

**INCUMPLIMIENTO DE TERMINOS PROCESALES - Responsabilidad si es imputable al juez / MORA JUDICIAL - Desidia del juez vulnera derechos fundamentales / CONGESTION JUDICIAL - Valoración bajo criterios de razonabilidad y eficiencia**

La Sala, precisa que la previsión consagrada en el artículo 228 de la Constitución Política que establece que “(...) los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”, opera en el entendido de que el incumplimiento de estos términos por parte del juez le es imputable a título de responsabilidad con efectos sancionatorios siempre y cuando carezca de una explicación razonable o de un motivo válido y, además, cuando la mora se deba a desidia en el ejercicio de sus funciones. Sólo bajo esta connotación, tal conducta se constituye a su vez en vulneratoria de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Es importante poner de presente que la valoración de la congestión judicial, que imposibilita que las decisiones judiciales sean adoptadas con apego a los términos legales debe realizarse con base en parámetros normales de evacuación de procesos judiciales, es decir, con fundamento en criterios de razonabilidad y eficiencia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 228 /

**TURNO PARA DICTAR SENTENCIA - Excepciones. Prelación de fallo / TURNO PARA DICTAR SENTENCIA - Excepción ante graves circunstancias de debilidad manifiesta**

Si bien el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 establece para los jueces la obligación de dictar las sentencias en el estricto orden en que haya pasado el expediente a despacho, sin que éste pueda alterarse, es lo cierto que la norma en comento también consagra una excepción a esta regla en los eventos de sentencia anticipada o de prelación legal. En especial, para los procesos que cursan ante lo Contencioso Administrativo, esa disposición dispone que el orden para fallo puede modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o cuando el Ministerio Público lo solicite por razones de importancia jurídica o de trascendencia social. Ciertamente este sistema de turno para proferir sentencias en el estricto orden en que han pasado al despacho, es un método razonable, conveniente y justo, tanto para las partes como para el juez que debe emitir los respectivos fallos, en la medida que dicho procedimiento atiende las garantías del debido proceso y del derecho a la igualdad. No cabe duda, entonces, que la alteración irrazonada del orden establecido en la ley para proferir sentencias puede conllevar el desconocimiento del debido proceso y del derecho a la igualdad de otras personas que se encuentran en similares condiciones, a la espera de una decisión judicial. Pese a ser esta la regla de general observancia en esta materia, es lo cierto que en especiales casos la Sala ha considerado que cuando la persona que solicita se ordene proferir sentencia se encuentra en graves circunstancias de debilidad manifiesta, atendiendo a principios de orden constitucional, lo procedente es darle un trato diferente al de las demás personas que esperan turno de sentencia, con la finalidad que cuente con la definición de la controversia que afecta sus intereses y conozca así de manera oportuna a que atenerse.

**FUENTE FORMAL:** LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 18

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la alteración del turno para dictar sentencia: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de junio de 2008, Rad. 2008-0274 (AC), M.P. Susana Buitrago Valencia; sentencia de 7 de junio de 2006, Rad. 2006-00604 (AC), M.P. Darío Quiñones Pinilla

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Bogotá D. C., trece (13) de noviembre de dos mil nueve (2009)**

**Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00784-01 (AC)**

**Actor: MARIA DIRLEY TORRES LOPEZ Y OTROS**

**Demandado: CONSEJO DE ESTADO SECCION TERCERA**

Procede la Sala a resolver la impugnación propuesta por la parte accionante contra la sentencia dictada el 2 de septiembre de 2009, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que rechazó por improcedente la tutela presentada por los señores María Dirley Torres López, Dirley Katterine y Jhon Mauricio Niño Torres.

**ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

Los señores María Dirley Torres López, Dirley Katterine y Jhon Mauricio Niño Torres, por intermedio de apoderado judicial, presentaron acción de tutela contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, de petición y de acceso a la administración de justicia, que consideran vulnerados por la presunta mora judicial en resolver en segunda instancia el proceso de reparación directa radicado bajo el N° 1993-9455.

En consecuencia, formularon la siguiente pretensión:

“Pido respetuosamente que la Jurisdicción Constitucional, como Juez de Tutela, le ordene al Estado colombiano, representado en la Rama Judicial del poder público, concretamente en el H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, que proceda a dictar la sentencia que en derecho corresponda en forma inmediata, a fin de que el perjuicio enorme que se le ha causado a esta familia con la morosidad judicial no siga haciéndose más grave”.

El apoderado de los accionantes sustentó el amparo de tutela en los siguientes **hechos:**

Que el día 22 de julio de 1993, en las instalaciones de la Clínica Bucaramanga, falleció el señor Jesús María Niño Torres, esposo de la accionante y padre de Dirley Katterine y Jhon Mauricio Niño Torres, como consecuencia de las heridas producidas por parte del Ejército Nacional, en el Sitio Balsas, comprensión municipal de El Playón - Santander.

Que en ejercicio de la acción de reparación directa, los accionantes presentaron demanda contra La Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, con el objeto de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios causados por la muerte del señor Niño Torres.

Que el Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia proferida el 17 de agosto de 2007, accedió a las súplicas de la demanda.

Que la referida providencia fue apelada y se encuentra surtiendo el trámite de segunda instancia en el Consejo de Estado, despacho del Consejero Enrique Gil Botero, expediente radicado bajo el N° 6800123150001993094550.

Concluyó que Dirley Katterine y Jhon Mauricio Niño Torres, se encuentran en la imposibilidad de continuar con sus estudios por carencia de recursos económicos, pues la señora María Dirley Torres López, en su condición de madre cabeza de familia, es la única que asume la carga de los gastos familiares.

## **2. Trámite de la solicitud**

Radicada esta solicitud de tutela ante el Tribunal Administrativo de Santander, fue remitida mediante auto de fecha 21 de julio de 2009, por competencia, a esta Corporación (fls. 17 y 18). Sometida a reparto, le correspondió a la Sección Cuarta, que mediante auto del 6 de agosto de 2009, la admitió y ordenó notificar a los accionados (fl. 25).

## **3. Argumentos de defensa de los accionados**

El Consejero de Estado doctor Enrique Gil Botero, conductor del proceso a que se refiere la tutela, contestó la solicitud en los siguientes términos:

- Que no se le está vulnerando a los accionantes los derechos alegados como infringidos, toda vez que en cumplimiento de la Ley 446 de 1998, artículo 18, los procesos que ingresan para fallo se deben resolver en el mismo orden en el que entraron.
- Dijo que la condición de desamparo invocada por los peticionarios no se enmarca dentro de los presupuestos establecidos en la ley para alterar el turno de fallo de los procesos, razón por la cual considera que la acción de tutela debe denegarse.
- Indicó que la Sección Tercera está fallando procesos que ingresaron para fallo en el año 2000 y que el de la referencia pasó al Despacho para tal efecto el 7 de noviembre de 2008.
- Respecto de la mora judicial transcribió algunos apartes de la sentencia T-292 dictada el 10 de mayo de 1999 por la Corte Constitucional.
- Adujo que si bien el término para proferir sentencia está vencido, dicha situación no es vulneradora de derechos constitucionales al encontrarse justificada, no sólo por el volumen de expedientes a cargo del despacho, sino en el hecho de que la ley no permite alterar el turno para fallo.
- Resaltó que los accionantes no probaron la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

#### **4. Sentencia impugnada**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 2 de septiembre de 2009, rechazó por improcedente la solicitud de tutela, en consideración a que no toda dilación en la decisión equivale a mora o negligencia.

Dijo que alterar el turno para proferir sentencia vulneraría el derecho a la igualdad de quienes hacen parte en los procesos que se encuentran en turnos anteriores.

Que la congestión judicial es una situación de fuerza mayor que afecta a la generalidad e impide exigir imposibles actuaciones a los Jueces y Magistrados.

Que aceptar por vía de tutela un trámite preferencial, desconocería la finalidad para la cual fue creado este amparo judicial y desnaturalizaría su función.

## 5. La impugnación

El apoderado de los accionantes, mediante escrito visible a los folios 40 y siguientes del expediente, impugnó el fallo de primera instancia. Solicitó que sea revocado y, que en su lugar, se acceda el amparo invocado.

Como sustento de la impugnación expresó lo siguiente:

“(…) 5°. La Sección Cuarta trae a colación el pensamiento de la H. Corte Constitucional, pero en relación a una materia distinta, cual es la inculpación a un juez o magistrado por incurrir en mora, como fundamento fáctico de una eventual falta disciplinaria, pero aquí no es ese aspecto el que se está tocando, sino el que los damnificados con la muerte del ciudadano JESÚS MARÍA NIÑO PRADA a manos del Ejército Nacional, hecho acaecido en el lejano año de 1993, vale decir hace dieciséis años, llevan ya muchísimo tiempo a las espera de la definición de su caso y de seguir la tónica hasta ahora exhibida por el proceso y la proyección que la misma Sección Tercera hace, y que recoge la Cuarta, acerca de que hasta ahora se están fallando los procesos que para tal fin ingresaron a despacho en el año 2000, como quién (sic) dice hace nueve años, pues nos hallamos en el 2009, la señora TORRES y sus hijos verán la sentencia por el caso de la muerte de su esposo y padre cuando su pleito haya cumplido la bicoca de veintiún o veintidós años, de lo cual no puede decirse que no constituya una flagrante y penosa violación de sus derechos constitucionales.

6°. Ahora bien, la acción de tutela no se creó para discutir en ella derechos colectivos, sino individuales. El caso que aquí se está tratando no es el de la ciudadanía que acude en busca de la justicia, en general, que acaso pudiera ser materia de una acción popular. Aquí se está discutiendo es el caso específico de una familia en concreto, caso en el cual, indudablemente, se han violado los derechos constitucionales de estas personas a un debido proceso, pues no tiene presentación alguna que ya lleven once o doce años de juicio y lo único que se les pueda decir, de cara al futuro, es que deben resignarse a esperar otros once o doce. Ya verá cada afectado, individualmente considerando, a qué vía o vías acude en guarda de sus derechos personales. Este no es el escenario para ello. Y ya verá el Estado, en su momento, qué políticas adopta, en caso de que suceda el fenómeno colectivo (que hasta hoy no se ha visto) vaticinado por la Sección Cuarta, en caso de prosperar esta tutela. Lo cierto es que a la Sra. TORRES y a su hijos, dieciséis años después de perder a su marido y padre, el Estado no les define, no da seña de que vaya a definírsele en el futuro inmediato, su pleito, al que acudieron, precisamente, como la vía que les indicaban la Constitución y la ley para procurar que la ausencia de la cabeza de esa familia, causada por la Fuerza Pública, se viera amortiguada en sus efectos dañinos con el reconocimiento y pago de la condigna indemnización”.

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Carta Política establece que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los eventos especificados. Se trata de un mecanismo residual y subsidiario, pues solamente opera en ausencia de otra vía de defensa judicial, salvo cuando se ejerce como mecanismo transitorio con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

Esta Corporación anticipa que la sentencia de primera instancia será modificada.

En el caso objeto de estudio los accionantes pretenden que se modifique el turno para dictar sentencia de segunda instancia dentro del proceso de reparación directa que instauraron contra La Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, bajo el radicado N° 1993 - 09544 (34.989). La solicitud de prelación de fallo fue presentada en razón a la situación económica que afrontan los peticionarios.

La Sala, en primer lugar, precisa que la previsión consagrada en el artículo 228 de la Constitución Política que establece que “(...) los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”, opera en el entendido de que el incumplimiento de estos términos por parte del juez le es imputable a título de responsabilidad con efectos sancionatorios siempre y cuando carezca de una explicación razonable o de un motivo válido y, además, cuando la mora se deba a desidia en el ejercicio de sus funciones. Sólo bajo esta connotación, tal conducta se constituye a su vez en vulneratoria de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

Es importante poner de presente que la valoración de la congestión judicial, que imposibilita que las decisiones judiciales sean adoptadas con apego a los términos legales debe realizarse con base en parámetros normales de evacuación de procesos judiciales, es decir, con fundamento en criterios de razonabilidad y eficiencia.

En el presente caso, los accionantes no demostraron que correspondía a injustificados motivos, las razones por las cuales a la fecha, después de un año de ingresar al despacho para sentencia de segunda instancia, el fallo que en el proceso de reparación directa profirió el Tribunal Administrativo de Santander en contra de La Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, no haya sido decidida. El honorable Magistrado Ponente del proceso precisó que debido al alto grado de congestión que afecta a la Sección Tercera del Consejo de Estado, no ha podido resolver la apelación y que, además, se están respetando los turnos asignados a los procesos que entran para fallo.

Sobre este punto, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha señalado que no toda dilación en la decisión equivale a mora o negligencia, dadas las condiciones estructurales que generan la congestión de los despachos judiciales. Que, así mismo, por regla general, no es posible, a través de la acción de tutela, ordenar a los jueces el impulso o el pronunciamiento de fondo en los procesos sometidos a su conocimiento “por cuanto se perdería la finalidad para la cual fue creada la tutela y se desnaturalizaría su función, eminentemente protectora de derechos fundamentales, si se permitiera que fuera utilizada como un mecanismo para alterar el turno de un proceso judicial, so pretexto de resolver, con efectos inter partes, los problemas estructurales de congestión que aquejan a la Rama Judicial, pues es sabido que sus efectos son erga omnes ya que, a todos por igual, afecta el notable incremento del tiempo que demanda la decisión, con carácter definitivo, de los asuntos y controversias que se someten a su condición”<sup>1</sup>.

Si bien el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 establece para los jueces la obligación de dictar las sentencias en el estricto orden en que haya pasado el expediente a despacho, sin que éste pueda alterarse, es lo cierto que la norma en comento también consagra una excepción a esta regla en los eventos de sentencia anticipada o de prelación legal. En especial, para los procesos que cursan ante lo Contencioso Administrativo, esa disposición dispone que el orden para fallo puede modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o cuando el Ministerio Público lo solicite por razones de importancia jurídica o de trascendencia social. Esa norma, a la letra dice:

“(..)

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, (2004, marzo), Sentencia (T-256), M.P. Vargas Hernández Clara I., Bogotá.

**ORDEN PARA PROFERIR SENTENCIAS.** Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, **salvo en los casos** de sentencia anticipada o **de prelación legal**. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.

La alteración del orden de que trata el inciso precedente constituirá falta disciplinaria. En estos casos, el Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales, en lo de su competencia, solicitarán al Juez o Ponente la explicación pertinente para efectos administrativos y disciplinarios. El Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales obrarán de oficio o a petición de quienes hayan resultado afectados por la alteración del orden". (Negrilla fuera de texto).

Ciertamente este sistema de turno para proferir sentencias en el estricto orden en que han pasado al despacho, es un método razonable, conveniente y justo, tanto para las partes como para el juez que debe emitir los respectivos fallos, en la medida que dicho procedimiento atiende las garantías del debido proceso y del derecho a la igualdad.

No cabe duda, entonces, que la alteración irrazonada del orden establecido en la ley para proferir sentencias puede conllevar el desconocimiento del debido proceso y del derecho a la igualdad de otras personas que se encuentran en similares condiciones, a la espera de una decisión judicial.

Pese a ser esta la regla de general observancia en esta materia, es lo cierto que en especiales casos la Sala ha considerado que cuando la persona que solicita se ordene proferir sentencia se encuentra en graves circunstancias de debilidad manifiesta, atendiendo a principios de orden constitucional, lo procedente es darle un trato diferente al de las demás personas que esperan turno de sentencia, con la finalidad que cuente con la definición de la controversia que afecta sus intereses y conozca así de manera oportuna a que atenerse<sup>2</sup>.

Por ejemplo en sentencia del 7 de junio de 2006, expediente N° 2006-0604-01, Consejero Ponente Darío Quiñones Pinilla, la Sala sostuvo en uno de los apartes:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, (2008, junio), Exp. 2008-0274-01, M.P. Susana Buitrago Valencia.



“(…) además de las circunstancias legales que autorizan la procedibilidad de alterar el orden establecido para proferir sentencia, si con el cumplimiento de la ley se llegan a sacrificar valores constitucionales más trascendentales que aquellos que se protegen con la aplicación de la norma, el interés legal debe ceder ante la primacía de los valores consagrados como fundamentales por el Constituyente”.

En la presente demanda de tutela se alega que Dirley Katterine y Jhon Mauricio Niño Torres no disponen de los recursos económicos suficientes para continuar con sus estudios superiores, pues su progenitora, la señora María Dirley Torres López “en su condición de mujer cabeza de familia ha tenido que asumir en solitario la agobiadora carga de gastos familiares a través de su modesto trabajo como pequeña comerciante”.

Al respecto, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

- ♦ Que Dirley Katherine Niño Torres, dentro de sus estudios de la Tecnología en Ambiental en la Unidad Tecnológica de Santander, cursó y aprobó, las asignaturas del tercer, cuarto y quinto nivel académico (fl. 9).
- ♦ Que Jhon Mauricio Niño Torres cursó y aprobó del primer al cuarto semestre del programa de Ingeniería de Sistemas en la Universitaria de Investigación y Desarrollo –UDI- (fl. 10).
- ♦ Que los señores Rosa Omaira Peña Durán, Francisco Silvio Renteria Urrutia, Benilda Jaimes Díaz y Luz Marina Chaparro Nuñez, coinciden en declarar que la señora María Dirley Torres López es la encargada de sufragar los gastos de estudios y de manutención de sus hijos Dirley Katherine y Jhon Mauricio Niño Torres, desde el fallecimiento de su esposo a manos del Ejército Nacional (fls. 11 a 15).

De acuerdo con lo anterior se concluye que la señora María Dirley Torres López, es madre cabeza de familia y quien sufraga los gastos de sus hijos Dirley Katherine y Jhon Mauricio. Sin embargo, ese acervo probatorio no demuestra la grave afectación que padece el grupo familiar por carecer del apoyo económico paterno, ni que se encuentren en inminente deficitaria condición de manutención para proporcionarse el mínimo vital o que alguno de los hijos o la viuda del señor afronten alguna enfermedad inhabilitante.

Ante la no acreditación de estas circunstancias que ubicarían la situación en condición de debilidad manifiesta por parte de los tutelantes, no es posible predicar existencia de violación de sus derechos fundamentales por cuenta del orden de turno que ostenta la definición del recurso de apelación.

En consecuencia, como no se advierte vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados, esta Sala modificará la sentencia de primera instancia, que rechazó por improcedente la acción de tutela, en el sentido de negar el amparo deprecado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO.- PRIMERO. MODIFICAR** la sentencia del 2 de septiembre de 2009, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado y, en su lugar, **NEGAR** la tutela instaurada por los señores María Dirley Torres López, Dirley Katterine y Jhon Mauricio Niño Torres.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO. REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente al de ejecutoria de esta providencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**  
Presidente

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

**MAURICIO TORRES CUERVO**