



Función Pública

Sentencia 1171 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA T-1171/03

Referencia: expediente T-753438

Peticionario: Carlos Andrés Fontalvo Lopera

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., cuatro (4) de diciembre de dos mil tres (2003).

LA SALA SEGUNDA DE REVISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

[Ver el Acuerdo del C.S.J. 2118 de 2003](#) , [Ver la Sentencia de la Corte Constitucional T-084 de 2004](#)

SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número ocho ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 6 de agosto de 2003.

I. Antecedentes

Carlos Andrés Fontalvo Lopera presentó acción de tutela contra la Inspección de Policía de Usaquén, por considerar que dicha entidad está desconociendo sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, con fundamento en lo siguiente:

1. Que entre él, en calidad de arrendador y Ana Lucrecia Larrota López y Pedro Raúl Poveda, como arrendatarios y Luis Antonio Robayo Riaño e Importaciones y Distribuciones Rodapol E.U. Empresa Unipersonal, en calidad de coarrendatarios solidarios, se suscribió el 6 de marzo de 2001 un contrato de arrendamiento de vivienda urbana por el término de 12 meses, cuyo canon de arrendamiento se fijó por las partes en la suma de \$600.000 pesos mensuales, los cuales según lo dispuesto por la cláusula segunda del contrato deberían ser pagados a favor el arrendador dentro de los 5 primeros días de "cada período contractual".
2. Manifiesta el demandante que los arrendatarios solamente cancelaron los dos primeros cánones mensuales, incurriendo en mora de los cuatro meses siguientes, razón por la cual en varias oportunidades dialogó con ellos con resultados negativos, como quiera que le manifestaron su falta de interés en cubrir los arrendamientos adeudados "y siempre con sonrisas burlescas". En vista de ello, procedió a contratar un abogado con el objeto de lograr la restitución del inmueble arrendado.
3. Mediante sentencia proferida por el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá el 8 de julio de 2002, confirmada luego de surtirse el grado de consulta, por el Juzgado Treinta y Siete Civil del Circuito de la misma ciudad el 5 de diciembre del mismo año, se declaró terminado el contrato de arrendamiento aludido "y que recaía sobre el bien inmueble ubicado en la calle 104 No. 16-30 Apartamento 202 Edificio el Retorno de Bogotá por el incumplimiento de los demandados al no pagar las rentas a partir del mes de mayo de 2001 y hasta la fecha de presentación de esta tutela".
4. Aduce el demandante que desde el comienzo del proceso de restitución de inmueble arrendado (casi dos años de duración), ha requerido en forma personal a los arrendatarios morosos, sin que ninguno de ellos haya pagado suma alguna de dinero, y sin manifestar ninguna intención en entregar el inmueble en mención "ya que la señora ANA LUCRECIA LARROTA, en su calidad de arrendataria del apartamento, es abogada titulada y siempre está burlándose, argumentando su conocimiento sobre el proceso y la lentitud de la Justicia colombiana para ejecutar las decisiones judiciales".
5. Agrega el actor que surtido el grado de consulta y ejecutoriado el auto de cumplimiento de lo decidido por el superior, se libró por el Juzgado Veintidós Civil Municipal, el Oficio Comisorio No. 165-03 el 13 de marzo de 2003, a la Inspección de Policía de Usaquén, sin que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela se haya fijado fecha para la entrega del inmueble por parte de la inspección mencionada argumentando la lentitud del reparto, así como la existencia de decretos expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá según los cuales se tiene que cumplir con un turno consecutivo. Añade que en la inspección accionada le han expresado que aproximadamente la entrega del inmueble se podría realizar

entre enero y marzo de 2004, lo cual a su juicio resulta completamente ilógico "ya que después de soportar a unos 'vividores' en mi propiedad durante dos años aproximadamente, que duró el proceso de Restitución de Inmueble Arrendado, burlándose de la justicia sin recibir dinero alguno por los cánones adeudados y obligado mensualmente al pago de las cuotas de la hipoteca, me parece INJUSTO y una clara Violación a mis derechos fundamentales esperar de nueve meses a un año más de tiempo para poder obtener de nuevo la posesión sobre mi propiedad, después de haber obtenido sentencia ejecutoriada a mi favor".

Respuesta de la Inspección Primera C Distrital de Policía de Usaquén

La titular de la entidad accionada, en respuesta a la acción de tutela interpuesta en su contra, expresó que el día 14 de marzo del presente año, recibió por reparto el despacho comisorio No. 165-3 del Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, al cual se le señaló fecha dentro de los tres días siguientes como lo ordena la Resolución No. 1578 de 2002 y, le correspondió como fecha para realizar la diligencia de restitución de inmueble arrendado, el 26 de enero de 2004, por cuanto la fecha debe ser señalada ciñéndose en forma estricta al orden cronológico de llegada, sin que puedan existir excepciones a ese procedimiento, según lo dispone el Decreto 150 de 1991.

Añade que si bien es cierto el tiempo entre la fecha en que se recibió el despacho comisorio y la fecha para su diligenciamiento es tan distante, ello se debe a que el promedio de asuntos para cada inspección por reparto es de 15 a 20, y sólo se pueden evacuar diligencias un día a la semana. Por ello, aduce que ese despacho ha cumplido estrictamente lo ordenado por la Secretaría de Gobierno y, en ese orden de ideas, solicita desestimar las acusaciones del demandante pues en ningún momento ha incurrido en dilaciones injustificadas en el trámite del asunto que se analiza.

II. Decisiones judiciales objeto de revisión.

Fallo de primera instancia

El Juzgado Segundo Civil Municipal de Bogotá, negó la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Andrés Fontalvo Lopera, por considerar que la accionada actuó de manera legítima como quiera que se ajustó a lo ordenado por la Secretaría de Gobierno en la Resolución No. 1578 de 2002 y por el Juez Veintidós Civil Municipal de esta ciudad, ciñéndose estrictamente al orden cronológico de llegada de los respectivos despachos judiciales.

Aduce el a quo que analizadas las normas que regulan el reparto de despachos comisorios, se puede concluir que a la inspección demandada no se le puede endilgar una demora injustificada en sus actuaciones, pues la tardanza obedece al exceso y recargo de trabajo y no a un comportamiento negligente. Por ello, considera que no existió vulneración del derecho al debido proceso ni se advierte denegación de justicia, pues la conducta de la accionada se ajustó en todo a las normas legales "siendo justificable la tardanza en el señalamiento de la fecha para la práctica de la diligencia de entrega del inmueble ubicado en la Calle 104 No. 16-30 Apartamento 202 de esta ciudad, en virtud de que la misma se debe al acatamiento de las normas de carácter general que regulan el funcionamiento y organización de las Inspecciones de Policía, en materia de comisiones".

Concluye señalando que si bien no se puede desconocer el perjuicio que la demora en la práctica de la diligencia de restitución de inmueble arrendado le acarrea al actor, también lo es que no puede el juez constitucional ordenar la práctica de esa diligencia en un determinado período de tiempo, rompiendo el turno estricto que se debe seguir, porque con ello se violaría el derecho a la igualdad de otras personas que están en igual o peores circunstancias que el demandante.

Impugnación

Inconforme con la decisión del juez constitucional de primera instancia, el demandante impugnó el fallo, por considerar que resulta violatorio de sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Aduce que necesita la restitución del inmueble pues los arrendatarios solamente cancelaron dos meses de arriendo y el resto de tiempo han vivido gratis en su apartamento, mientras que él ha tenido que cubrir la hipoteca del inmueble en cuotas que sobrepasan los \$800.000 pesos mensuales, y además tiene que pagar arriendo para vivir, sin contar con los recursos suficientes para su subsistencia.

Fallo de segunda instancia

El Juzgado Sexto Civil del Circuito confirmó la sentencia de primera instancia, argumentando que ese despacho judicial no desconoce la acumulación de diligencias que le corresponde tramitar a la inspección acusada, de donde no se le puede endilgar una demora injustificada en sus actuaciones, pues la tardanza obedece al exceso y recargo de trabajo antes que a un comportamiento negligente.

Manifiesta el ad quem que ese despacho "[o]bserva la existencia de la Resolución No. 1578 del 14 de noviembre de 2002, por medio de la cual se establecen los procedimientos para la organización y funcionamiento de las inspecciones de policía, en cuyo tercer artículo determina sin hesitación alguna que las mismas inspecciones dedicarán un día a la semana, en su horario laboral, para la atención a los despachos comisorios. Esta circunstancia, sumada a la de que debe observarse un orden riguroso en los diligenciamientos, constituye una verdadera fuerza mayor que limita notablemente a los inspectores de policía, quienes deben distribuir convenientemente los turnos a medida que llegan las solicitudes, lo cual ocasiona congestión en las restituciones de inmuebles. Se torna entonces la justicia tardía y lenta, pero obedeciendo a razones de orden público como las que conlleva el respeto a los actos administrativos que establecieron esos límites en la actividad de las inspecciones".

Siendo ello así, considera el juez constitucional de segunda instancia que la inspección demandada se ha limitado a cumplir con su deber y no le

es exigible otra conducta pues debe acatar todas y cada una de las normas vigentes.

III. Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional

En el asunto *sub iudice*, el Magistrado sustanciador, por considerar indispensables para la decisión que ha de tomar la Sala de Revisión, decretó la práctica de las siguientes pruebas:

"1. SOLICÍTESE a la señora Secretaria de Gobierno de Bogotá, Distrito Capital, informar a este despacho y con destino a la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Andrés Fontalvo Lopera contra la Inspección Primera C de Policía de Usaquén, el número de despachos comisorios remitidos por los distintos juzgados civiles con sede en esta ciudad, que fueron recibidos para reparto entre todas las inspecciones de policía durante el año de 2002 y lo que va corrido del año 2003.

Además, en el informe citado INDÍQUESE cuántos de tales despachos comisorios fueron asignados a la Inspección Primera C de Policía de Usaquén, tanto en el año 2002 como en lo que va corrido del presente año.

2. SOLICÍTESE a la Inspección Primera C de Policía de Usaquén, informar a este despacho y con destino a la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Andrés Fontalvo Lopera contra esa inspección, el número de despachos comisorios recibidos de los juzgados civiles con sede en esta ciudad, que le fueron remitidos durante el año 2002 y lo que va corrido de 2003.

Así mismo, INDÍQUESE por la Inspección Primera C de Policía de Usaquén, cuántos de los despachos comisorios citados han sido tramitados y devueltos a los juzgados comitentes luego de cumplida la comisión, y, además, cuántos faltan por tramitar y las fechas fijadas para el efecto.

3. SOLICÍTESE al Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, informar a este despacho y con destino a la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Andrés Fontalvo Lopera contra la Inspección Primera C de Policía de Usaquén, la razón por la cual en el proceso de restitución de inmueble arrendado promovido por Carlos Andrés Fontalvo Lopera contra Ana Lucrecia Larrota López, Pedro Raúl Poveda, Luis Antonio Robayo Riaño y la empresa unipersonal Importaciones y Distribuciones Rodapol EU, se libró despacho comisorio al Inspector Distrital de Policía de la Zona respectiva (que para el caso lo fue Usaquén), para la práctica de la diligencia de entrega del inmueble arrendado.

4. SOLICÍTESE al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, informar a este despacho y con destino a la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Andrés Fontalvo Lopera contra la Inspección Primera C de Policía de Usaquén, si se tiene conocimiento sobre el número de despachos comisorios librados por los juzgados civiles municipales de esta ciudad a las inspecciones de policía de las zonas respectivas para la práctica de distintas diligencias en los procesos a su cargo; y, en tal caso, cuántos de esos despachos comisorios fueron remitidos por los juzgados mencionados durante el año 2002 y lo que va corrido de 2003".

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El cumplimiento y ejecución de las sentencias judiciales en forma oportuna garantizan el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

El artículo 2 de la Constitución Política, establece como uno de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes que consagra la Constitución Política, así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; para ello, dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas que residen en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Entre los derechos que consagra la Carta Política están el debido proceso que debe ser aplicado a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP. art. 29), y el acceso a la administración de justicia (CP. art. 228 y 229), que se traduce en el derecho a obtener de la autoridad judicial una decisión pronta y oportuna, pues en caso contrario se desconocen los derechos de quien con fiadamente acude al Estado en busca de la solución de su controversia, con lo cual se vulneran los derechos aludidos.

Esta Corporación en reiterados fallos ha manifestado que el cumplimiento de los términos judiciales es una obligación de los servidores públicos y una garantía de quienes en ejercicio del derecho de acceder a la administración de justicia, acuden ante el Estado¹.

En efecto, ha señalado la Corte que: "[E]l cumplimiento de las decisiones judiciales es parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues la circunstancia de una persona a cuyo favor se ha resuelto tiene derecho, garantizado por el Estado, a que lo judicialmente ordenado se cumpla con exactitud y oportunidad. La falta de efectividad de lo dispuesto por el juez haría nugatoria la posibilidad material de realización de la justicia. Y si la propia Constitución Política estableció en el artículo 87 las acciones de cumplimiento para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, no cabe duda de que el mecanismo idóneo para lograr la debida ejecución de un fallo judicial, habida cuenta de esa vulneración de derechos fundamentales, no es otro que la acción de tutela"².

En el mismo sentido, manifestó esta Corporación que "es pertinente reiterar el principio según el cual, las decisiones judiciales tardías comportan en sí mismas una injusticia, en cuanto, que los conflictos planteados crean una gran incertidumbre y una deslegitimación de la función jurisdiccional. El artículo 228 de la Carta implica un principio de eficiencia cuando impone el cumplimiento de los términos judiciales por

*parte de los servidores judiciales, los cuales no pueden por vía general, eludir su responsabilidad de impartir justicia escudándose en la congestión judicial, excepto en los eventos en los cuales las dilaciones poseen un estricto elemento de justificación, atendiendo la complejidad del litigio, los márgenes de duración, el interés enfrentado por el demandante, la conducta procesal de las autoridades, la consideración de los medios disponibles, etc., es decir, cuando no quepa duda del carácter fundamental de la mora, la cual al poseer un alcance restrictivo, de acuerdo a la situación probada y objetivamente insuperable, impide al servidor público adoptar oportunamente las decisiones o la práctica de ciertas audiencias o diligencias judiciales, para lo cual deben tomarse con prontitud las medidas necesarias para el restablecimiento de un debido proceso, removiendo los obstáculos dilatorios causantes de la demora indebida. Desde luego vencido el término que no pueda cumplirse por la autoridad, resulta perentorio el trámite preferente otorgando prioridad a la diligencia para garantizar la pronta y cumplida justicia dentro de sus competencias"*³.

3. El caso concreto y su solución

3.1. De las pruebas que obran en el proceso se tiene que el demandante Carlos Andrés Fontalvo Lopera, inició un proceso de restitución de inmueble arrendado en el mes de agosto de 2001, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, despacho judicial que profirió sentencia el 8 de julio de 2002, en la cual declaró la terminación del contrato de arrendamiento que dio origen a ese proceso y, en consecuencia ordenó la restitución del inmueble arrendado al arrendador. Así mismo, para la práctica de esa diligencia comisionó con amplias facultades, al señor Inspector Distrital de Policía de la Zona, correspondiendo entonces a la Inspección Primera C de Policía de Usaquén. Recibido el despacho comisorio aludido el 14 de marzo del presente año, la Inspectora Primera C de Policía de Usaquén, fijó como fecha para la práctica de esa diligencia el día 26 de enero de 2004, es decir, la práctica de la diligencia de restitución del inmueble objeto de litigio, se realizaría un año y medio después de proferida la sentencia que ordenó dicha restitución.

3.2. De los poderes que emanan de la jurisdicción se encuentra el poder de coerción, en virtud del cual el juez como conductor del proceso y garante de los derechos de las partes puede, entre otras cosas, decretar el embargo y secuestro de bienes y la entrega de bienes. Una vez se produce el fallo del juez, surge el poder de ejecución el cual se refiere a la facultad del juzgador para ejecutar lo juzgado y hacer cumplir sus decisiones. La ejecución de la sentencia le corresponde por regla general al juez de conocimiento, no obstante, la ley⁴ ha instituido un mecanismo que le permite al juez comisionar para la práctica de diligencias tendientes a hacer efectivo el cumplimiento de un mandato claro y expreso derivado de una sentencia, como por ejemplo, y para el caso que nos ocupa, la entrega de bienes. Con todo, el artículo 31 del Código de Procedimiento Civil, dispone que "[L]a comisión sólo podrá conferirse para la práctica de pruebas en los casos que se autorizan en el artículo 181 y para la de otras diligencias que deban surtirse fuera de la sede del juez de conocimiento, y para secuestro y entrega de bienes en dicha sede, en cuanto fuere menester". (Subrayas fuera de texto).

Para la práctica de la comisión, el artículo 32 del Código de Procedimiento Civil, autoriza a los tribunales superiores y jueces comisionar a las autoridades judiciales de igual o inferior categoría y cuando no se trate de la recepción o práctica de pruebas, se podrá comisionar a los alcaldes y demás funcionarios de policía, lo cual, constituye un mecanismo de colaboración entre las ramas del poder público (CP. art. 113), en aras de garantizar la economía procesal y la eficacia en la administración de justicia, pues, como lo señaló esta Corporación "[T]omada por el juez la decisión de que un bien sea secuestrado o entregado, su providencia demanda ejecución material; precisamente, los alcaldes y funcionarios de policía, dentro del marco de la Constitución y de la ley, son los servidores públicos que pueden prestarle a la administración de justicia, la más eficaz colaboración"⁵.

La finalidad de la comisión no es otra que permitir a servidores públicos de la rama ejecutiva, la colaboración con la administración de justicia para la efectiva ejecución material de una decisión judicial. Pero que sucede cuando ese mecanismo, en lugar de cumplir la finalidad para la cual fue establecido, se convierte en un instrumento dilatorio de las decisiones judiciales?

Esta Sala de Revisión no desconoce que la acumulación de procesos en los diferentes juzgados hace necesario que los funcionarios judiciales deban acudir a la figura de la comisión para la práctica de diligencias tales como el secuestro y embargo de bienes o la entrega de bienes, pero, como lo señala la ley, se trata de un recurso al que sólo se puede acudir "cuando sea menester" (C. de P.C., art. 31), circunstancia que el juez deberá valorar en cada caso concreto, acudiendo para ello a los deberes que le impone la ley, tales como "[D]irigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para evitar la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena e incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran". (C. de P.C. art. 37, num. 1°).

3.3. El Juzgado Veintidós Civil Municipal, profirió sentencia el 8 de julio de 2002, en la que comisionó al Inspector Distrital de Policía de la zona respectiva (correspondiéndole a la Inspección Primera C de Policía de Usaquén), la práctica de la diligencia de restitución de inmueble arrendado. Sin embargo, el despacho comisorio No. 165-03 fue remitido para su diligenciamiento el día 13 de marzo de 2003, esto es, ocho meses después de proferido el fallo, circunstancia que a juicio de la Sala desconoce abiertamente el debido proceso, así como la obligación que tiene todo funcionario judicial y administrativo de observar en forma diligente los términos judiciales, so pena de incurrir en responsabilidad disciplinaria.

Ese despacho comisorio, según informa la Inspectora Primera C de Policía de Usaquén, fue recibido el 14 de marzo de 2003, quien procedió a fijar la fecha para la práctica de la diligencia dentro de los tres días siguientes, correspondiendo para ello, el día 26 de enero de 2004, como lo dispone la Resolución No. 1578 de 14 de noviembre de 2002 y, ciñéndose para el señalamiento de esa fecha al estricto orden cronológico de llegada, según lo ordena el artículo 3 del Decreto 150 de 19 de marzo de 1992, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

En realidad observa la Corte, que si bien la acción de tutela fue instaurada en contra de la Inspectora Primera C de Policía de Usaquén, porque a juicio del actor existe una demora injustificada en la práctica de la diligencia, lo cierto es que, como lo afirman los jueces de instancia, a dicha

funcionaria no se le puede endilgar una demora injustificada, como quiera que su actuación ha estado sujeta a lo dispuesto para evacuar esos asuntos a unos actos administrativos de carácter general, que ella no puede desconocer, y sin que le sea dable fijar una fecha más próxima dado el estricto orden de recibo de los despachos comisorios.

En efecto, según lo dispuesto por el artículo tercero del Decreto 150 de 1992 "[E]l señalamiento de fecha para la práctica de las diligencias comisionadas se hará respetando rigurosamente el orden cronológico de recibo de los comisorios y queda terminantemente prohibido adelantar fechas, cualquiera que sea el motivo aducido". Por su parte, el artículo tercero de la Resolución 1578 de 2002, por medio de la cual se establecieron unos procedimientos para la organización y funcionamiento de las inspecciones de policía, dispone que "[L]as inspecciones de policía de Bogotá D. C. dedicarán dos días a la semana de su horario laboral para la atención de los asuntos policivos y un día a la semana de su horario laboral para la atención de los Despachos Comisorios".

Se observa entonces, que si bien entre la fecha de recibo del despacho comisorio y la de la fijación para su diligenciamiento es tan distante (marzo 14 de 2003, enero 26 de 2004), ello se debe al cúmulo de diligencias por evacuar, sin que le sea posible alterar los turnos so pena de incurrir en sanciones disciplinarias, circunstancia que está plenamente acreditada con el informe presentado por la accionada a instancias de esta Corporación, en donde se indica que en el año 2002 se recibieron 1.300 despachos comisorios, de los cuales se diligenciaron 538 y 762 fueron devueltos sin diligenciar. Y, para el año 2003, se han recibido 1.282, de los cuales se han devuelto a los juzgados comitentes 200 despachos comisorios diligenciados y sin dar trámite 250 (fl. 111 cuaderno de la Corte).

Tampoco puede la Corte, desconocer unos actos administrativos de carácter general, para ordenar a la entidad accionada que altere los turnos rigurosos en ellos establecidos (Dto. 150, art. 3), pues, en primer lugar, se encuentran amparados por la presunción de legalidad y acierto, sin que pueda el juzgador en sede de tutela proceder a modificarlos; y, en segundo lugar, como lo aducen los jueces de instancias, porque ello implicaría el desconocimiento del derecho a la igualdad de otras personas que estando en la misma o peor situación que el accionante, se verían notoriamente perjudicadas.

3.4. De las pruebas ordenadas por esta Corporación, se observa con nitidez que la comisión por parte de los juzgados en las inspecciones de policía para la práctica de diligencias tales como el embargo y secuestro de inmuebles o, como en el caso que nos ocupa, la entrega de bien inmueble arrendado, está generando una seria congestión en esas entidades, circunstancia que impide la realización de una pronta y efectiva justicia. En efecto, según informa la Alcaldía Mayor de Bogotá el total de despachos comisorios recibidos en las secretarías generales de inspección, que son las encargadas de efectuar el reparto de todos los asuntos de competencia de las inspecciones de policía, fueron: para el año 2002: 39.775, y para el primer semestre de 2003, 28.489. Así mismo se informa que en la localidad de Usaquén, se recibieron en el año 2002, un total de despachos comisorios de 3.983 y en el año que cursa, un total de 3.395, que fueron repartidas a las inspecciones de policía de esa localidad. Ante esta situación de congestión que afecta no sólo a las inspecciones de policía sino a los juzgados, según informó la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Administrativa de esa entidad expidió los Acuerdos 2118, 2050 y 2029 de 2003, por medio de los cuales transformaron en forma transitoria 9 juzgados penales municipales de Bogotá, en juzgados civiles municipales de descongestión para que "atendieran exclusivamente diligencias de embargo y secuestro y prácticas de pruebas solicitadas por los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá".

Para mayor claridad se transcribe a continuación la información enviada por la Directora de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia (e), de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

TOTAL DESPACHOS COMISORIOS RECIBIDOS EN SECRETARIAS GENERALES DE INSPECCIÓN

AÑO 2002

Localidad	Despachos Comisorios Recibidos	% PARTC
USAQUEN	3.983	10%
CHAPINERO	2.156	5%
SANTAFE	1.602	4%
SAN CRISTÓBAL	1.655	4%
USME	728	2%
TUNJUELITO	730	2%
BOSA	1.200	3%
KENNEDY	4.364	11%
FONTIBON	2.285	6%
ENGATIVA	4.695	12%
SUBA	6.791	17%
BARRIOS UNIDOS	1.589	4%
Teusaquillo	1.649	4%
MARTIRES	1.200	3%
ANTONIO NARIÑO	781	2%
PUENTE ARANDA	1.615	4%
RAFAEL URIBE	1.698	4%
CIUDAD BOLIVAR	1.054	3%
TOTAL	39.775	100%

TOTAL DESPACHOS COMISORIOS RECIBIDOS EN SECRETARIAS GENERALES DE INSPECCIÓN

AÑO 2003

Localidad	Despachos Comisorios Recibidos	% PARTC
USAQUEN	3.395	12%
CHAPINERO	1.437	5%
SANTA FE	785	3%
SAN CRISTÓBAL	1.135	4%
USME	380	1%
TUNJUELITO	483	2%
BOSA	740	3%
KENNEDY	3.499	12%
FONTIBON	1.214	4%
ENGATIVA	3.804	13%
SUBA	4.966	17%
BARRIOS UNIDOS	861	3%
Teusaquillo	984	3%
MARTIRES	905	3%
ANTONIO NARIÑO	575	2%
PUENTE ARANDA	1.132	4%
RAFAEL URIBE	1.227	4%
CIUDAD BOLIVAR	967	3%
TOTAL	28.489	100%

Nota: Se observa un incremento importante para este período comparativamente con el año 2002, debido a que el nuevo formato que para el registro de información estadística se implementó a partir de enero de 2003, incluye el registro de los comisorios que se encuentran en trámite en las Inspecciones.

TOTAL DESPACHOS COMISORIOS RECIBIDOS EN LA LOCALIDAD DE USAQUEN

AÑO 2002

Localidad	Despachos Comisorios Recibidos	% PARTC
USAQUEN		
INSPECCION 1ª	1.209	30%
INSPECCION 1C	1.555	39%
INSPECCION 1D	1.219	31%
TOTAL	3.983	100%

TOTAL DESPACHOS COMISORIOS RECIBIDOS EN LA LOCALIDAD DE USAQUEN

PRIMER SEMESTRE DE 2003

Localidad	Despachos Comisorios Recibidos	% PARTC
USAQUEN		
INSPECCION 1A	1.051	31%
INSPECCION 1C	1.241	37%
INSPECCION 1D	1.103	32%
TOTAL	3.395	100%

3.5. Requerido por esta Sala de Revisión el juzgado accionado, a fin de que explicara las razones por las cuales en el proceso de restitución que dio lugar a la presente acción de tutela, se libró despacho comisorio para la práctica de la diligencia de entrega del inmueble arrendado, ese despacho judicial mediante oficio N° 2535 del presente año, dispuso el envío del expediente a fin de que se confrontara sobre el mismo "los hechos que son objeto de la acción instaurada por CARLOS ANDRES FONTALVO LOPERA".

Examinado el expediente, observa la Sala que el apoderado del demandante mediante oficio de 28 de marzo de 2003, solicitó al juzgado accionado la realización directa de la diligencia de entrega de bien inmueble, fundando su solicitud en la demora por parte de las inspecciones de policía para la práctica de los despachos comisorios, a consecuencia de los "últimos decretos expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá", circunstancia que retardaba considerablemente la programación de la diligencia de entrega, lo cual violaba ostensiblemente los derechos de su poderdante al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Esa solicitud fue negada mediante auto de 31 de marzo debido al cúmulo de trabajo del despacho accionado. Contra esa decisión el apoderado del actor interpuso recurso de reposición el 10 de abril, escrito que fue adicionado en memoriales de 29 del mismo mes y 7 de mayo, en los cuales se pidió la aplicación de la reforma al Código de Procedimiento Civil con el objeto de que la diligencia de entrega se realizara de forma inmediata, recurso que fue negado en auto de 27 de mayo bajo el mismo argumento de exceso de carga laboral.

Posteriormente mediante oficios de 4 y 27 de junio, 9 de julio y 22 de agosto, se reiteró la solicitud al juzgado demandado en el sentido de que practicara directamente la diligencia de entrega, dados los graves perjuicios que la demora en la práctica de la misma le estaban generando al accionante. En la última de las solicitudes presentadas por el apoderado del actor, pidió dar trámite preferente al proceso de restitución de inmueble arrendado, con fundamento en los artículos 39 y 43 de la Ley 820 de 2003. Esas disposiciones disponen en su orden, que los procesos de restitución de inmueble arrendado "tendrán un trámite preferente, salvo respecto de los de tutela. Su inobservancia hará incurrir al juez o

funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo. El Consejo Superior de la Judicatura adoptará las normas necesarias para el cumplimiento de lo así dispuesto, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley" y, el artículo 43 al referirse al tránsito de legislación, vigencia y derogatoria, que las disposiciones procesales contenidas en los artículos 12 y 35 a 40 "serán de aplicación inmediata para los procesos de restitución sin importar la fecha en que se celebró el contrato..." (resaltado fuera de texto). Todas las solicitudes fueron negadas por exceso de carga laboral.

3.6. El 1 de agosto del presente año, el Consejo Seccional de la Judicatura, Sala Administrativa, ante la solicitud de vigilancia judicial administrativa mediante providencia de agosto 22 requirió a la titular del juzgado demandado para que adoptara las medidas necesarias para la práctica de la diligencia para la cual se había librado despacho comisorio o, que "en su defecto que aquella se lleve a cabo por parte del Juzgado, teniendo en cuenta el tiempo que ha transcurrido desde el proferimiento de la sentencia, situación que deberá informar a este Despacho tan pronto se produzca".

El Consejo Seccional de la Judicatura, aduce para el efecto que la facultad de comisionar a una autoridad para la práctica de la diligencia de entrega de bien inmueble, no es imperativa sino facultativa, y que por el hecho de tratarse de un proceso que requiere pronta solución, se previene al accionado para que a la mayor brevedad posible practique la diligencia aludida, para lo cual le recuerda lo establecido en el artículo 37 del Código de Procedimiento Civil, referente a los deberes del juez. Adicionalmente, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, arguye como fundamento de su decisión, lo dispuesto por los artículos 39 y 43 de la Ley 820 de 2003, para requerir al funcionario demandado celeridad en la práctica de la diligencia tantas veces mencionada.

No obstante lo que se ha reseñado en esta sentencia, el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, sin tener en cuenta para nada las solicitudes realizadas en varias oportunidades por el accionante en el sentido de que practicara directamente la diligencia de entrega del bien arrendado dados los graves perjuicios que le ocasionaba la extravagante demora en obtener la restitución del inmueble, ni los argumentos expuestos por la entidad que ejerció la vigilancia judicial administrativa, y mucho menos, sin reparar en la existencia de una ley que tuvo por finalidad, entre otras cosas, "agilizar los trámites o procedimientos judiciales que en virtud de restituciones de bienes inmuebles arrendados, tenga que llevar a cabo el juez del conocimiento o competente"⁶, se negó a practicar directamente la diligencia de entrega del bien inmueble, sin motivar debidamente las razones de su negativa, de suerte que encontrara justificación la comisión conferida.

3.7. Ahora bien, como puede advertirse de la actuación surtida en el proceso de restitución de inmueble arrendado que dio origen a esta acción de tutela, en este caso resulta seriamente afectado el derecho que asiste a los asociados a obtener una tutela judicial efectiva que se deriva de los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, conforme a los cuales a toda persona en actuaciones judiciales o administrativas se le garantiza el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. De esa manera, se propende por el Estado para que se hagan realidad por las autoridades, y de manera oportuna, los derechos que la Constitución y la ley otorgan a las personas.

El derecho de los ciudadanos a la administración de justicia no se satisface con la simple presentación de la demanda, es decir, con la iniciación del proceso, sino que exige, además, que a su trámite se le imprima celeridad y que éste se adelante con sujeción al principio de la economía procesal, de tal suerte que la celeridad y la economía en los esfuerzos y actividades del juez y de las partes traigan como resultado la realización de otro principio, cual es el de la eficacia de los procesos. Ello es así, por cuanto la jurisdicción del Estado no incluye solamente el conocimiento del litigio y el proferimiento del fallo, sino además, que su tramitación se realice de tal manera que no existan, en ningún caso, ni en ninguna de las ramas de la jurisdicción, "dilaciones injustificadas", por cuanto si estas ocurren se vulnera en forma grave el derecho a la administración de justicia y al debido proceso, como expresamente lo establecen los artículos 25 de la Convención Americana sobre derechos humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los que resultan armónicos con los artículos 29, 228 y 229 de nuestra Constitución Política.

Sin embargo, ha de agregarse que los asociados tienen derecho, siempre, a que la jurisdicción que emana de la soberanía del Estado se ejerza de manera íntegra, lo que necesariamente incluye el cumplimiento de la decisión judicial. Nada interesaría al ciudadano una sentencia de cuya ejecución se desentiendan las autoridades estatales. La sentencia se profiere por los jueces con carácter vinculante entre las partes y, por ello, adquiere la calidad de una norma jurídica concreta para quienes fueron parte en el proceso.

Sin discusión alguna, la sentencia está dotada de coercibilidad y si voluntariamente no se cumple por la parte vencida, al Estado corresponde con las formalidades legales ejercer los poderes de ejecución y coerción que forman parte de la jurisdicción. Es esa la razón por la cual el proceso ejecutivo sólo termina con el pago y no con la sentencia que ordena llevar adelante la ejecución, lo que explica que para la realización coactiva de la obligación se lleve a cabo el remate de los bienes previamente embargados y secuestrados. Y, cuando la pretensión es la de obtener la restitución de un inmueble el proceso tampoco finaliza con la sentencia en que ella se ordene, como tampoco finaliza un proceso cuando se ordena la entrega de un bien, sino que se requiere en todos los casos, como esencial a la administración de justicia, la práctica de la diligencia para darle cumplimiento a lo resuelto. El juez no puede, en un Estado social y democrático de Derecho, considerar siquiera que su labor finalizó en el momento en que dictó la sentencia. Es indispensable que los ciudadanos no queden insatisfechos en sus pretensiones por ausencia de actividad del juez en la etapa posterior a la sentencia para la ejecución de la misma, aun con el ejercicio de los poderes de coerción propios de la jurisdicción. Proferir sentencias, u otras providencias judiciales como las que decretan medidas precautorias cuya ejecución se defiere en el tiempo de manera indefinida o se hace tardía, trae como consecuencia ineludible la deslegitimación del Estado de Derecho ante los asociados que confiadamente acudieron a él y no obtienen la realización concreta de sus derechos.

Cuando al ciudadano se le deja desprotegido en la realización concreta del derecho que se le declara en una providencia judicial, pero no se le hace efectivo con cualquier pretexto por las autoridades públicas, esa situación comporta una injusticia manifiesta que, a nadie se le escapa, puede conducir y, en efecto conduce en muchas oportunidades, primero a la desconfianza en el Estado, y luego, a que decida administrarse justicia por su propia cuenta, inclusive con apelación a la violencia, lo que constituye un estímulo desde el Estado mismo a factores que forman

parte de la etiología del delito.

3.8. Es claro para la Corte de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente y con los razonamientos que preceden, que la acción de tutela objeto de estudio no puede prosperar contra la Inspección C de Policía de Usaquén, pues, como ya se dijo, su actuación no acusa negligencia ni dilación manifiesta sino acatamiento a normas dictadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, para colaborar con la administración de justicia en la práctica de diligencias judiciales con sujeción a turnos de observancia rigurosa y con dedicación de un día por semana a esa actividad.

3.9. Demostrada como está la notoria distancia en el tiempo de los autos proferidos durante la tramitación del proceso por el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, que entre la presentación de la demanda y el proferimiento del fallo, sin oposición, duró cerca de un año (de agosto de 2001 a julio de 2002); y que luego, entre el proferimiento de la sentencia en la que se ordenó sin razonamiento alguno que la diligencia de restitución se practicara por una inspección de policía, y un acto de trámite simple como librar el despacho comisorio respectivo pasaron ocho meses, salta de bulto que en este caso ha ocurrido una dilación manifiesta e injustificada, violatoria del debido proceso y del acceso a la administración de justicia, es decir del derecho a una tutela judicial efectiva, conforme se ha expuesto antes. Ello llevaría entonces a que la acción de tutela prosperara por cuanto el juzgado fue finalmente vinculado a su trámite.

Sin embargo, en atención a que la Inspección C de Policía de Usaquén fijó ya la fecha para la práctica de la diligencia de restitución de inmueble para el 26 de enero de 2004, la cual se encuentra muy próxima a cumplirse y, dado que en tales circunstancias ordenarle al juzgado mencionado que él mismo realice la diligencia de restitución de inmueble, puede ocasionar una nueva e innecesaria dilación ante la inminencia de las vacaciones judiciales, no se impartirá a éste esa orden, pero se dispondrá que la inspección de policía aludida realice esa diligencia en la fecha indicada, sin que pueda ser objeto de variación unilateral por esa autoridad.

3.10. Por lo expuesto en párrafos precedentes, se ordenará la expedición de copias al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para que examine la actuación del Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, y adopte la decisión que en derecho corresponda, e informe de ella a esta Corporación en forma oportuna.

3.11. En atención a lo expuesto por cuanto de la estadística enviada como prueba a esta Corporación por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, - Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia -, conforme a la cual en el año 2002 fueron recibidos 39.775 despachos comisorios en las diversas localidades del Distrito Capital, y en el primer semestre de 2003 28.489, es evidente que, a lo menos en la Capital de la República, ese inmenso volumen de diligencias pendientes de practicar señala que a los asociados se les dilata de manera que afecta su derecho a la administración de justicia oportuna y eficaz, la realización concreta de lo que se ordena en las providencias judiciales. Eso deslegitima al Estado frente a los asociados, como ya se dijo.

Por ello, es imperativo que las ramas del poder público contribuyan en la esfera de sus competencias no a formular recomendaciones, sino a adoptar decisiones que le pongan fin a la situación existente y eviten que en el futuro se vuelva a presentar. En ese orden de ideas, no es suficiente con la transitoria transformación de algunos juzgados penales municipales en civiles municipales, para la práctica de algunas diligencias judiciales, como ya lo hizo el Consejo Superior de la Judicatura. Se requiere de una actividad concreta del Estado que refleje una política judicial al respecto. Por esa razón, es indispensable que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en ejercicio de sus funciones, conjuntamente con el Consejo Superior de la Judicatura formule en un plazo máximo de cuatro meses, un plan concreto que permita evacuar en corto tiempo las numerosas diligencias judiciales pendientes en el Distrito Capital y a nivel nacional, que trace directrices de acción e imponga metas con cronogramas precisos para ese efecto y que, a mediano y largo plazo eviten que semejante situación vuelva a presentarse, realizando desde luego, las gestiones presupuestales necesarias para la obtención de ese propósito.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá, el 12 de mayo de 2003, en esta acción de tutela, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: ORDENAR a la Inspección C de Policía de Usaquén, la práctica de la diligencia de restitución de inmueble arrendado, en el proceso de Carlos Andrés Fontalvo Lopera contra Ana Lucrecia Larrotta López y otros, en la fecha previamente señalada, sin que ella sea objeto de variación.

Tercero: COMPULSAR copias de este expediente, al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para que examine la actuación surtida en el proceso mencionado en el numeral precedente, por el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, y adopte las decisiones que en derecho correspondan, e informe de ellas a esta Corporación cuando se produzcan. Por Secretaría OFICIESE para el efecto.

Cuarto: Dado que el Juzgado Veintidós Civil Municipal de Bogotá, envió a esta Corporación el expediente contentivo del proceso aludido, el cual fue tenido en cuenta como prueba en el trámite de esta acción de tutela, por Secretaría fotocopíese y, cumplido ello, devuélvase el original al juzgado de origen, dejando expresamente constancia de ello en el expediente de esta acción de tutela.

Quinto: ENVÍESE copia de esta sentencia al Ministerio de la Justicia y el Derecho para que en ejercicio de sus funciones, conjuntamente con el Consejo Superior de la Judicatura formule en un plazo máximo de cuatro meses, un plan concreto que permita evacuar en corto tiempo las

numerosas diligencias judiciales pendientes en el Distrito Capital y a nivel nacional, que trace directrices de acción e imponga metas con cronogramas precisos para ese efecto y que, a mediano y largo plazo eviten que semejante situación vuelva a presentarse, realizando desde luego, las gestiones presupuestales necesarias para la obtención de ese propósito.

Librense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

IVAN HUMBERTO. ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

NOTAS DE PIE DE PAGINA.

1 Ver Sent. T-347/95 M.P. Fabio Morón Díaz

2 Sent. T-1686/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 Sent. T-347/95 ya citada

4 El Título III del Código de Procedimiento Civil, artículos 31 a 36, regula la figura de la comisión.

5 En la sentencia C-733 de 2002, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, se declaró la constitucionalidad de los artículo 31 y 32, por los cargos analizados en esa providencia, porque la Corte consideró entre otras razones, que "[L]a facultad que concede la ley, en este caso, a los jueces, para que éstos confíen la práctica del secuestro y la entrega de bienes a los alcaldes y demás funcionarios de policía, no viola la Constitución Política".

6 Gaceta del Congreso N° 281 Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 140 de 2001 Cámara.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:36:04