



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SENTENCIA No. 061 /2016

SIGCMA
LIZADO
XXI

SALA DE DECISIÓN N° 005 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Noviembre ocho (8) de dos mil dieciséis (2016)

Acción	TUTELA (Acumulado)
Radicado	13001-23-33-000-2016-00983-00 13001-23-33-000-2016-00984-00 13001-23-33-000-2016-00955-00 13001-23-33-000-2016-01014-00
Demandante	INÉS NAAR PAUTT , DONALDO FUENTES IRIARTE, SOCORRO GONZÁLEZ OROZCO, DORA BALANGUERA GELVES Y OTROS
Demandado	JUZGADO DÉCIMO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, cuando existe mora judicial justificada, además porque no se estructuran los presupuestos para el amparo transitorio.</i>

I. OBJETO A DECIDIR

Mediante escrito de fecha veinte(20) de octubre de dos mil dieciséis (2016), Los señores **INÉS NAAR PAUTT, DONALDO FUENTES IRIARTE, SOCORRO GONZÁLEZ OROZCO, DORA BALANGUERA GELVES Y OTROS** instauraron acción de tutela contra el **JUZGADO DÉCIMO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**, para que, por medio de la misma, se le ampare el derecho fundamental al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y vivienda digna.

II. ACCIONANTES

La presente acción la instauran los señores **INÉS NAAR PAUTT, DONALDO FUENTES IRIARTE, SOCORRO GONZÁLEZ OROZCO, DORA BALANGUERA GELVES Y OTROS**

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra del **JUZGADO DÉCIMO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**.



IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones.

Los procesos acumulados que conforman el *sub examine*, guardan identidad en cuanto a las pretensiones expuestas, las cuales se exponen en las respectivas acciones de tutela:

Los señores INÉS NAAR PAUTT, DONALDO FUENTES IRIARTE, SOCORRO GONZÁLEZ OROZCO, DORA BALANGUERA GELVES Y OTROS, impetran acción de tutela, pretendiendo el amparo constitucional de su derecho fundamental al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y vivienda digna, presuntamente vulnerado por la entidad accionada.

Como consecuencia del amparo deprecado, solicitan que se ordene al JUZGADO DÉCIMO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DE CARTAGENA, proferir la sentencia, a la mayor brevedad posible, del mismo modo, y de ser pertinente, se ordene a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, hacer seguimiento a la Acción de Grupo, a fin de garantizar la efectividad y el respecto a los derechos fundamentales de los accionantes.

4.2. Hechos.

Los procesos acumulados que conforman el *sub examine*, son convergentes en los siguientes hechos, los cuales se exponen como fundamentos fácticos de las respectivas acciones de tutela:

El 26 de junio de 2016, los aquí accionantes interpusieron acción de grupo contra DISTRITO DE CARTAGENA Y OTROS, a fin de que se le indemnice por los daños ocasionados a sus viviendas y los perjuicios morales causados a las 2400 familias que habitan en el sector afectado.

Explica que la acción de grupo radicada con No. 13001-33-33-013-2012-00033-00, fue repartida para su conocimiento al Juzgado Décimo Tercero Administrativo Oral del Cartagena, Despacho judicial en el cual se han venido adelantado las etapas procesales pertinentes.

Afirman que, en el citado proceso se han agotado todas las etapas procesales, entando el proceso para dictar sentencia desde el 19 de febrero de 2016, sin embargo, aún no existe un pronunciamiento por parte de la operadora judicial.



la cuantificación de los daños ocasionados, es por ello que no entienden cuál es la demora para emitir un fallo.

Los accionantes dan fe de la transparencia, idoneidad y rectitud de la juez GIOVANNA BONILLA MITROTIS, dentro del trámite de la citada demanda, quien en algunas ocasiones los ha recibido en su oficina, para brindarle información acerca del estado del proceso.

Comentan que, en alguna oportunidad, la Juez les manifestó que estaba trabajando arduamente para dictar el fallo, pero que la complejidad del proceso, el número de demandantes, la tasación de los perjuicios, sumado a la carga laboral que posee, se le ha hecho prácticamente imposible.

Resaltan que, en el mes de marzo de la presente anualidad, la funcionaria judicial le manifestó que, como tarde el día 30 de junio de 2016, emitiría un fallo dentro de la acción de grupo en la que son demandantes, sin embargo, advierten que está corriendo el mes de octubre, y aún no se conoce una sentencia al respecto.

Explican que, se sienten preocupados, pues al mirar los estados electrónicos publicados por el Juzgado, observan que, ha dictado sentencias en otros procesos, que no tienen tanta trascendencia e importancia como la de su proceso, desconociendo que su demanda es una acción constitucional que debe ser estudiada y fallada con prelación a otros procesos.

Comentan que, el término dado por la ley 472 de 1998, para proferir sentencia en una demanda de acción de grupo, se encuentra vencido, pues el mismo venció a mediados de febrero y hoy se cuentan 8 meses de mora, aproximadamente, vulnerando con tal circunstancia el derecho fundamental a un debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Al respecto, señala que, los artículos 64 y 84 de la Ley 472 de 1998, señala que la sentencia deberá ser proferida en un término perentorio e improrrogable de 20 días, señalando que dicho término es de estricto cumplimiento, como todos los términos procesales, y que además, deberá tramitarse con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia.

Refieren que, desesperados con su situación, se dirigieron al Consejo Seccional de la Judicatura – Bolívar, a fin de que dicha entidad adoptara medidas reales de protección, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SENTENCIA No. 061/2016

SIGCMA

En consecuencia, los Magistrados de la Sala Administrativa, a través del **ACUERDO No. CJHBOA16-336 del 31 de agosto de 2016**, tomaron las siguientes decisiones:

- Exonerar del reparto de acciones constitucionales: tutelas y habeas corpus al Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2016.
- Igualmente, queda exonerarlo del reparto de acciones de grupo y populares, del 5 al 9 de diciembre de 2016.

Los accionantes manifiestan que, las medidas adoptadas por el Consejo Seccional de la Judicatura – Bolívar, es un acto patrocinador y dilatador, pues, no brinda soluciones prontas y eficaces, que es en verdad lo que necesitan los accionantes.

Informan que, se sienten arrepentidos de haber acudido ante dicha entidad, pues consideran que las medidas adoptadas, en lugar de ayudar, lo que hacen es empeorar la situación de los demandantes, atendiendo a que el Consejo Seccional de la Judicatura, no tuvo en cuenta la situación actual que padecen.

Afirman que, el hecho que el Juzgado Décimo Tercero, no dicte la sentencia dentro del término concedido por la ley, vulnera los derechos fundamentales y garantías constitucionales, entre ellos, el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la igualdad y el derecho fundamental a una vivienda digna. Advierten que, tienen el derecho a que se les brinde un proceso sin dilaciones injustificadas, y a que su litigio sea resuelto en un término razonable.

Resalta que, la Defensoría del Pueblo, fue notificada de la existencia de la citada acción de grupo, afirman que, a pesar de ello, dicha entidad no ha emitido un pronunciamiento al respecto, lo que a su consideración, coopera a la vulneración de los derechos fundamental deprecados.

Concluyen, instando por la protección de sus derechos fundamentales, y señalando que es la acción de tutela el mecanismo idóneo y pertinente, para la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la entidad accionada.



V. CONTESTACIÓN

5.1. Juzgado Décimo Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena¹.

Mediante escrito presentado ante esta Corporación el día 25 de octubre de 2016, el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena dio contestación a la acción de tutela de la referencia, argumentando lo siguiente:

Explicó que, la acción constitucional promovida contra el Despacho judicial, se encamina a proteger los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la dignidad humana, al acceso a la administración de justicia, a la vivienda digna y a la igualdad, cuya vulneración, según lo manifestado, se origina en la demora por parte del Despacho judicial accionado, para dictar sentencia dentro de la acción de grupo radicada con No.13001-33-33-013-2012-00033-00.

En lo que corresponde a los hechos que motivan la presente acción de tutela, expuso lo siguiente:

Respecto a los hechos contenidos en los numerales del 1º al 8º, manifiesta que son objeto de discusión en la acción de grupo que cursa en el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, radicado con el No. 13001-33-33-013-2012-00033-00.

Consecutivamente, realiza un recuento descriptivo de las etapas procesales surtidas en el citado proceso, las cuales van desde el auto mediante el cual se admite la demanda, hasta el informe secretarial del 19 de enero de 2016, con el cual ingresa el proceso al Despacho para dictar la respectiva sentencia.

En cuanto al hecho 11, advierte que, es parcialmente cierto, porque el traslado realizado para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión, fue realizado el 10 de diciembre de 2015, y fue el 19 de enero del presente año, el día en que el proceso ingresó al Despacho para dictar sentencia.

Señala que, la valoración de conducencia y pertinencia de las pruebas obrantes en el expediente, las cuales servirán de base para determinar la omisión en cabeza de las entidades accionadas, se encuentra en cabeza del juez y no de las partes del proceso.

¹ Folios 331- 343. Cdno 2.EXP.2016-000984.



Explica que, en el ejercicio de valoración probatoria, el Despacho debe comprobar que en efecto las personas accionantes pertenecen al grupo de afectados. Advierte que, no es tan sencillo como lo quieren hacer ver los accionantes, por el contrario, es un asunto complejo que requiere de mucho estudio y cuidado.

Señala que, una vez fue recibido para dictar sentencia, se dirigió al Consejo Seccional de la Judicatura, a fin de poner a dicha entidad en conocimiento de la complejidad del asunto, todo con el fin de que se adoptaran las medidas pertinentes para la efectiva evacuación del mismo.

Al respecto, manifiesta que, el Consejo Seccional de la Judicatura emitió, para dar respuesta a la solicitud elevada, el Acuerdo CSJBOA 16-336 del 31 de agosto de 2016, mediante el cual ordenó la suspensión del reparto de acciones de tutela del 28 de noviembre al 9 de diciembre y de las acciones populares y de grupo, del 5 al 9 de diciembre de 2016.

Informa que, posterior a ello, se profirió el Acuerdo No. CSJBOA 16-367 del 7 de octubre de 2016, mediante el cual se transformaron las reglas de reparto acordadas, y en su lugar se dispuso, suspender del reparto ordinario de acciones de tutela y de habeas corpus, del 18 al 31 de octubre de 2016, igualmente, ordeno suspender del reparto de acciones de cumplimiento, populares y de grupo del 24 al 31 de octubre de la misma anualidad. Lo anterior, por intermedio de la Dirección Seccional de la Administración Judicial.

Afirma que, para proferir un fallo ajustado a derecho, debe realizar un estudio individualizado de los accionantes, a fin de determinar lo afectados, e igualmente establecer quienes son los propietarios o poseedores de las viviendas o lotes afectados.

Explica que, si bien, la norma prevé que la sentencia debe ser proferida dentro de los veinte días siguientes a su recepción, resalta que, nadie está obligado a lo imposible, entre ellos los jueces de la Republica, y menos si no cuentan con el personal suficiente para que una persona se dedique de tiempo completo a sustanciar el proyecto en cuestión.

Advierde que, en el citado proceso se han brindado las garantías procesales adecuadas, pues se han agotado todas las etapas procesales, y se ha venido trabajando durante meses, pero en tiempos muy cortos. Afirma que, si bien no se ha dictado el fallo dentro del tiempo señalado, ello no ha sido capricho del Despacho.



Frente a la vulneración al derecho a la igualdad, señala que, el mismo no se ha vulnerado, porque los fallos que fueron proferidos, entraron con anterioridad a la acción de grupo, y además, resalta que son fallos que se han dictado en audiencia inicial.

Respecto al derecho a la vivienda digna, también debe considerarse la inexistencia de la vulneración, atendiendo a que, de las pretensiones de la acción de grupo, ninguna va dirigida a la entrega de viviendas, antepone como prueba la renuencia de los accionantes para aceptar la solución de vivienda ofrecida por Distrito de Cartagena.

Anota que, la sentencia que se pretende dentro del citado proceso, no soluciona los problemas de vivienda, entre otras cosas, porque lo que se busca mediante la acción de grupo, es indemnización de perjuicios, y no la entrega de soluciones de vivienda.

Sostiene que, si se pretende la emisión de una sentencia de forma inmediata, el despacho Judicial requerirá medidas reales que permitan dedicarse con exclusividad a la acción de grupo referenciada.

5.2. Consejo Seccional de la Judicatura – Bolívar².

La entidad referenciada, rindió informe dentro de la oportunidad procesal señalada para la contestación de la acción de tutela. Exponiendo lo siguiente:

Manifiesta que, el Consejo Seccional de la Judicatura, realizó un estudio a fin de determinar los asuntos complejos en poder de los Juzgados Administrativos de la ciudad, constatando que tres (3) Despachos judiciales manifestaron tener acciones de complejidad excepcional, otros tres (3) manifestaron contar con proceso ordinarios que cumplen con las características de tal, y el resto manifestó no tener o no se pronunciaron.

Luego de tener la información completa, se determinó un hoja de rutas para los funcionarios que manifestaron tener en sus haberes ese tipo de asuntos, de acuerdo a las competencias legales asignadas a esa Corporación por la Ley Estatutaria de Administración Judicial y los acuerdos de delegación, consistente en la suspensión del reparto de las acciones constitucionales, en coordinación con los jueces.

Advierte que, las fechas referidas en el Acuerdo No. CSJBOP16-336 de 2016, no son producto del patrocinio de esta Corporación a una supuesta morosidad de la Juez Trece Administrativa, tal como lo quiere hacer ver la

² Folios 359 – 361. Cdno 2 del expediente.



accionante, por el contrario, las mismas obedecieron al período en que la funcionaria no tenía asignada fechas para la realización de audiencias.

Reitera que, dentro de las funciones otorgadas a esa Corporación, no se consagra la posibilidad de suspender las diligencias o actuaciones judiciales, por el contrario, las medidas adoptadas se deben adoptar teniendo en cuenta la independencia judicial, no pueden obedecer al capricho de la administración, favoreciendo los intereses de uno o varios de los actores.

Explica que, al adoptar una medida para estos casos, se deberá tener en cuenta los elementos objetivos que favorezcan a la administración de justicia de forma racional y eficiente, teniendo en cuenta todos los extremos, como quiera que, dichas medidas pueden afectar a otros usuarios, los cuales se verán sometidos a mayores esperas para la solución de sus procesos.

Al respecto, señala que un cierre del despacho no se determinó como viable, pues no es un precedente adecuado para los usuarios de la administración de justicia, en razón a que en cada caso la Corporación tendría que determinar en cuáles si ameritan tal relevancia que desplace el resto de los asuntos que conozca el respectivo despacho Judicial.

Advierte que, esa Corporación no desconoce la situación de afectación de los pobladores del barrio San Francisco, precisamente, por ello se tomaron las medidas extraordinarias, sin afectar la prestación del servicio de la administración de justicia, todo con el fin de aliviar las cargas laborales del Juzgado Décimo Tercero Administrativo, por ello, no se acepta el señalamiento referido a que, las medidas son un acto de patrocinio de morosidad para la funcionaria.

Insiste en que, el Consejo Seccional de la Judicatura, no ha violado los derechos fundamentales de los accionantes, entre otras cosas, porque se tomaron las medidas legales que corresponden, en consecuencia, comedidamente solicita que, en lo que refiere a esa Corporación, se despache de manera negativa la acción de tutela, o se desvincule como entidad accionada.

5.3. INTERVENCIONES

5.3.1. Concepto del Ministerio Público³

Mediante concepto No. 078 presentado el 2 de noviembre de 2016, el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, realizó las siguientes consideraciones:

³ Fls. 370 – 376. Cdnno 2. Expediente: 2016- 00984-00



Afirma que, es pertinente tutelar los derechos fundamentales deprecados por los accionantes, y en consecuencia, señalar una fecha prudente para que el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, decida de fondo el asunto de su cargo.

Considera que, a pesar de tratarse de un expediente voluminoso, no debe desconocerse que se refiere a una acción constitucional en la cual el daño a reparar es de aquellos en los que se afecta a un número plural de personas que por su situación, deben ser atendidas de manera pronta y efectiva.

En cuanto a la mora judicial que se presenta en el caso bajo examen, advierte que, no es una mora judicial imputable a la Juez, sino al cúmulo de trabajo que dicha autoridad debe afrontar. En tal sentido, señala que, no existe vulneración a los derechos alegados, en la medida en que, la tardanza de la Juez para emitir un fallo, encuentra su origen en un problema estructural de la administración de justicia, como lo es la congestión judicial. Se trata entonces de una mora judicial justificada.

Seguidamente, hace una explicación del concepto de la mora judicial realizado por la H. Corte Constitucional, y de los eventos en los cuales pueden adoptarse medidas de protección transitorias teniendo en cuenta la calidad de los accionantes.

En ese sentido, estima pertinente amparar los derechos fundamentales deprecados por los accionantes, y en consecuencia, ordenar a la Juez Décimo Tercera Administrativa, profiera una sentencia definitiva en la acción de grupo precitada.

Lo anterior, no sin antes instar al CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE BOLIVAR, para que elabore un plan de manejo de términos y reparto de acciones que garanticen la evacuación pronta y eficaz del fallo.

VI. TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela con radicado No. **2016-00983-00**, demandante SOCORRO GONZÁLEZ Y OTROS, fue presentada el 20 de octubre de 2016⁴, la misma fue admitida mediante auto No. 469 del 24 de octubre de 2016⁵, en donde se dispuso se diera curso a las notificaciones de rigor, ordenándose vincular al consejo seccional de la judicatura por tener injerencia en este asunto.

⁴ Fls. 1-14. Cdno. Ppal. En consonancia con el Acta de Reparto visible a folio 324. Cdno 2. Expediente: 2016.00983-00

⁵ Folio 326 y reverso. ibidem



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SENTENCIA No. 061/2016

SIGCMA

En igual sentido, la acción de tutela con radicado No. **2016-00984-00**, demandante INÉS NAAR PAUTT Y OTROS, fue presentada el 20 de octubre de 2016⁶, la misma fue admitida mediante auto del 24 de Octubre de 2016⁷, en donde se dispuso la notificación de las partes del proceso.

La acción de tutela radicada con No. **2016-00995-00**, originalmente fue repartida al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Laboral, quien al verificar que el accionado es el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, ordenó su remisión a la Oficina Judicial de Cartagena, a efecto de que la sometiera a un nuevo reparto entre los Magistrados que conforma la Sala en el Tribunal Administrativo de Bolívar, por ser este su superior funcional.

Posteriormente, fue asignado para su conocimiento al Despacho de la Magistrada Claudia Peñuela Arce, pero, al verificar que en este Despacho se venía tramitando una acción de tutela en el mismo sentido, se ordenó su remisión mediante auto de fecha 1º de noviembre de 2016⁸, a fin de que las acciones de tutelas fueran tramitadas de manera conjunta, por existir identidad de objeto y pretensiones.

La precitada acción fue recibida por este Despacho el 2 de noviembre de 2016, siendo admitida mediante auto del tres(3) del mismo mes⁹, en el mismo, se ordenó la acumulación con los procesos radicados con No. 2016-00983-00 y 2016-00984-00, igualmente, se ordenó realizar las anotaciones pertinentes en el Sistema de información Justicia XXI, y las respectivas comunicaciones a las partes del proceso.

El expediente con radicado No. **2016-01014-00**, demandante **DORA BALANGUERA GELVES Y OTROS**, vino remitido del Despacho precedido por el Magistrado EDGAR VÁSQUEZ CONTRERAS, a fin de que se tramitara conjuntamente con las acciones precitadas. Fue recibida el día 4 de noviembre de 2016¹⁰, se admitió mediante auto No. 477 del mismo día¹¹, en el mismo se ordenó comunicar a los accionantes y a la entidad accionada y vinculada de la decisión adoptada.

Se resalta que, se ordenó la vinculación del **CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA – BOLÍVAR**, a fin de que rindiera un informe respecto a los motivos de la presente acción, lo anterior, como quiera que, dentro del trámite del

⁶ Fl. 1 – 13. Asimismo se logra visualizar en el Acta de Reparto visible a folio 325 del Cdno 2. Expediente 2016-00984-00

⁷ Fl. 327 y reverso. ibídem

⁸ Folio 313 -314. Cdno 2 del Expediente 2026-00995-00.

⁹ Folio 320 – 321. Cdno 2. ibídem

¹⁰ Folio 318. Cdno Ppal. Expediente 2016-01014-00

¹¹ Folio 319 – 320. Ibidem.



proceso de la acción de grupo, dicha entidad dispuso ciertas medidas para garantizar los derechos fundamentales de los accionantes.

VII. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

7.1. La Competencia

El Tribunal es competente para conocer de las acciones de tutela acumuladas en PRIMERA INSTANCIA, según lo establecido en su artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991.

7.2. El problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar sí:

¿El Juzgado Décimo Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, vulnera los derechos fundamentales deprecados por los accionantes, al no proferir sentencia dentro de la acción de grupo radicada con No. 2012-00033-00, aun cuando la mora judicial no es imputable al operador judicial y cuando ya fueron adoptadas las medidas pertinentes?

Para desarrollar el interrogante anterior se desarrollará el siguiente temario: (i) generalidades de la acción de tutela, (ii) De la mora judicial, del orden para decidir los procesos judiciales y de las circunstancias que permiten alterar los turnos, y (iii) el caso concreto.

7.3. Tesis de la Sala

La Sala decidirá no amparar los derechos fundamentales de los cuales se reclama su amparo, atendiendo a que la mora judicial presentada respecto a la acción de grupo radicada con No. 2012-00033-00, no es atribuible a la Juez Décimo Tercera Administrativa de Cartagena, entre otras cosas, porque a la fecha se encuentran vigentes las medidas adoptadas por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, para su evacuación.

7.4. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos



resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

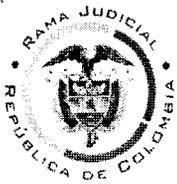
Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como Instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

7.5. De la mora judicial, del orden para decidir los procesos judiciales y de las circunstancias que permiten alterar los turnos.

La Sala, para efecto de dilucidar este punto traerá a colación la sentencia T-803 de 2012 del H. Corte Constitucional, que recoge y reitera la posición sobre el problema jurídico que ha de resolverse en este asunto, pero no transcribirá textualmente toda la sentencia, porque hay unos apartes agregado por la Sala, y para no hacer la lectura de esta providencia tediosa.

La Constitución Política de 1991 consagra los derechos al debido proceso (art 29) y al acceso a la administración de justicia (art 229), los cuales abarcan dentro de su ámbito de protección: (i) el derecho que tiene toda persona de poner en funcionamiento el aparato judicial; (ii) el derecho a obtener una respuesta oportuna frente a las pretensiones que se hayan formulado; y (iii) el derecho a que no se incurran en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones judiciales.



Con el propósito de asegurar la efectividad de los citados derechos, la Ley 270 de 1996 reconoció –entre otros– a la celeridad (art 4º)¹², a la eficiencia (art 7º)¹³ y al respeto por los derechos de los intervinientes en el proceso¹⁴, como principios orientadores de la administración de justicia, cuya exigibilidad abarca el deber del operador judicial de dictar sus providencias dentro de los términos establecidos por la ley.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 228 del Texto Superior dispone que: “Los términos se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”, al mismo tiempo que el artículo 42 del Código General del proceso, al referirse a los deberes del juez, determina que uno de ellos es: (...) “8. Dictar las providencias dentro de los términos legales, fijar las audiencias y diligencias en la oportunidad legal y asistir a ellas.”

En numerosas oportunidades la Corte Constitucional ha reiterado la importancia de este deber, entre otras, al sostener que: “Quien presenta una demanda, interpone un recurso, formula una impugnación o adelanta cualquier otra actuación dentro de los términos legales, estando habilitado por ley para hacerlo, tiene derecho a que se le resuelva del mismo modo, dentro de los términos legales dispuestos para ello.”¹⁵ Por esta razón, en principio, se ha insistido en que el incumplimiento de la obligación de dictar las providencias en los términos de ley, conduce a la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por cuanto no permite una respuesta oportuna frente a las pretensiones invocadas por el actor y aplaza la realización de la justicia material en el caso concreto.

No obstante, la jurisprudencia también ha señalado que, atendiendo la realidad del país, en la gran mayoría de casos el incumplimiento de los términos procesales no es imputable al actuar de los funcionarios judiciales. Así, por ejemplo, existen procesos en los cuales su complejidad requiere de un mayor tiempo del establecido en las normas y en la Constitución para su estudio, para valorar pruebas o para analizar la normatividad existente. Por ello, la jurisprudencia ha destacado que cuando la tardanza no es imputable

¹² “**Artículo 4º. Celeridad.** La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar.

Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Parágrafo.- Los memoriales que presenten los sujetos procesales deberán entrar al despacho del funcionario judicial, administrativo o disciplinario, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación.”

¹³ “**Artículo 7º. Eficiencia.** La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley”.

¹⁴ Sentencia T-803 de 2012.

¹⁵ Sentencia T-227 de 2007. Sobre la materia también se pueden consultar las Sentencias C-1198 de 2008 y T-527 de 2009.



al actuar del juez o cuando existe una justificación que explique el retardo, no se entienden vulnerados los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

En este sentido, en la misma sentencia citada al inicio de este acápite, luego de hacer un extenso recuento jurisprudencial sobre la materia, la Corte Constitucional concluyó que el incumplimiento de los términos se encuentra justificado (i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley¹⁶. Por el contrario, en los términos de la misma providencia, se está ante un caso de dilación injustificada, cuando se acredita que el funcionario judicial no ha sido diligente y que su comportamiento es el resultado de una omisión en el cumplimiento de sus funciones.

Esta posición ha sido acogida y respaldada por decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual –tal y como se señaló en la Sentencia T-1249 de 2004– sigue los mismos parámetros fijados por la Corte Europea de Derechos Humanos, para estudiar la razonabilidad de los plazos que permiten la definición de un proceso. En este orden de ideas, se ha dicho que para establecer si una dilación es o no injustificada, es preciso tener en cuenta: “(i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales y (iv) el análisis global del procedimiento.”

En conclusión, se configura una *mora judicial injustificada*¹⁷ contraria a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia¹⁸, cuando (i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial.

La existencia de una mora judicial injustificada no constituye *per se* un mecanismo que permita alterar el orden de los procesos judiciales o el turno que se haya establecido para su fallo. Sobre este punto, el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 37.6 del Código de Procedimiento Civil¹⁹, indican que el orden para proferir las sentencias es el mismo en el que hayan pasado los expedientes al despacho, so pena de estar incurso en falta disciplinaria.

¹⁶ Sentencias T-1226 de 2001 y T-1227 de 2001

¹⁷ Sentencias T-292 de 1999 y T-220 de 2007.

¹⁸ Sentencia T-1154 de 2004 reiterada en las providencias T-1294 de 2004 y T-220 de 2007.

¹⁹ Numeral 8 del artículo 42 del Código General del Proceso.



En la Sentencia C-248 de 1999, nuestro máximo Tribunal constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 446 de 1998²⁰, con ocasión de una demanda promovida por la presunta vulneración del derecho a la igualdad, en cuanto –según el actor– ponía en las mismas condiciones a todos los procesos, sin importar las disímiles condiciones de cada uno. En palabras de la Corte, la regla establecida en la citada norma es compatible con la Constitución, por cuanto se limita a establecer una pauta o criterio para fijar el orden de atención de los procesos, conforme al principio de razonabilidad y al derecho a la igualdad. Al respecto manifestó que:

“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 otras²¹.”

Por esta razón, en criterio de la H. Corte Constitucional, el sistema de turnos ideado por el legislador, *“garantiza la igualdad, el debido proceso y la efectividad de acceso a la administración de justicia, al paso que contribuye a racionalizar la prestación del servicio de administrar justicia.”*²² Pese a la importancia de este sistema, el propio legislador consagra excepciones. Así, en primer lugar, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en la

²⁰ **“Artículo 18. 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.”

²¹ Sentencia C-248 de 1999. Mp. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

²² Sentencia T-220 de 2007.



Jurisdicción Contencioso Administrativa se podrá modificar el orden de fallo, atendiendo la naturaleza de los asuntos o cuando el Ministerio Público lo solicite, con ocasión de la importancia jurídica y trascendencia social de la decisión²³. En segundo lugar, el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, faculta a los magistrados de las Altas Cortes para que señalen, en ciertos casos excepcionales, que procesos se fallan de manera preferente²⁴.

Ahora bien, según la jurisprudencia constitucional, en los casos en que se presenta un incumplimiento en los términos procesales, más allá de que se acredite la inexistencia de otro defensa judicial, la prosperidad del amparo se somete a que (i) el funcionario haya incurrido en *mora judicial injustificada* y que (ii) se esté ante la posibilidad de que se materialice un daño que genere un perjuicio que no pueda ser subsanado. Lo anterior implica, como ya se dijo, la obligación del juez de tutela de examinar –en cada caso concreto– las condiciones específicas del asunto sometido a decisión judicial, evaluar si existe o no una justificación debidamente probada que explique la mora y evidenciar si el interesado “*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.*”²⁵

²³ En la Sentencia C-248 de 1999, previamente citada, se señaló que esta excepción se ajusta al orden constitucional, por las siguientes razones: por una parte, porque los procesos ante dicha jurisdicción involucran el interés general al ser litigios contra el Estado y, por la otra, porque establecer excepciones al orden de llegada en otras jurisdicciones, puede conducir a la inoperancia de la regla dentro del sistema.

²⁴ La norma en cita establece que: “**Artículo 63A. Del orden y prelación de turnos. Artículo condicionalmente** exequible Artículo adicionado por el artículo **16** de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente. Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso-Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

²⁵ Sentencia T-292 de 1999.



En la Sentencia C-248 de 1999, nuestro máximo Tribunal constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 446 de 1998²⁰, con ocasión de una demanda promovida por la presunta vulneración del derecho a la igualdad, en cuanto –según el actor– ponía en las mismas condiciones a todos los procesos, sin importar las disímiles condiciones de cada uno. En palabras de la Corte, la regla establecida en la citada norma es compatible con la Constitución, por cuanto se limita a establecer una pauta o criterio para fijar el orden de atención de los procesos, conforme al principio de razonabilidad y al derecho a la igualdad. Al respecto manifestó que:

“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 otras²¹.”

Por esta razón, en criterio de la H. Corte Constitucional, el sistema de turnos ideado por el legislador, *“garantiza la igualdad, el debido proceso y la efectividad de acceso a la administración de justicia, al paso que contribuye a racionalizar la prestación del servicio de administrar justicia.”*²² Pese a la importancia de este sistema, el propio legislador consagra excepciones. Así, en primer lugar, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en la

²⁰ **Artículo 18. 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.”

²¹ Sentencia C-248 de 1999. Mp. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

²² Sentencia T-220 de 2007.



Jurisdicción Contencioso Administrativa se podrá modificar el orden de fallo, atendiendo la naturaleza de los asuntos o cuando el Ministerio Público lo solicite, con ocasión de la importancia jurídica y trascendencia social de la decisión²³. En segundo lugar, el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, faculta a los magistrados de las Altas Cortes para que señalen, en ciertos casos excepcionales, que procesos se fallan de manera preferente²⁴.

Ahora bien, según la jurisprudencia constitucional, en los casos en que se presenta un incumplimiento en los términos procesales, más allá de que se acredite la inexistencia de otro defensa judicial, la prosperidad del amparo se somete a que (i) el funcionario haya incurrido en *mora judicial injustificada* y que (ii) se esté ante la posibilidad de que se materialice un daño que genere un perjuicio que no pueda ser subsanado. Lo anterior implica, como ya se dijo, la obligación del juez de tutela de examinar –en cada caso concreto– las condiciones específicas del asunto sometido a decisión judicial, evaluar si existe o no una justificación debidamente probada que explique la mora y evidenciar si el interesado *"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."*²⁵

²³ En la Sentencia C-248 de 1999, previamente citada, se señaló que esta excepción se ajusta al orden constitucional, por las siguientes razones: por una parte, porque los procesos ante dicha jurisdicción involucran el interés general al ser litigios contra el Estado y, por la otra, porque establecer excepciones al orden de llegada en otras jurisdicciones, puede conducir a la inoperancia de la regla dentro del sistema.

²⁴ La norma en cita establece que: "**Artículo 63A. Del orden y prelación de turnos. Artículo condicionalmente** exequible Artículo adicionado por el artículo **16** de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.

Igualmente, las Salas o Secciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura podrán determinar motivadamente los asuntos que por carecer de antecedentes jurisprudenciales, su solución sea de interés público o pueda tener repercusión colectiva, para que los respectivos procesos sean tramitados de manera preferente. Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso-Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio.

²⁵ Sentencia T-292 de 1999.



En este contexto, en la Sentencia C-543 de 1992, además de reiterar el carácter residual de la acción, se explicó el alcance de las atribuciones del juez constitucional frente a la tardanza de un despacho o funcionario judicial en el cumplimiento de los términos procesales. Así expuso que: *"nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8° del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia."* (Subrayas por fuera del texto original).

Como se observa de lo expuesto, en aras de proteger los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en los casos en que procede el amparo constitucional frente al incumplimiento de los términos procesales, el juez de tutela puede ordenar que se proceda a resolver o que se observen con diligencia los plazos previstos en la ley, lo que en la práctica significa una posible modificación en el sistema de turnos. Por esta razón, se exige por parte del juez una revisión minuciosa del caso concreto, teniendo en cuenta que el fin de los turnos es proteger los derechos a la igualdad y el acceso a la administración de justicia de los demás usuarios del sistema judicial.

Por otra parte, en los casos de *mora judicial justificada*, la jurisprudencia de esta Corte Constitucional ha propuesto dos alternativas distintas de solución, en primer lugar, se ha limitado a negar la violación de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por lo que se reitera la obligación de someterse al sistema de turnos, en términos de igualdad²⁶. En segundo lugar, se ha ordenado excepcionalmente la alteración del orden para proferir el fallo, cuando el juez está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional, o cuando la mora judicial supere los plazos razonables y tolerables de solución, en contraste con las condiciones de espera particulares del afectado. Frente a las alternativas propuestas, en aquellos casos en que se está ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios no puedan ser subsanados (perjuicio irremediable), si las circunstancias así lo ameritan y teniendo en cuenta el carácter subsidiario de

²⁶ Véase, por ejemplo, las Sentencias T-668 de 1996, T-243 de 2000, T-1249 de 2004 y T-366 de 2005.



la acción, en los términos previstos en el artículo 86 del Texto Superior, también se puede ordenar un amparo transitorio en relación con los derechos fundamentales comprometidos, mientras la autoridad judicial competente se pronuncia de forma definitiva en torno a la controversia planteada.

En este sentido, por ejemplo, en la Sentencia T-1154 de 2004, a pesar de que la Corte reconoció que existía una mora judicial justificada, que no lesionaba los derechos invocados por el accionante, se decidió decretar la nulidad de un proceso ordinario laboral desde el auto admisorio, con el propósito de evitar los efectos de la prescripción de la acción, por la demora en que se incurrió por la autoridad judicial demandada en notificar el texto de la demanda. En el citado caso, como se observa de lo expuesto, la orden del juez de tutela logró retrotraer el proceso, evitar la consumación de un daño irreparable frente al accionante y dejó a salvo la competencia del juez ordinario para resolver de forma definitiva el asunto sometido a su decisión.

De lo anterior se concluye que, en primer lugar, todo ciudadano tiene derecho al acceso a la administración de justicia y a una resolución pronta y oportuna de sus solicitudes. En segundo lugar, la tardanza en el cumplimiento de los términos judiciales constituye una *mora judicial injustificada* cuando (i) se presenta un incumplimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad judicial. En tercer lugar, es excepcional la posibilidad del juez de tutela de alterar el orden de fallo, ya que el ordenamiento jurídico consagra el deber de someterse a un sistema de turnos, con algunas salvedades reconocidas por el legislador.

Como consecuencia de lo expuesto, en cuarto lugar, en los casos de *mora judicial injustificada*, para que proceda la acción de tutela, (a) además de acreditar la inexistencia de otro defensa judicial, es necesario que (b) se esté ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios se tornen irreparables. Por último, frente a la *mora judicial justificada*, según las circunstancias del caso, es posible (i) negar la violación de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, sometiendo al interesado al sistema de turnos; (ii) ordenar excepcionalmente la alteración del orden para proferir el fallo, cuando el juez está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional, o cuando la mora judicial supere los plazos razonables y tolerables de solución, en contraste con las condiciones de espera particulares del afectado; o (iii) en aquellos casos en que se está ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios no puedan ser subsanados, se puede ordenar un amparo transitorio en relación con los derechos fundamentales comprometidos, mientras la autoridad judicial competente se pronuncia de forma definitiva en torno a la controversia planteada.



7.6 El caso concreto.

En el caso sub examine, los accionantes solicitan el amparo de los derechos fundamental al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y vivienda digna, por encontrarse presuntamente conculcados por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena; en razón a la demora en la emisión de un fallo definitivo con relación a la acción de grupo radicada con No. 2012-00033-00

Así las cosas, la Sala procede a realizar un recuento de los hechos que se encuentran demostrados en el plenario:

En primer lugar, se observa que el día 26 de julio de 2012, los accionantes presentaron acción constitucional de grupo contra el Distrito de Cartagena y otros, con el objeto de que se les indemnizara por los perjuicios materiales sufridos por estos, con ocasión de la ola invernal acaecida en los años 2010 y 2011.

La Oficina Judicial de Cartagena, mediante acta de reparto del 26 de julio de 2012, le asignó para su conocimiento, la acción de grupo, a la cual le fue asignada el radicado No. 13-001-33-33-013-2012-00033-00.

La precitada acción, fue admitida mediante auto del 10 de agosto de 2012, y notificada mediante estado publicado el 13 de agosto de la misma anualidad, y de ahí en adelante se surtieron las etapas procesales pertinentes hasta la etapa en la que se encuentra actualmente, tal como se puede verificar en el Sistema de Información Justicia XXI.

Igualmente, se confirma que, el proceso ingresó al Despacho para proferir sentencia el 19 de enero de 2016, fecha en la cual, se colocó en conocimiento del Consejo Seccional de la Judicatura como del Tribunal Administrativo de Bolívar, de la complejidad excepcional de la acción de grupo objeto de la presente acción de tutela y de la necesidad de medidas para su evacuación efectiva.

En consecuencia, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, al verificar la existencia de procesos de alta complejidad en el Despacho Judicial accionado, procedió a la adopción de medidas para la evacuación efectiva del proceso en mención.

En ese sentido, el 7 de octubre de 2016, la entidad antedicha, emitió el Acuerdo No. CSJBOA16-367, mediante el cual modificó el Acuerdo No. CSJBOA16-336, en el cual dispuso suspender el reparto ordinario de la acciones de tutela y habeas corpus del 18 al 31 de octubre de 2016 y de las



acciones de cumplimiento, populares y de grupo del 24 al 31 de octubre de la misma anualidad, lo anterior con el fin de descongestionar al Juzgado accionado.

Al respecto, los accionantes consideran que, las medidas adoptadas por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, se tornan patrocinadoras de la morosidad y dilatación en la que ha incurrido la operadora judicial accionada. Advierten que, las medidas adoptadas desconocen por completo, la situación especial que padecen, e igualmente que son sujetos de especial protección constitucional.

Dicho en forma breve, los accionantes consideran que, la mora judicial en la que se ve inmersa la Juez Décimo Tercera Administrativa y las medidas adoptadas por el Consejo Seccional de la Judicatura, desconocen sus derechos fundamentales, en la medida en que se encuentran en una situación que amerita de soluciones prontas y efectivas.

Ahora bien, con fundamento en los hechos y pretensiones esbozadas, la Sala entrará a dar respuesta al problema jurídico planteado con antelación, el cual busca establecer si la demora en proferir el fallo de acción de grupo por parte del Juzgado Décimo Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, aun cuando, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, adoptó medidas pertinentes para la evacuación efectiva del proceso en mención.

Como se indicó en las consideraciones de la presente providencia, en virtud de los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política, es deber del operador judicial impartir justicia dentro de los términos establecido por la ley. En lo referente al asunto *sub judice*, la norma especial sobre acción de grupo, ley 472 de 1998, contempla en el artículo 34, los siguientes:

"Art. 34.- Sentencia. Vencido el término para alegar de conclusión, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir la sentencia."

Al contabilizar los Términos previsto en la norma en cita, se observa que el plazo establecido para proferir sentencia en la acción de grupo referenciada, es de veinte (20) días, a partir del momento en que el proceso entra al Despacho para dictar sentencia. En el presente caso, el citado término ha sido ampliamente superado, pues teniendo en cuenta la fecha de ingreso para fallo, esto es, diecinueve (19) de enero del año en curso, han transcurrido, aproximadamente, nueve meses sin que se haya resuelto la controversia planteada.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SENTENCIA No. 061/2016

SIGCMA

Lo anterior, fue puesto en conocimiento del Consejo Seccional de la Judicatura, quien tras considerar el asunto como de complejidad excepcional, ordenó la suspensión del reparto ordinario de acciones constitucionales, todo con el objeto de descongestionar el Despacho señalado.

Se resalta que, las medidas adoptadas, estuvieron vigentes hasta el pasado 31 de octubre de 2016, pero, dentro del trámite de la presente acción, el Consejo Seccional de la Judicatura, a través del Acuerdo No. CSJBOA16-376 del 31 de octubre de 2016, las prorrogó hasta el 30 de noviembre del presente año, dando así, el tiempo suficiente para que la accionada profiera una decisión de fondo en la acción de grupo puesta a su consideración.

Expuesto lo anterior, se colige que la mora judicial que se presenta en el asunto bajo examen, no es imputable a la falta de diligencia de la Juez Décima Tercera Administrativa de Cartagena, sino al cúmulo de trabajo que dicha autoridad debe afrontar. En ese sentido, se afirma que no existe la vulneración de los derechos fundamentales alegado por los accionantes, en la medida en que la tardanza no obedece al descuido de la operadora judicial para tramitar el proceso, sino que, la misma encuentra su origen en el problema estructural que presenta la administración de justicia, como lo es, la congestión judicial y el exceso de trabajo, lo que en fin constituye una mora judicial justificada.

Ahora bien, aun frente a la existencia de la mora judicial justificada, la entidad competente, en el caso, Consejo Seccional de la Judicatura, adoptó las medidas necesarias, suspendiendo el reparto de acciones constitucionales para el Juzgado mencionado durante los meses de octubre y noviembre, ya estimó que no hay lugar a la suspensión de los términos para no vulnerar los derechos de los demás usuarios de la administración de justicia, entre ellos, que dentro de los procesos que están para fallo con un turno anterior, se encuentra una acción popular que también tiene prelación constitucional. En esta acción debemos valorar que la juez accionada desde el momento en que entró la acción de grupo a su despacho para sentencia, solicitó a la autoridad administrativa aquí mencionada la adopción de las medidas necesarias, con la finalidad de evitar que se llegara al estado al que hoy se encuentra, pero esta acción no es para evaluar la oportunidad de las medidas tomadas para conjurar este asunto, porque si así fuera ese hecho estaría superado. De otra parte, se ordenaron las medidas en el área que según el informe rendido por la entidad accionada le genera más congestión, como son las acciones constitucionales, y por ello se suspendió su reparto, por los meses de octubre y noviembre y nueve días del mes de diciembre.

Considera la Sala que, de conformidad con lo expresado por la Corte Constitucional, existen procesos en los cuales su complejidad requiere de un



mayor tiempo del establecido en las normas y en la Constitución para su estudio, para valorar pruebas o para analizar la normatividad existente. Por ello, cuando la tardanza no es imputable al actuar del juez o cuando existe una justificación que explique el retardo, no se entienden vulnerados los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Atendiendo a ello, se resalta que, dentro de la acción de grupo referenciada, son 860 los accionantes, a los cuales debe hacerse una individualización, porque si bien conforman un grupo, los perjuicios sufridos deben ser individualizados en el evento de una posible condena. Lo anterior hace notoria la complejidad de dicho asunto, teniendo en cuenta, que son dos expedientes los acumulados.

En igual sentido, se entiende que el retardo se concibe justificado, cuando el mismo obedece a la complejidad del asunto puesto a su consideración, demostrando diligencia por parte del Juez y cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o congestión judicial, o cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludible que impiden la resolución de las controversias en el plazo previsto en la ley, ya que están programadas varias audiencias dentro de las cuales, hasta la fecha se han realizado 233 hasta el mes de septiembre, y si se observa la actuación procesal adelantada que obra en el informe rendido por la juez, visible a folio 332 al 335 del cuaderno número 2 del expediente 984, que las etapas procesales no se demoraron, fueron muy seguidas, lo cual demuestra que no ha habido negligencia del operador judicial.

Por otra parte, los actores manifiestan ser sujetos de especial protección, sin embargo, al interior de esta acción no hay esa prueba, porque si bien pudieron haber sido damnificados por los fenómenos de la naturaleza, denominado niño y niña, hoy dicha circunstancia está totalmente superada, adicionalmente, según las pretensiones, aquí no se está solicitando la protección del derecho fundamental a una vivienda digna.

Ahora, resalta la Sala que, en el caso *sub examine* no se estructuran los presupuestos necesarios, tal como fueron explicados en la parte considerativa, para que a pesar de la existencia de una mora justificada, se dicten medidas de protección transitoria, con el objeto de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta que no se demostró la materialización del mismo, pues si la circunstancias así lo ameritan, el juez de constitucional puede dictar un amparo transitorio en relación con los derechos fundamentales comprometidos, mientras la autoridad judicial competente, se pronuncia en forma definitiva en torno a la controversia planteada.



En consecuencia, la Sala estima pertinente, denegar el amparo solicitado por los accionantes dentro de la presente acción, en primera lugar, porque existe una mora justificada que no constituye vulneración a los derechos deprecados, como quiera que, tampoco se demostró la estructuración de un perjuicio irremediable, que amerite la adopción de medidas de protección transitorias y en segundo lugar, porque existen medidas adoptadas por el Consejo Seccional de la Judicatura, que aún se encuentran vigentes, y que fueron adoptadas para el caso concreto.

A pesar de lo anterior, se exhorta al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, a fin de que adopte las medidas necesarias para contrarrestar las amenazas recibidas por la funcionaria judicial, las cuales fueron puestas en conocimiento de este Despacho judicial, a través del mensaje enviado mediante correo electrónico el día 2 de noviembre de 2016, e igualmente a la Juez Décima Tercera Administrativa Oral de Cartagena, a fin de que decida de fondo la acción de grupo radicada con No. 2012-00033-00, en el término concedido por el Consejo Seccional de la Judicatura, para que no se sigan amenazando los derechos fundamentales de los accionantes.

VIII. CONCLUSIÓN

Para el presente asunto, la respuesta al problema jurídico planteado será negativa, por cuanto no existe vulneración a los derechos fundamentales alegados por los accionantes, y también, porque existen medidas vigentes tomadas con el objeto de descongestionar el Despacho judicial accionado.

IX. DECISIÓN

En atención a lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR el amparo solicitado en la presentes acciones de tutela según lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: EXHORTAR al **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**, a fin de que adopte las medidas necesarias para contrarrestar las amenazas recibidas por la funcionaria judicial, de los accionantes de la presente acción de tutela, e igualmente, **EXHORTAR** al **JUZGADO DÉCIMO TERCERO ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA**, para que decida de fondo la acción de grupo radicada con No. 2012-00033-00, en el término concedido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SENTENCIA No. 061/2016

SIGCMA

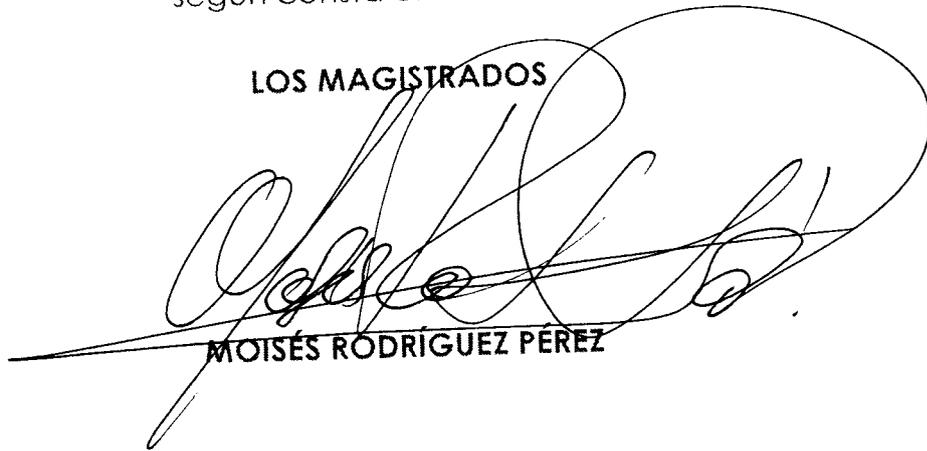
TERCERO: NOTIFICAR por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres días siguientes a su notificación, **REMÍTASE DE INMEDIATO** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

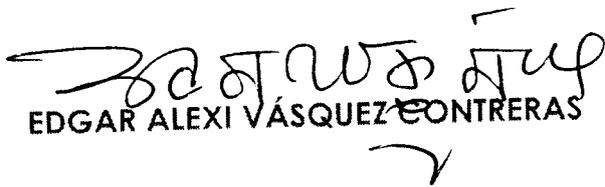
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, según consta en Acta No 38

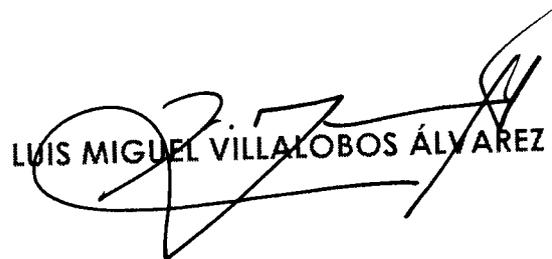
LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ