica la congestión de los estrados judiciales".

[17] Ver Sentencia T-030 de 2005.

[18] Sentencia T-357 de 2007

[19] Resulta relevante recordar el contenido de varias disposiciones de la Ley 270 de 1996 que aluden al tema de la congestión de los despachos judiciales, así: "ARTICULO 63. DESCONGESTION. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en caso de congestión de los Despachos Judiciales, podrá regular la forma como las Corporaciones pueden redistribuir los asuntos que tengan para fallo entre los Tribunales y Despachos Judiciales que se encuentren al día; seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el Juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en procesos que estén conociendo otros jueces. Igualmente, podrá crear, con carácter transitorio, cargos de jueces o magistrados sustanciadores o de fallo, de acuerdo con la ley de presupuesto."|| "ARTICULO 85.

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: 28. Llevar el control del rendimiento y gestión institucional de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Fiscalía General de la Nación. Para tal efecto, practicará visitas generales a estas corporaciones y dependencias, por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten.”|| “ARTICULO 87. PLAN DE DESARROLLO DE LA RAMA JUDICIAL. El Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial debe comprender, entre otros, los siguientes aspectos: 2. La eliminación del atraso y la congestión de los despachos judiciales.”|| “ARTICULO 101. FUNCIONES DE LA SALAS ADMINISTRATIVAS DE LOS CONSEJOS SECCIONALES. Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura tendrán las siguientes funciones: 3. Practicar visita general a todos los juzgados de su territorio por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten.” (Subrayado fuera de texto)

[20] En sentencia T-527 de 2009 la Corte determinó que: “Por todo lo anterior, aunque no se desconoce la afectación que para los ciudadanos deviene de las trabas en la resolución de sus conflictos, la forma para mantener la equidad entre aquéllos es la estricta conservación de los mecanismos más equánimes para resolver los asuntos puestos en conocimiento de las autoridades judiciales, como es el caso de seguir el estricto orden cronológico de los trámites. Ello, sin menoscabo de aquellas excepciones razonadas, impuestas por la Constitución o la ley, para dar prelación a ciertas acciones, recursos, peticiones o trámites”.

[21] Ley 446 de 1998 “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

[22] Parámetro reiterado en la sentencia T-1154 de 2004, siguiendo lo establecido, entre otras, en la T-604 de 1995. Al respecto también puede consultarse la T-190 de 1995 y la T-527 de 2009.

[24] Folios 96 a 105.

[25] Ver Sentencia T-527 de 2009.