



**Rama Judicial del Poder Público**  
**Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar**  
**Presidencia**  
**Resolución No. CSJBOR17-336**

**Cartagena de Indias D.T. y C., miércoles, 21 de junio de 2017**

“Por medio de la cual se archiva una solicitud de vigilancia judicial administrativa”

**Vigilancia judicial administrativa No. 13001-11-01-002-2017-00148**

**Solicitante:** Daiyana Serrano Cuesta

**Despacho:** Tribunal Administrativo de Bolívar

**Funcionaria judicial:** Claudia Patricia Peñuela Arce

**Proceso:** Nulidad y restablecimiento del derecho

**Radicación del proceso:** 130012333000-2016-00451-00

**Magistrado ponente:** Iván Eduardo Latorre Gamboa

**Fecha de sesión:** 20 de junio de 2017

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, en ejercicio de sus facultades legales dispuestas en la Ley 270 de 1996, así como de conformidad a lo establecido en el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, al tiempo que en virtud de lo aprobado en sesión extraordinaria del 20 de junio de 2017, y teniendo en cuenta los,

## **1. ANTECEDENTES**

Previo al estudio de esta vigilancia, se deja constancia que la presente actuación administrativa se suspendió en cuanto a su resolución desde el 01 al 14 de junio de 2017, debido a que ante la concesión de traslado a la homóloga a otro circuito judicial no había sido efectuado nombramiento, así como tampoco celebrado sesión para la ponencia y aprobación del proyecto.

### **1.1 Solicitud de vigilancia judicial administrativa**

Por escrito presentado el 18 de mayo de 2017, la señora Daiyana Serrano Cuesta, en calidad de apoderada judicial de la parte actora, solicitó la aplicación del mecanismo administrativo de la vigilancia judicial, sobre el proceso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido contra el Distrito de Cartagena, identificado con radicado No. 13001233300020160045100, de conocimiento del Tribunal Administrativo de Bolívar, con ponencia de la doctora Claudia Patricia Peñuela Arce.

Argumento la solicitud, en que desde la presentación de la demanda y el reparto efectuado a la magistrada ponente el 18 de mayo de 2016, no ha sido emitido auto que decida sobre la admisión de la demanda, pese a que en varias oportunidades se han radicado memoriales requirentes de tal actuación.

En consideración a lo anterior, mediante auto CSJBOAVJ17-167, del 22 de mayo de 2017, se ordenó requerir a la magistrada del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que presentara informe detallado del proceso y así le fue notificado mediante mensaje de datos enviado a la dirección de correo electrónico del despacho.

### **1.2 Informe de verificación**

Mediante escrito radicado el 26 de mayo de 2017, la doctora Claudia Patricia Peñuela Arce, magistrada del Tribunal Administrativo de Bolívar, dentro de su oportunidad, presentó informe bajo la gravedad de juramento (art. 5° Acuerdo PSAA11-8716); allí

manifestó, que el referido proceso ingresó al despacho el 7 de junio de 2016 y que teniendo en cuenta el sistema de turnos empleado por el despacho, el procesos se encuentra en la posición número 29, entre los expedientes para admisión de demanda de primera instancia.

Explica, que en el despacho que regenta ha sido dispuesta una organización del trabajo por turnos, atendiendo a las etapas de cada proceso, y que lo correspondiente a los autos iniciales de asuntos en primera instancia, son evacuados directamente por la titular, dado a que es necesario realizar una labor específica para determinar el curso del proceso.

Enuncia que en la actualidad cuenta con una carga efectiva de 507 expedientes, sobre los cuales debe impartir trámites que no han podido efectuarse en el término dispuesto por la norma, toda vez que la planta de personal resulta insuficiente frente a la cantidad de procesos.

Aporta relación de procesos para admisión, haciendo constar el turno del proceso objeto de vigilancia.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

El artículo 1° del acuerdo PSAA11-8716 de 2011, reglamentario del numeral 6° del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, establece que *“corresponde a la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales de la Judicatura del país, ejercer la Vigilancia Judicial Administrativa de los despachos judiciales ubicados en el ámbito de su circunscripción territorial”*, por tanto, esta Corporación es competente para conocer del presente asunto.

### **2.2. Planteamiento del problema administrativo**

Conforme a los hechos en que se funda la solicitud, y lo explicado por la magistrada del Tribunal Administrativo de Bolívar, corresponde a esta Corporación determinar si ha existido una actuación u omisión en el decurso del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con radicado 13001233300020160045100, contrario a la oportuna y eficaz administración de justicia, que no obedezca a situaciones originadas en deficiencias operativas del despacho judicial o a factores reales e inmediatos de congestión, no atribuibles al servidor judicial.

### **2.3. Alcances de la vigilancia judicial administrativa**

El Acuerdo PSAA11-8716 de octubre 06 de 2011, adopta el reglamento respecto de las Vigilancias Judiciales Administrativas consagradas en el artículo 101 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y establece en su artículo 1 que éste mecanismo está establecido *“para que la justicia se administre oportuna y eficazmente”* y *“es diferente de la acción disciplinaria a cargo de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura”*, lo que lleva a inferir que el estudio de esa institución se ciñe a estudiar *i)* cuestiones actuales porque las anomalías pasadas deben ser objeto de los procesos disciplinarios; *ii)* si un funcionario incurrió en acciones u omisiones contrarias a la oportuna y eficaz administración de justicia; y *iii)* si un

funcionario ha actuado en forma negligente o si por el contrario su tardanza se encuentra inmersa dentro de alguna de las causales de justificación o responsabilidad.

De otra parte, el artículo 14 del Acuerdo en comento prescribe: *“Independencia y autonomía judicial. En desarrollo de las actuaciones de vigilancia judicial administrativa, los Magistrados de la Sala Administrativa competente deberán respetar la autonomía e independencia de los funcionarios, de tal suerte que en ningún caso podrán sugerir el sentido en que deben proferir sus decisiones”*. Dicha norma se encuentra en consonancia con lo contemplado en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política y el artículo 5 de la Ley 270 de 1996, lo cual significa que la institución de la Vigilancia Judicial Administrativa, como mecanismo administrativo que es, no está diseñado para controvertir decisiones judiciales o la forma cómo un funcionario interpreta una norma. Así mismo, es pertinente resaltar que este mecanismo no es otra instancia judicial y no puede emplearse para revivir términos.

De conformidad con el artículo 5 del Acuerdo PSAA11-8716 de octubre 6 de 2011, la información rendida por la operadora judicial, se entiende que fue suministrada bajo la gravedad del juramento y contiene certeza, salvo prueba en contrario.

#### **2.4. Caso en concreto**

El 18 de mayo de 2017, la señora Daiyana Serrano Cuesta presentó solicitud de vigilancia judicial administrativa por la mora en la que ha incurrido la doctora Claudia Patricia Peñuela Arce, magistrada del Tribunal Administrativo de Bolívar, para resolver sobre la admisión o inadmisión del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

La funcionaria judicial, al rendir el informe solicitado, manifestó que el 31 de mayo del corriente, presentará el proyecto ante la sala del Tribunal Administrativo, dado que el expediente se encuentra en el turno No. 29, conforme al sistema de turnos empleados por el despacho, correspondiente a la atención de los asuntos en el orden cronológico de ingreso.

Según lo normado por el artículo 120 del CGP, por remisión expresa del artículo 100 del CPACA, el auto inicial (admisorio o admisorio) de las demandas, deberá ser resuelto en un término máximo de 10 días; en el presente asunto, se tiene que el referido recurso ingresó al despacho de la magistrada el 7 de junio de 2016, de lo cual se infiere que a la fecha de presentación de la solicitud de vigilancia administrativa, han transcurrido aproximadamente 11 meses sin que la funcionaria haya emitido pronunciado de fondo sobre el particular.

Sin embargo, atendiendo a lo aducido en el informe de verificación, se tiene que el trámite de los procesos a cargo del despacho, se ajusta al sistema de turnos empleado y a las directrices que han sido impartidas por quien es la titular de esa unidad judicial.

Debe precisarse que, a juicio de esta Corporación, el referido sistema de turnos se constituye en una herramienta que permite respetar el debido proceso y el derecho a la igualdad de los usuarios de la administración de justicia, pues evita que la operadora de justicia establezca criterios subjetivos para evacuar los asuntos que son puestos bajo su

conocimiento<sup>1</sup>; no obstante, es menester acotar que los tiempos procesales de cada usuario no pueden resultar menoscabados, en demasía, por la mecánica de los turnos, pues si bien las solicitudes deben ser resueltas en el mismo orden en que hayan ingresado los expedientes al despacho para tal fin, su tramitación no puede extenderse en el tiempo ni superar injustificadamente los términos establecidos en la ley.

Al respecto, la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-708 de 2006, dispuso:

*< <...4.1. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, 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.*

*Sobre el particular, la Corte, en la Sentencia C-248 de 1999 puntualizó que la realidad en la que incide esa norma “... se caracteriza por un altísimo grado de congestión de los despachos judiciales y un incumplimiento generalizado de los términos procesales, el cual conduce a que los procesos sean resueltos muchos meses o años después de lo que deberían.” En tales circunstancias, señaló la Corte, el derecho de los ciudadanos de acceder a la justicia es recortado por la práctica misma, y “... lo que pretende la norma es que, incluso dentro de ese marco general de congestión e incumplimiento de términos, los asociados tengan certeza de que sus conflictos serán decididos respetando el orden de llegada de los mismos al Despacho para ser fallados.”*

*Prosiguió la Corte reiterando que todas las personas tienen el mismo derecho a que sus conflictos sean atendidos oportunamente por la administración de justicia y que, dado el cúmulo de procesos que ocupan a los juzgados, es preciso establecer un criterio para fijar el orden de atención a los mismos, que sea razonable y que respete el derecho de igualdad. En ese sentido, dijo la Corporación, la pauta conforme a la cual los procesos serán fallados de acuerdo con el orden de ingreso al despacho para sentencia -que se conoce como el criterio de la cola o 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.” “Para la Corte dicho criterio es, así mismo, 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*

<sup>1</sup> Sobre el particular, la H. Corte Constitucional en Sentencia T-708 de 2006 dispuso:

*“< <...4.1. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, 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.*

*Sobre el particular, la Corte, en la Sentencia C-248 de 1999 puntualizó que la realidad en la que incide esa norma “... se caracteriza por un altísimo grado de congestión de los despachos judiciales y un incumplimiento generalizado de los términos procesales, el cual conduce a que los procesos sean resueltos muchos meses o años después de lo que deberían.” En tales circunstancias, señaló la Corte, el derecho de los ciudadanos de acceder a la justicia es recortado por la práctica misma, y “... lo que pretende la norma es que, incluso dentro de ese marco general de congestión e incumplimiento de términos, los asociados tengan certeza de que sus conflictos serán decididos respetando el orden de llegada de los mismos al Despacho para ser fallados.*

(...)” (Negritas fuera del texto)

*encuentran, entonces, en una situación similar, si bien evidentemente algunas sentencias requerirán más elaboración que otras...”>> (subrayado fuera de texto original)*

De esta manera, el Consejo Seccional considera una sana práctica, el que se implementen turnos para la atención de todos los trámites judiciales, evitando así que se establezcan criterios subjetivos para evacuar los asuntos, lo cual no favorece a la administración de justicia.

En ese orden, teniendo en cuenta que en el asunto *sub examine*, a pesar de que, efectivamente, el despacho ha inobservado los términos procesales para resolver de fondo sobre la admisión o inadmisión de la demanda, se tiene certeza que el expediente será estudiado conforme al sistema de turnos que ha sido dispuesto. Se colige además, que la configuración de la mora judicial, en el presente asunto, no obedece a la desidia o negligencia de la operadora jurisdiccional; estas dificultades estriban en el número elevado de procesos que deben ser tramitados por el despacho, lo cual le dificulta la labor de cumplir, de manera irrestricta, con los términos judiciales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional precisó que no existe vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso, cuando la mora judicial no resulta imputable a la negligencia del funcionario judicial, sino que encuentra justificación en la falta de capacidad logística y humana de la oficina judicial. Lo anterior quedó plasmado en la sentencia T-494/14, que a su tenor literal reza lo siguiente:

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

Ahora bien, como quiera que el principal motivo de queja recae sobre la morosidad del despacho en tramitar el asunto de la referencia, es menester acotar que tal como lo ha venido sosteniendo esta Seccional, si bien las actuaciones procesales y las correspondientes decisiones judiciales, deben surtirse y proferirse con sujeción a los términos establecidos en la ley, no puede desconocerse la carga laboral a la que actualmente se encuentran sometidas las oficinas judiciales, que en la mayoría de los casos, excede la capacidad de respuesta de sus empleados. Así lo dispuso la servidora judicial, quien puso de presente el número elevado de procesos que registra en su inventario, los cuales corresponden a 507 expedientes.

Desde esta óptica, resulta importante analizar cuál ha sido la producción del despacho de la doctora Claudia Patricia Peñuela, desde que ocurrió la mora, esto es, entre el segundo trimestre de 2016 hasta el reporte del primer trimestre del año en curso, para lo cual se toma el número de sentencias y autos interlocutorios proferidos e informados en el Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial, SIERJU, lo que arroja el siguiente resultado:

PERIODO	AUTOS INTERLOCUTORIOS	SENTENCIAS	TOTAL
SEGUNDO TRIMESTRE 2016	268	43	311
TERCER TRIMESTRE 2016	175	26	201
CUARTO TRIMESTRE 2016	126	77	203
PRIMER TRIMESTRE 2017	190	40	230
<b>TOTAL</b>	<b>759</b>	<b>186</b>	<b>945</b>

Según el criterio esbozado por Sala Jurisdiccional Disciplinaria, la mora sancionable en los funcionarios judiciales será aquella en la que quede demostrado que ha sido la negligencia la que ha reinado y no el trabajo, que a pesar de arduo, no dé el fruto esperado por las partes interesadas en el proceso. Así lo dispuso esta colegiatura en sentencia dentro del proceso N° 110010102000200202357:

*“(...) lo anterior conforme a la pacífica jurisprudencia de esta Sala que ha considerado que una de las formas en que se exteriorizan o materializan los esfuerzos de los funcionarios por evacuar su trabajo dice relación con la concreta producción laboral que registra estadísticamente. Para probar tal hecho, esta colegiatura ha convenido entonces en determinar como mínimo uno (1) el número diario de providencias de fondo (sentencias y autos interlocutorios) para mediante un proceso de confrontación con el tiempo hábil específicamente laborado establecer si en cada caso concreto es viable predicar esmero y dedicación en la ejecución de sus tareas propias de su función, y así considerar la excesiva carga de trabajo como la causa irresistible de la mora (...)”.* (Subrayado fuera del texto original)

Tenemos entonces, de la aplicación de la fórmula propuesta por la Sala Disciplinaria, el resultado de dividir 945 entre 220 días hábiles, arroja un total de 4,2, cifra que, como producción laboral del despacho de la doctora Claudia Patricia Peñuela Arce, es considerada como buena.

Ahora bien, debe precisarse que la posición adoptada por esta Seccional, no puede ser interpretada como una anuencia al incumplimiento de los términos judiciales por parte de los operadores de justicia; por el contrario, obedece a un conjunto de situaciones objetivas que implica un análisis de los escenarios donde se desarrollan los debates procesales, los cuales están sometidos a situaciones “imprevisibles e ineludibles”<sup>2</sup>, como el exceso de trabajo o la congestión judicial, que le impiden a la funcionaria judicial, a pesar de obrar con diligencia y celeridad, cumplir con los términos fijados en la ley, lo que a postre causa una mora en la solución de los asuntos sometidos al conocimiento del respectivo

<sup>2</sup> Sobre el particular, la H. Corte Constitucional en sentencia T-494/14, señaló:

*“En razón a la jurisprudencia decantada con antelación, tenemos que el incumplimiento de los plazos fijados en la ley para dar trámite a los procesos y a las solicitudes que hagan parte del mismo, **no configura la violación del derecho fundamental al debido proceso y a un proceso sin dilaciones, cuando se prueba que dicha mora o retardo es justificado, en otras palabras, que no obedece a la incuria o negligencia de la autoridad judicial, sino que atiende a factores o situaciones objetivamente “imprevisibles e ineludibles” que impiden dar pleno cumplimiento a los plazos procesales.**”* (Negritas fuera del texto).

despacho; en consecuencia, cuando se advierta la concurrencia de estos presupuestos fácticos, habrá lugar a justificar la mora judicial.

En ese orden, y teniendo en cuenta que esta Corporación reconoce que no en todos los casos los jueces pueden cumplir con los términos procesales y que la mora judicial debe ser analizada frente a cada asunto en particular, es factible colegir, dada la alta carga laboral del despacho de la magistrada por el cúmulo de actuaciones que deben ser atendidas y la buena producción laboral, que no hay lugar a endilgarle responsabilidad alguna dentro del trámite de la vigilancia judicial administrativa, por lo que se procederá a su archivo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar,

### 3. RESUELVE

**PRIMERO:** Archivar la solicitud de vigilancia judicial administrativa presentada por la señora Daiyana Serrano Cuesta, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con radicado No. 13001-2333000-2016-00451-00, de conocimiento del Tribunal Administrativo de Bolívar, con ponencia de la doctora Claudia Peñuela Arce.

**SEGUNDO:** Notificar la presente decisión, por correo electrónico o por cualquier otro medio eficaz, a la doctora Claudia Patricia Peñuela Arce, magistrada del Tribunal Administrativo de Bolívar, y comunicar a la peticionaria Daiyana Serrano Cuesta.

**TERCERO:** Contra la presente resolución solo procede recurso de reposición en la actuación administrativa, el cual podrá ser interpuesto dentro de los 10 días hábiles posteriores a la fecha de notificación y/o comunicación, ante esta misma Corporación, con indicación de los motivos de inconformidad, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de los arts. 74 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



**IVÁN EDUARDO LATORRE GAMBOA**  
Presidente

*lelg/accm*