

MORA JUDICIAL - Dilación injustificada / DILACION INJUSTIFICADA - Violación al derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso / ACCION DE TUTELA - Mecanismo idóneo para amparar los derechos vulnerados por la dilación injustificada y la omisión sistemática de los deberes judiciales

La jurisprudencia de esta Sección tiene una posición reiterada en relación con la existencia de mora judicial, que solo se predica si hay dilación injustificada al resolver los asuntos sometidos a la competencia del juez. Que de acreditarse esta conducta, constituye violación al derecho de acceso a la administración de justicia y de contera, al debido proceso de las partes en un proceso. También se ha dicho que la efectividad de tales derechos fundamentales encuentra sustento en la observancia plena de las formas de cada juicio, de donde deviene el deber de apego a los términos procesales. Igual, se ha considerado que en el decurso procesal existen circunstancias que impiden que los asuntos se resuelvan en los precisos términos que señala la disposición aplicable al trámite, sin que su solo desconocimiento, resulte, per se, constitutivo de violación a dichas garantías constitucionales. Que es necesario examinar la complejidad del asunto y la congestión laboral como eventos de justificación a dicha mora. Sin embargo, cuando la dilación es originada en la falta de diligencia y en la omisión sistemática de los deberes judiciales, se ha puntualizado que la tutela es el mecanismo idóneo para garantizar la protección constitucional.

MORA ADMINISTRATIVA - La administración incurre en mora cuando existe dilación injustificada

En este caso la mora que se alegó como motivo de la tutela no es del orden judicial, pero habida cuenta que la administración pública en desarrollo de sus competencias debe igualmente pronunciarse en término respecto de las actuaciones que surte, la tardanza en resolverlas se justifica bajo estos mismos criterios.

ACCION DISCIPLINARIA - Procuraduría superó el término razonable para resolver el recurso de apelación / DEBIDO PROCESO - Procedencia del amparo

La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación explicó que en el sub lite, el término para resolver el recurso de apelación propuesto contra la decisión de la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública que sancionó al tutelante con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de diez (10) años por conductas acaecidas mientras fungía como Gobernador del departamento de Caldas, si bien está superado, se justifica por la complejidad que el examen del expediente requiere dado su volumen -que comprende diez (10) cuadernos principales, siete (7) anexos y quince (15) medios de grabación- y por las diferentes peticiones que ha debido resolver luego de haber asumido la competencia en segunda instancia. De acuerdo con lo alegado, para la Sala el proceso disciplinario no ha presentado inactividad, pues luego del traslado para alegar de conclusión -auto No. 25 del 19 de julio de 2012- la Procuraduría atendió solicitudes referentes a expedición y remisión de copias auténticas de la actuación a otras entidades y también sobre información del estado actual del trámite disciplinario, por tal motivo se descarta la existencia de negligencia por parte de los funcionarios responsables de adoptar la decisión que se echa de menos... Pero, justamente en atención al contenido de la sanción apelada -destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas-, y al momento en que se inició la investigación disciplinaria, esto es, el 3 de octubre de

2011, la Sala encuentra fundado el reclamo que invoca el señor Aristizabal sobre la necesidad de resolución del trámite seguido en su contra... Entonces, en un examen de ponderación entre el derecho que le asiste al investigado de conocer prontamente la situación jurídica específica que en este caso presenta la condición especial de tratarse de una inhabilidad para el desempeño de cargos públicos por el término de diez (10) años, de cara a la justificación que tiene la entidad accionada para sustentar la omisión en resolver el recurso de apelación en contra de dicha sanción por fuera de los términos establecidos en la ley disciplinaria, encuentra la Sala que la Procuraduría ha superado un término razonable para la definición del asunto lo impone mantener el amparo, pero modificará la decisión de tutela en cuanto al plazo concedido para el efecto. Tal decisión atiende a la importancia de las decisiones a cargo de la entidad accionada y en esa medida considera la Sala que dos (2) meses para definir el asunto -que de paso la propia Procuraduría señaló que se encuentra en etapa final cuando contestó la tutela-, son suficientes para que resuelva el recurso de apelación interpuesto.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2002 - ARTICULO 30

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-41-000-2014-00415-01(AC)

Actor: MARIO ARISTIZABAL MUÑOZ

Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la Procuraduría General de la Nación contra el fallo del 31 de marzo de 2014 dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", que amparó el derecho fundamental al debido proceso del tutelante.

I. ANTECEDENTES

1. Petición de amparo constitucional

Con escrito radicado el 14 de marzo de 2014 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Mario Aristizabal Muñoz, quien actuó por conducto de apoderado judicial, presentó acción de tutela para que se le

amparara el derecho fundamental al debido proceso, que consideró trasgredido por la Procuraduría General de la Nación.

A título de amparo pidió:

“De la manera más respetuosa le solicito al Juez Constitucional dar la orden a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, de dictar fallo de segunda instancia en el término de cuarenta y ocho horas (48) reconociendo si procede o no la prescripción de la acción disciplinaria solicitada y no dilatar más las obligaciones inherentes a su cargo, teniendo en consideración su calidad de operadores disciplinarios”.

La solicitud de tutela se apoya en los siguientes **hechos**, que la Sala resume así:

- *En el marco del proceso verbal disciplinario¹ la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, mediante fallo de primera instancia de 26 de enero de 2012, sancionó al tutelante con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de diez (10) años por conductas acaecidas mientras fungía como Gobernador del departamento de Caldas.*
- *El 26 de enero de 2012 interpuso recurso de apelación contra la sanción impuesta, recurso que fue complementado con escrito del 6 de febrero del mismo año.*
- *Que el 16 de enero de 2014, solicitó ante la referida Sala Disciplinaria dar por terminado el proceso de la referencia, bajo el entendido que no podía proseguirse “la acción disciplinaria por haber operado el fenómeno de la prescripción, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002”.*

2. Sustento de la vulneración

A juicio del tutelante, la omisión de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en resolver el recurso de apelación interpuesto contra de la decisión que le fue desfavorable, después de dos años de haberse ejercitado y cinco años de haberse presentado la conducta por la cual se le investiga, lesiona su derecho

¹ *Diligencias en las que se investigó “la conducta de los señores Mario Aristizabal Muñoz, María del Pilar Joves Ramírez y Adolf León Mejía Grand, relacionadas con presuntas irregularidades en el trámite y celebración del Otrosí del 19 de enero de 2009, que modificó el contrato de concesión suscrito entre la Empresa Departamental de Salud de Caldas – EDSA y la Empresa SUSUERTE S.A.” (fl. 13. Fallo Disciplinario de Primera instancia)*

fundamental al debido proceso, máxime, cuando en su concepto “ha operado el fenómeno de la prescripción”.

3. Trámite de la solicitud de amparo

Por auto de 14 de marzo de 2014, el Magistrado a quien correspondió por reparto la tutela del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, la admitió y ordenó notificarla a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.

4. Argumentos de defensa de la Procuraduría General de la Nación

La entidad accionada concurrió al trámite de tutela por medio de las siguientes respuestas rendidas por diferentes dependencias así:

4.1. La Sala Disciplinaria

Por conducto del Presidente de la Sala Disciplinaria, se opuso a la prosperidad de la petición de amparo. Explicó que debido a la alta importancia del objeto del proceso disciplinario, su decisión le fue delegada por el Jefe del Ministerio Público a dicha Sala, que el proceso fue reasignado el 21 de febrero de 2014 con ocasión “del traslado de personal al interior de la Procuraduría General de la Nación”.

Afirmó, que la actuación disciplinaria seguida en contra del actor, consta de “diez (10) cuadernos originales con 2829 folios; siete (7) anexos con 391 folios, 125 folios, 234 folios, 201 folios, 333 folios, 309 folios y un anexo 7 (sic) con 15 medios de grabación; así mismo obran 8 DVD y 13 Minidvd, conforme reseña obrante a folios 2552, 2607, 2688, 2690, 2710, 2762 del cuaderno original número 10, al recogerse la actuación en audiencia a través del sistema de videograbación”.

Que debido a la complejidad y extensión del acervo probatorio, a la fecha, el recurso de apelación propuesto se encuentra aún en etapa de análisis. Que el tiempo tomado para resolverlo, es justificado por tales motivos, máxime si se tiene en cuenta que en el curso procesal se han presentado varias peticiones exógenas que se han debido resolver, y que han impedido adoptar una decisión en un menor tiempo. Particularmente, se refirió a las solicitudes de expedición de copias e informes solicitados por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la

Policía Nacional de 5 de julio de 2012, por la Veeduría de la Procuraduría General de 16 de julio de 2002, por la Sección Primera del Consejo de Estado de 9 de agosto de 2012, y por la Fiscalía Cinco Seccional de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública de Manizales de 18 de septiembre de 2013.

Respecto de la solicitud de declaratoria de prescripción a la que alude el tutelante, señaló que ésta será resuelta en el fallo definitivo. No obstante, lo informado, consideró que tal prescripción se interrumpió con la decisión disciplinaria de primera instancia.

4.2. La Oficina Jurídica

Por conducto de apoderado judicial esta dependencia de la autoridad accionada solicitó declarar la improcedencia de la tutela, en tanto la actuación administrativa que se censura no ha culminado. Que solo hasta que se dicte decisión definitiva que resuelva el recurso de apelación, la entidad se pronunciará sobre la prescripción solicitada por el señor Aristizabal.

Que el tutelante no probó la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo, el que tampoco se advierte, por cuanto de la actuación disciplinaria cuestionada no se encuentra en firme.

5. La sentencia de primera instancia

Mediante fallo del 31 de marzo de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A" amparó el derecho fundamental invocado y, en consecuencia, ordenó a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, proferir fallo de segunda instancia en la actuación disciplinaria seguida en contra del señor Mario Aristizabal Muñoz, en el término de diez (10) siguientes a su notificación.

Como fundamento de su decisión señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 734 de 2002², el fallador en el trámite de la segunda

²Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

"ARTÍCULO 180. RECURSOS. <Artículo modificado por el artículo 59 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso de reposición procede contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación, el cual debe interponerse y sustentarse verbalmente en el momento en que se profiera la decisión. El director del proceso, a continuación, decidirá oral y motivadamente sobre lo planteado en el recurso.

instancia en un proceso disciplinario cuenta con un término de diez (10) días para resolver el recurso de apelación -que puede ser ampliado por un lapso igual-, previo traslado a las partes para alegar de conclusión por dos (2) días.

Advirtió que dicho plazo se encuentra más que vencido, en tanto el traslado para alegar se surtió mediante auto de 24 de julio de 2012, sin que se haya probado un motivo o justificación razonable para la demora en proferir el respectivo fallo.

6. La impugnación

El apoderado de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación impugnó el fallo de primera instancia. En síntesis, señaló que no fueron razones de negligencia o inoperancia las que determinaron la omisión de la entidad en resolver el citado proceso disciplinario. Que según la jurisprudencia, son estas circunstancias las que ameritan una orden de amparo por mora administrativa.

Insistió en que la tardanza ha sido producto del volumen del expediente, que comprende diez (10) cuadernos principales, siete (7) anexos y quince (15) medios de grabación, y en la dificultad que implica el análisis de dicho material.

Relacionó las actuaciones procesales y extraprocesales cumplidas al interior de dicho plenario, con el fin de desvirtuar que el procedimiento no se ha encontrado inactivo, ni tampoco ha sido abandonado negligentemente.

Explicó que la orden de amparo que se dictó limita el principio de eficiencia ante el de celeridad. Que el apego del operador disciplinario a los términos de dicho

El recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento. Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación en estrados, agotado lo cual se decidirá el mismo.

Las decisiones de segunda instancia se adoptarán conforme al procedimiento escrito.

De proceder la recusación, el ad quem revocará la decisión y devolverá el proceso para que se tramite por el que sea designado.

En caso de revocarse la decisión que negó la práctica de pruebas, el ad quem las decretará y practicará. También podrá decretar de oficio las que estime necesarias para resolver el fondo del asunto, debiendo garantizar el derecho de contradicción.

Antes de proferir el fallo, las partes podrán presentar alegatos de conclusión, para lo cual dispondrán de un término de traslado de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado, que es de un día.

El ad quem dispone de diez (10) días para proferir el fallo de segunda instancia. Este se ampliará en otro tanto si debe ordenar y practicar pruebas.

proceso sancionatorio “sacrifica en muchas ocasiones, una resolución de los casos a su cargo en forma justa”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Panorama general de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la tutela como un mecanismo judicial encaminado a la protección de los derechos fundamentales cuando éstos se amenacen o se vulneren por la acción o por la omisión de la autoridad pública o por particulares en algunos casos especiales.

Este instrumento de defensa se caracteriza por su trámite preferente, su residualidad y su subsidiariedad, a la luz del precepto superior que la consagra y del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 que la reglamenta, lo que permite advertir que el ejercicio de la tutela no es absoluto, está limitado por las causales de improcedencia allí contenidas, entre otros motivos, la relativa a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial para garantizar la protección del derecho que se alega amenazado o vulnerado.

Esta causal de improcedencia tiene una salvedad: cuando la solicitud de amparo se eleva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y las circunstancias que invoca, se acrediten al menos sumariamente.

Entonces, para que la tutela proceda excepcionalmente cuando el actor cuenta con la posibilidad de acudir a otro mecanismo de defensa judicial -por cuanto aún no ha caducado el término establecido para instaurar el proceso judicial ordinario-, requiere que se pruebe la necesidad de la intervención con carácter inmediato y urgente para impedir la configuración de un perjuicio irremediable, mientras el juez natural decide de fondo sobre el proceso ordinario.

2. Del objeto de la impugnación

Corresponde a la Sala determinar si revoca o no el amparo concedido por el a quo, por cuanto la tardanza en resolver la segunda instancia del proceso disciplinario seguido en contra del señor Mario Aristizabal Muñoz, según lo alega la entidad, no se debe a la negligencia o inoperancia de la Procuraduría General

de la Nación, -únicos aspectos en los que la jurisprudencia castiga la mora [judicial]-, sino a la complejidad del asunto derivada del volumen del expediente y de tener que resolver solicitudes presentadas durante el curso del trámite de la apelación, contra el fallo disciplinario.

3. De la mora en resolver asuntos sometidos a la competencia de la autoridad pública

Comienza la Sala por destacar que tal y como lo plantea la autoridad pública impugnante, la jurisprudencia de esta Sección tiene una posición reiterada en relación con la existencia de mora judicial, que solo se predica si hay dilación “injustificada” al resolver los asuntos sometidos a la competencia del juez. Que de acreditarse esta conducta, constituye violación al derecho de acceso a la administración de justicia y de contera, al debido proceso³ de las partes en un proceso.

También se ha dicho que la efectividad de tales derechos fundamentales encuentra sustento en la observancia plena de las formas de cada juicio, de donde deviene el deber de apego a los términos procesales.

Igual, se ha considerado que en el decurso procesal existen circunstancias que impiden que los asuntos se resuelvan en los precisos términos que señala la disposición aplicable al trámite, sin que su solo desconocimiento, resulte, per se, constitutivo de violación a dichas garantías constitucionales. Que es necesario examinar la complejidad del asunto y la congestión laboral como eventos de justificación a dicha mora.

Sin embargo, cuando la dilación es originada en la “falta de diligencia y en la omisión sistemática de los deberes judiciales”⁴, se ha puntualizado que la tutela es el mecanismo idóneo para garantizar la protección constitucional.

Ahora bien, en este caso la mora que se alegó como motivo de la tutela no es del orden judicial, pero habida cuenta que la administración pública en desarrollo de sus competencias debe igualmente pronunciarse en término respecto de las

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. Sentencia de 10 de abril de 2014, Rad. 11001-03-15-000-2013-02251-01: Actor: Jaqueline Chanaga Meneses.

⁴ Sentencia T-1019/2010

actuaciones que surte, la tardanza en resolverlas se justifica bajo estos mismos criterios.

4. De la decisión

La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación explicó que en el sub lite, el término para resolver el recurso de apelación propuesto contra la decisión de la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública que sancionó al tutelante con destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por el término de diez (10) años por conductas acaecidas mientras fungía como Gobernador del departamento de Caldas, si bien está superado, se justifica por la complejidad que el examen del expediente requiere dado su volumen -que comprende diez (10) cuadernos principales, siete (7) anexos y quince (15) medios de grabación- y por las diferentes peticiones que ha debido resolver luego de haber asumido la competencia en segunda instancia⁵.

De acuerdo con lo alegado, para la Sala el proceso disciplinario no ha presentado inactividad, pues luego del traslado para alegar de conclusión -auto No. 25 del 19 de julio de 2012- la Procuraduría atendió solicitudes referentes a expedición y remisión de copias auténticas de la actuación a otras entidades y también sobre información del estado actual del trámite disciplinario, por tal motivo se descarta la existencia de negligencia por parte de los funcionarios responsables de adoptar la decisión que se echa de menos.

Ahora bien, aunque las actuaciones surtidas no corresponden a actos propios de la definición del recurso, está claro que las mismas se presentaron con ocasión del mismo. Además, según lo advirtió la Procuraduría, el tema sometido al análisis de esa Sala por su importancia y extensión, justifica el que a la fecha no se haya resuelto.

Pero, justamente en atención al contenido de la sanción apelada -destitución e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas-, y al momento en que se inició

⁵ Particularmente refirió las peticiones de copias auténticas e informes solicitados por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de 5 de julio de 2012, por la Veeduría de la Procuraduría General de 16 de julio de 2002, por la Sección Primera del Consejo de Estado de 9 de agosto de 2012, por la Fiscalía Cinco Seccional de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública de Manizales de 18 de septiembre de 2013

la investigación disciplinaria, esto es, el 3 de octubre de 2011⁶, la Sala encuentra fundado el reclamo que invoca el señor Aristizabal sobre la necesidad de resolución del trámite seguido en su contra, por las siguientes razones:

- *Del contenido del fallo disciplinario se advierte que el proceso se inició cuando la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública asumió la competencia sobre la investigación “con fundamento en la designación que como funcionario especial [hiciera] el pasado 3 de octubre de 2011, el Señor Procurador General de la Nación”.*
- *La Delegada produjo su decisión en audiencia el 26 de enero de 2012⁷, contra la cual se interpuso recurso de apelación, el que fue complementado por escrito radicado el 6 de febrero de 2012. El 19 de julio de ese mismo año se dispuso correr traslado para alegar de conclusión.*
- *La primera instancia se adelantó en un término de cuatro (4) meses, mientras que la segunda ha tomado cerca de dos (2) años para su resolución definitiva, contados a partir del vencimiento del término para alegar.*

Entonces, en un examen de ponderación entre el derecho que le asiste al investigado de conocer prontamente la situación jurídica específica que en este caso presenta la condición especial de tratarse de una inhabilidad para el desempeño de cargos públicos por el término de diez (10) años, de cara a la justificación que tiene la entidad accionada para sustentar la omisión en resolver el recurso de apelación en contra de dicha sanción por fuera de los términos establecidos en la ley disciplinaria, encuentra la Sala que la Procuraduría ha superado un término razonable para la definición del asunto lo impone mantener el amparo, pero modificará la decisión de tutela en cuanto al plazo concedido para el efecto.

Tal decisión atiende a la importancia de las decisiones a cargo de la entidad accionada y en esa medida considera la Sala que dos (2) meses para definir el asunto -que de paso la propia Procuraduría señaló que se encuentra en “etapa

⁶ Según se desprende del contenido del fallo disciplinario de 26 de enero de 2012, proferido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública. fls. 13-61 c.p.

⁷ *Ibidem.*

final” cuando contestó la tutela-, son suficientes para que resuelva el recurso de apelación interpuesto.

En ese orden, como se anticipó la Sala modificará la providencia impugnada, en el sentido de ampliar el término concedido por el a quo para el cumplimiento de la orden de amparo y la confirmará en todo lo demás.

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,

FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR el amparo al derecho fundamental al debido proceso concedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”.

SEGUNDO.- MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia de 31 de marzo de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, el cual quedará así:

SEGUNDO: ORDÉNASE a la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para que en el término de dos (2) meses siguiente, contados a partir de la notificación de la presente providencia, profiera fallo definitivo de segunda instancia, en el marco del proceso seguido en contra del señor Mario Aristizabal Muñoz.

TERCERO.- NOTIFICAR esta providencia en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

CUARTO.- REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes al de la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA