



Resolución No. CSJBOR24-1042
Cartagena de Indias D.T. y C., 29 de agosto de 2024

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

Vigilancia judicial administrativa: 13001-11-01-002-2024-00598
Solicitante: Leyla del Rocío Carretero Díaz
Despacho: Juzgado 010 Administrativo del Circuito de Cartagena
Servidor judicial: José Luis Otero Hernández y María del Pila Escaño Vides
Tipo de proceso: Ejecutivo a continuación
Radicado: 13001-33-33-010-2002-00347-00
Magistrado ponente: Iván Eduardo Latorre Gamboa
Fecha de sala: 29 de agosto de 2024

I. ANTECEDENTES

1.1 Solicitud de vigilancia judicial administrativa

Por mensaje de datos recibido el 12 de agosto de 2024 la señora Leyla del Rocío Carretero Díaz solicitó que se ejerciera vigilancia judicial administrativa sobre el proceso identificado con el radicado núm. 13001-33-33-010-2002-00347-00, que se adelanta en el Juzgado 010 Administrativo del Circuito de Cartagena, debido a que, según indicó, se encuentra pendiente de responder una solicitud allegada por la Nueva EPS el 9 de abril de la presente anualidad.

1.2 Trámite vigilancia judicial administrativa

Por considerar que la solicitud de vigilancia judicial cumplía con los requisitos consignados en el artículo 3° del Acuerdo No. PSAA11-8716 de 2011, mediante Auto CSJBOAVJ24-848 del 15 de agosto de 2024, comunicado al día hábil siguiente, se dispuso requerir a los doctores José Luis Otero Hernández y María del Pila Escaño Vides, juez y secretaria, respectivamente, del Juzgado 010 Administrativo del Circuito de Cartagena, para que suministraran información sobre el proceso de la referencia.

1.3 Informe de verificación

Dentro de la oportunidad para ello, el doctor José Luis Otero Hernández, Juez 010 Administrativo del Circuito de Cartagena, rindió informe bajo la gravedad de juramento (artículo 5° Acuerdo PSAA11-8716 de 2011).

El titular del despacho manifestó que la solicitud allegada el 9 de abril de 2024 fue resuelta por auto del 18 de junio siguiente, el cual fue recurrido por la parte ejecutante y confirmado mediante providencia del 3 de julio de 2024. Indicó que la peticionaria ha promovido cuatro solicitudes de vigilancia judicial administrativa y dos acciones de tutelas como mecanismos de impulso de la actuación.

I. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es competente para conocer sobre la solicitud de vigilancia judicial administrativa promovida por la señora Leyla del Rocío Carretero Díaz, conforme a lo prevenido en el artículo 1° del Acuerdo PSAA11-8716 de Calle de la Inquisición No. 3-53 Edificio Kalamary.
Teléfono: 6647313. www.ramajudicial.gov.co
Correo electrónico: consecbol@cendoj.ramajudicial.gov.co
Cartagena – Bolívar. Colombia

2011, reglamentario del numeral 6° del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, habida cuenta que la petición se dirige en contra de uno de los despachos judiciales de esta circunscripción territorial.

2.2. Alcances de la vigilancia judicial administrativa

El Acuerdo PSAA11-8716 de octubre 6 de 2011, adopta el reglamento respecto del mecanismo de la vigilancia judicial administrativa consagrada en el artículo 101 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y establece en su artículo 1° que se concibe *“para que la justicia se administre oportuna y eficazmente”* y que *“es diferente de la acción disciplinaria a cargo de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias”*, lo que conduce a inferir que el estudio se ciñe a determinar: i) cuestiones de incumplimiento de términos 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 existe una actuación 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, ni la forma como un funcionario interpreta una norma o valora las pruebas. Así mismo, es pertinente resaltar que este trámite no es otra instancia judicial y no puede emplearse para revivir términos.

En conclusión, esta atribución del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es de naturaleza eminentemente administrativa y separada de la función jurisdiccional disciplinaria contra jueces y abogados, que le corresponde a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial.

2.3. Planteamiento del problema a resolver

Conforme a la solicitud de vigilancia judicial administrativa y lo informado por los servidores judiciales, corresponde a esta Corporación determinar si han existido actuaciones y omisiones en el decurso del proceso de la referencia, en específico sobre la mora judicial alegada, que sean contrarias a la oportuna y eficaz administración de justicia.

En caso de estimarse lo anterior, atendiendo a que el solicitante enuncia circunstancias de mora judicial, se determinará la procedencia de la imposición de correctivos administrativos o compulsa de copias a la jurisdicción disciplinaria contra los servidores judiciales involucrados.

2.4. El derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8°, prevé dentro de las garantías procesales, el derecho de toda persona *“a ser oída, con las debidas*

garantías y dentro de un plazo razonable (...)”.

Por su parte, la Constitución Política en sus artículos 29 y 229 consagran los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, respectivamente, lo cuales comprenden las prerrogativas que se enuncian a continuación: i) el derecho que tiene toda persona de poner en funcionamiento el aparato judicial, ii) el derecho a obtener una respuesta oportuna, y iii) el derecho a que no se incurran en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones judiciales.

La anterior consagración implica el deber de todas las autoridades públicas de observar de manera diligente los términos y adelantar de manera oportuna los trámites judiciales de que conoce, en tanto su inobservancia y la dilación injustificada “(...) *pueden conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular*”, amén de resultar lejana la efectividad de una justicia material en el caso concreto.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado también que “*el incumplimiento de los plazos judiciales tiene un carácter excepcional, pues la regla general, contenida en el artículo 228 superior, es la obligatoriedad de los términos procesales*”. En ese sentido, se admite en casos excepcionales que el incumplimiento de los términos procesales no le es directamente atribuible al funcionario judicial en tanto “*la mora, la congestión y el atraso judiciales son algunos de los fenómenos que afectan de manera estructural la administración de justicia en Colombia*”.

En ese orden, con relación a la mora judicial, mediante sentencia T-052 de 2018, la Corte Constitucional precisó:

«La mora judicial es un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, y que se presenta como resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos.

(...)

Dentro del deber de garantizar el goce efectivo del derecho, se encuentra incluida la solución célere de los asuntos adelantados ante funcionarios judiciales, por ello, esta Corte ha determinado la prohibición de dilaciones injustificadas en la administración de justicia (...).

Al respecto, en Sentencia T-230 de 2013, reiterada en la T-186 de 2017, entre otras, la Sala Tercera de Revisión expuso las circunstancias en las cuales se configura la mora judicial injustificada: “(i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial”.

(...)

En el mismo fallo, se enunciaron las circunstancias en las que se encuentra justificado el incumplimiento de los términos judiciales señalados por la jurisprudencia constitucional, resumidos de la siguiente manera: “(i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un

exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley ”»

También respecto a este asunto, el Consejo de Estado ha expresado: “(...) *no existe mora judicial por el solo transcurso del tiempo, sino que esta debe ser injustificada, debe estar probada la negligencia de la autoridad judicial demandada y que sea probable la existencia de un perjuicio irremediable. Si, por el contrario, la actuación de los falladores de instancia es celeré y diligente, pero por circunstancias imprevisibles no es posible dar cumplimiento a los términos judiciales, tampoco se configura la alegada mora judicial*”.

Quiere decir lo anterior, que para determinar si se está o no frente a una dilación justificada, es necesario realizar un análisis valorativo y la comprobación de las circunstancias en el caso concreto, *“juicio ciertamente complejo en el que “deben tomarse en consideración las circunstancias particulares del despacho que adelanta la actuación y del trámite mismo, entre las que se cuentan: i) el volumen de trabajo y el nivel de congestión de la dependencia, ii) el cumplimiento de las funciones propias de su cargo por parte del funcionario, iii) la complejidad del caso sometido a su conocimiento y iv) el cumplimiento de las partes de sus deberes en el impulso procesal”*.

Por tanto, la omisión o dilación en el cumplimiento de los términos procesales en cuanto su relevancia constitucional está ligada a la relación intrínseca entre la carga funcional y el cumplimiento de los deberes a su cargo.

En conclusión, puede afirmarse válidamente, que de conformidad con la jurisprudencia sentada por estas corporaciones, la mora judicial que configura vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, se caracteriza por (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente, (ii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora es debida a circunstancias que no puede contrarrestar y directamente relacionada con el punto anterior, y, (iii) la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte del trabajador, debido a la negligencia y desidia respecto de sus obligaciones en el trámite de los procesos.

A su turno, cuando se presenta un incumplimiento de los términos procesales, la prosperidad de las causales eximentes de sanción administrativa corresponde examinarlas en cada caso concreto. El incumplimiento de los términos se entiende justificado *“(i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constatan problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución del caso en el plazo previsto en la ley”*.

Lo descrito en precedencia, fue tenido en cuenta en el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, cuando en el artículo 7º dijo:

“(...) la respectiva Sala Administrativo del Consejo Seccional de la Judicatura, decidirá si ha habido un desempeño contrario a la administración oportuna y eficaz de la justicia en el preciso y específico proceso o actuación judicial de que se trate.

Para el efecto se tendrá en cuenta que el hecho no obedezca a situaciones

originadas en deficiencias operativas del despacho judicial, no atribuibles al servidor judicial, así como los factores reales e inmediatos de congestión no producidos por la acción u omisión del funcionario o empleado requerido, todo lo cual lo exime de los correctivos y anotaciones respectivas”.

Implica lo anterior, que en el trámite de una vigilancia judicial administrativa cada caso concreto debe analizarse de manera particular y observarse las circunstancias propias del despacho vigilado, así como la gestión del servidor judicial. Entre esos aspectos, la carga efectiva, los ingresos efectivos y la productividad entre otros, que permitan concluir, en el evento de no acatarse el término judicial, la existencia de razones no solo que la expliquen sino que la justifiquen, pues no es admisible que frente a circunstancias objetivas de dificultad en la gestión judicial se exija el cumplimiento inexorable de los términos, pues si bien su incumplimiento es sancionable, tal hecho “*se exculpa cuando se presenta una causa extraña o cuando se desborda la capacidad física del funcionario con la cantidad de trabajo que le corresponde en ese determinado momento (...)*”.

2.5. Caso concreto

La señora Leyla del Rocío Carretero Díaz solicitó que se ejerciera vigilancia judicial administrativa sobre el proceso identificado con el radicado núm. 13001-33-33-010-2002-00347-00, que cursa en el Juzgado 10° Administrativo Transitorio de Cartagena, debido a que, según indicó, se encuentra pendiente de responder una solicitud allegada por la Nueva EPS el 9 de abril de la presente anualidad.

Respecto de las alegaciones del solicitante, el doctor José Luis Otero Hernández, Juez 010 Administrativo del Circuito de Cartagena, manifestó que la solicitud alegada por la quejosa fue resuelta por auto del 18 de junio de 2024, decisión que fue recurrida por la parte ejecutante y confirmada mediante providencia del 3 de julio hogaño.

Examinadas la solicitud de vigilancia judicial administrativa, el informe de verificación y piezas procesales allegadas, esta Seccional encuentra demostrado que en el trámite del proceso se surtieron las siguientes actuaciones:

No.	Actuación	Fecha
1	Demandada solicita precisar el alcance de la medida cautelar	09/04/2024
2	Demandante solicita al despacho indicar a la demandada el alcance de la medida cautelar	12/04/2024
3	Auto por el cual se ordena remitir copia de la providencia que decretó la medida cautelar	18/06/2024
4	Notificación en estados del auto del 18/06/2024	16/04/2024
5	Recurso de reposición contra el auto del 18/06/2024	26/06/2024
6	Auto por el cual se resuelve el recurso de reposición del 26/06/2024	03/07/2024
7	Notificación en estados del auto del 03/07/2024	04/07/2024
8	Comunicación de la solicitud de informe de verificación	16/08/2024

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el objeto de la solicitud de vigilancia judicial administrativa se ciñe a la presunta mora en la que se encuentra incurso el Juzgado 010 Administrativo del Circuito de Cartagena en pronunciarse sobre la solicitud

allegada por Nueva EPS el 9 de abril de 2024.

Observa esta Corporación, según el informe de verificación rendido por el funcionario judicial, que el 18 de junio de 2024 se profirió auto mediante el cual se resolvió sobre lo requerido por la quejosa; esto, con anterioridad a la comunicación del requerimiento de informe por parte de este Consejo Seccional.

La anterior situación conduce a inferir que en el presente caso no es posible alegar la existencia de mora judicial presente, como quiera que para el momento en que se comunicó el requerimiento de rendir informe dentro del trámite de solicitud de vigilancia judicial administrativa, se habían resuelto las solicitudes alegadas, lo que impide seguir adelante con este mecanismo, pues de los artículos 1° y 6° del Acuerdo PSAA11-8716 del 6 de octubre de 2011, *“por el cual se reglamenta el ejercicio de la Vigilancia Judicial Administrativa consagrada en el artículo 101, numeral 6°, de la Ley 270 de 1996”*, se infiere razonablemente que la finalidad de esta actuación administrativa es procurar por la eficiente prestación del servicio de administración de justicia para casos de sucesos de mora presentes, no en los pasados.

Se advierte que la solicitud alegada se resolvió transcurridos 46 días hábiles; no obstante, al no contar con la fecha del pase al despacho por parte de la secretaria, no puede determinarse si la demora le corresponde a esta por pase tardío, según lo establecido en el artículo 109 del Código General del Proceso, o al juez para proferir su decisión, según el artículo 120 *ibidem*, normas aplicables de forma supletiva en virtud del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En ese sentido, al no tener constancia de la fecha de pase al despacho, se asumirá que este se efectuó a tiempo por parte de la secretaria, por lo que la mora alegada estaría en cabeza del juez.

Por ello, frente al tiempo transcurrido, y con el ánimo de establecer las cargas con que labora el despacho judicial y la razonabilidad de los tiempos que toma para proferir sus decisiones, esta Corporación pasará a verificar la información estadística reportada en la plataforma estadística SIERJU respecto del periodo en el que se presume la mora.

PERÍODO	INVENTARIO INICIAL	INGRESOS	SALIDAS	EGRESOS	INVENTARIO FINAL
2° trimestre 2024	384	165	92	136	324

Se tiene que la carga efectiva es igual a inventario inicial más ingresos menos salidas, por lo que en el caso del despacho se tiene para el periodo relacionado:

Carga efectiva para el 2° trimestre del año 2024 = (384+165) – 92

Carga efectiva para el 2° trimestre del año 2024 = 457

Capacidad máxima de respuesta para Juzgado Administrativo Sin Secciones para el año 2024 = 565 (Acuerdo PCSJA24-12139 de 2024)

Con base en las estadísticas anteriormente relacionadas, se encuentra que, para el año 2023 el despacho judicial laboró con una carga efectiva equivalente al 80,88%, respecto de la capacidad máxima de respuesta, de lo que se colige la situación del despacho.

Debe precisarse que el Consejo Superior de la Judicatura ha definido la *“capacidad máxima de respuesta”* como punto de referencia para establecer el número límite de procesos que pueden ser atendidos por un juzgado o despacho de magistrado,

atendiendo a la capacidad humana y logística con la que cuente dicha oficina para responder a la demanda de justicia, para el caso del Juzgado 010 Administrativo del Circuito de Cartagena se encuentra que superó la establecida para el año 2023 y 2024, respectivamente.

Igualmente, al consultar la producción del despacho encartado en el período estudiado con anterioridad, se obtuvo el siguiente resultado:

PERIODO	AUTOS INTERLOCUTORIOS	SENTENCIAS	PROMEDIO DE PROVIDENCIAS DICTADAS POR DÍA
2° trimestre 2024	430	47	7,95

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 esa colegiatura en sentencia dentro del proceso núm. 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).

Se tiene entonces, de la aplicación de la fórmula propuesta por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para el período en el que se presume la mora, que presentó una producción superior a la mínima determinada, tal y como se desprende del cuadro señalado en líneas precedentes, cifras que, como producción laboral del despacho supera la establecida por esa sala, por lo que bajo ese supuesto, no habrá lugar a aplicar los correctivos determinados en el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011 respecto del doctor José Luis Otero Hernández, Juez 010 Administrativo del Circuito de Cartagena.

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 estudio de los escenarios en los que se desarrollan los debates procesales, los cuales están sometidos a situaciones “*imprevisibles e ineludibles*”, como el exceso de trabajo o la congestión judicial, que le impiden al funcionario judicial, a pesar de obrar con diligencia y celeridad, cumplir con los términos fijados en la ley, lo que a la postre causa una mora en la solución de los asuntos sometidos al conocimiento del respectivo despacho; en consecuencia, cuando se advierta la concurrencia de estos presupuestos fácticos, habrá lugar a justificar la mora judicial.

Así las cosas, al encontrarse justificada la tardanza por parte de la agencia judicial, se ordenará el archivo del trámite respecto de los servidores judiciales involucrados.

De conformidad con lo expuesto, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar,

II. RESUELVE

PRIMERO: Archivar la solicitud de vigilancia judicial administrativa promovida por la señora Leyla del Rocío Carretero Díaz, sobre el proceso identificado con el radicado núm. 13001-33-33-010-2002-00347-00, que cursa en el Juzgado 010 Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones anotadas.

SEGUNDO: Exhortar a la solicitante para que, en lo sucesivo, se abstenga de presentar solicitud de vigilancia judicial administrativa sin verificar el cumplimiento de los trámites requeridos a través del micrositio del juzgado encartado.

TERCERO: Comunicar la presente decisión a la solicitante, así como a los doctores José Luis Otero Hernández y María del Pila Escaño Vides, juez y secretaria, respectivamente, del Juzgado 010 Administrativo del Circuito de Cartagena.

CUARTO: Contra esta decisión solo procede recurso de reposición, que deberá ser interpuesto dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación o comunicación, ante esta misma corporación, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. 74 y siguientes.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



IVÁN EDUARDO LATORRE GAMBOA
Presidente

MP. IELG/MFLH