



Resolución No. CSJBOR24-1477

Cartagena de Indias D.T. y C., 14 de noviembre de 2024

Vigilancia judicial administrativa No.: 13001-11-01-001-2024-00-837-00

Solicitante: Hannia Corena Navas

Despacho judicial: Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Bolívar.

Funcionario judicial: Edgar Alexi Vásquez Contrera.

Clase de proceso: Acción popular.

Número de radicación del proceso: 13001233300020230048300

Magistrada ponente: Patricia Rocío Ceballos Rodríguez

Sala de decisión: 14 de noviembre de 2024.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de vigilancia judicial administrativa

Mediante correo electrónico del 28 de octubre de 2024¹, la señora Hannia Corena Navas, en calidad de accionante dentro de la acción popular identificada con radicado No. 13001233300020230048300, presentó solicitud de vigilancia judicial administrativa² contra el Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Bolívar, dado que, según afirma, no se ha emitido el fallo de la acción popular presentada.

2. Trámite de la vigilancia

Por considerar que la solicitud de vigilancia judicial cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 3° del Acuerdo No. PSAA11-8716 de 2011, mediante Auto CSJBOAVJ24-1137 del 30 de octubre de 2024³, se dispuso requerir al doctor Edgar Alexi Vásquez Contrera, magistrado del Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que suministrara información detallada sobre el proceso de la referencia, a fin de verificar la configuración de acciones u omisiones que atenten contra una oportuna y eficaz administración de justicia; decisión que fue comunicada al día siguiente hábil⁴ al correo electrónico del servidor judicial involucrado y al asignado al despacho judicial.

3. Informe de verificación de los servidores judiciales

¹ Archivo 01 del expediente administrativo.

² Repartida el 29 de octubre de 2024

³ Archivo 02 del expediente administrativo.

⁴ El 31 de octubre de 2024.

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



Dentro de la oportunidad concedida para ello⁵, el doctor Edgar Alexi Vásquez Contreras, magistrado del Tribunal Administrativo de Bolívar, rindió el informe solicitado bajo la gravedad de juramento (Artículo 5° del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011), en los siguientes términos:

“(…) La señora Hannia Corena Navas, promovió la vigilancia administrativa de la referencia, por el presunto retardo en proferir sentencia de primera instancia, dentro del proceso de acción popular radicado con el número 13-001-23-33-000-2023-00483-00.

Al respecto, me permito informar que el proyecto de sentencia dentro del referido proceso fue convocado en Sala de decisión del 31 de julio de 2024, el cual, luego de realizarle unos ajustes sugeridos por los demás Magistrados integrantes de la Sala, fue remitido nuevamente para su revisión final.

Actualmente el proyecto se encuentra pendiente de recolección de firmas, hecho lo cual se remitirá a la Secretaría de la Corporación para que realice la notificación a las partes.

Una vez efectuada la notificación daremos alcance al presente oficio acompañando copia de los documentos que acredite dicha actuación”.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 1° del acuerdo N° PSAA11-8716 del 6 de octubre 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.

2.1. 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

⁵ El 6 de noviembre de 2024.

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.

De otra parte, el artículo 14 del Acuerdo en comentario 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, suprimido por el artículo 87° de la Ley 2430 de 2024, 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.

2.2. 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. Sobre el debido proceso y la oportuna administración de justicia.

La Constitución Política en sus artículos 29 y 229 consagran los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, de modo que, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia reconoce a la justicia como un valor superior que debe guiar la acción del estado.

De esta manera, la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia incluye el deber de dar soluciones prontas a los asuntos adelantados ante los funcionarios judiciales. Sin embargo, esta prerrogativa fundamental no se agota únicamente en la facultad de presentar solicitudes ante las autoridades judiciales, sino a que estas sean decididas de fondo, las cuales deben ser adoptadas en un término razonable de tal forma que la respuesta judicial sea oportuna, por tanto, están prohibidas las *dilaciones injustificadas* en la administración de justicia.

No obstante, surgen situaciones que retrasan la gestión judicial, tales como la congestión que atraviesa la justicia por su alta demanda, lo cual genera mora judicial, que ha sido definida por la corte como *“un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia”*⁶.

Así mismo, la jurisprudencia ha sido enfática al determinar que la mora judicial se presenta como resultado de acumulaciones procesales que superan la capacidad humana de los funcionarios que tienen a su cargo la solución de los procesos judiciales, lo que impide que se cumplan con los plazos legalmente establecidos.

En sentencias T-230 de 2013, T-186 de 2017 y T-052 de 2018, la Corte Constitucional ha fijado las circunstancias en las cuales se configura la mora judicial injustificada, tales como: i) cuando se presente un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial, ii) cuando no exista un motivo razonable que justifique dicha demora (i.e. congestión judicial o el volumen de trabajo) y, iii) cuando la tardanza sea imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial.

En ese sentido para determinar si se está o no frente a una dilación justificada, es necesario realizar un análisis valorativo para comprobar las circunstancias de cada caso en concreto, tales como *“(…) 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”*⁷.

2. Caso en concreto

⁶ Sentencia T-052 de 2018

⁷ Ver Corte Constitucional. T-1249 de 2004

Del escrito de vigilancia judicial administrativa presentado por la señora Hannia Corena Navas⁸, se advirtió que la presunta omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia consiste en que el Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Bolívar no se ha proferido la sentencia dentro de la acción popular identificada con radicado No. 13001233300020230048300.

Es por lo anterior que esta Corporación procedió a dar trámite a la solicitud de vigilancia judicial administrativa, conforme al procedimiento establecido en el artículo 2° del Acuerdo No. PSAA11-8716 de 2011⁹.

Respecto de las alegaciones de la quejosa, el doctor Edgar Alexi Vásquez Contrera, magistrado, manifestó en sede de informe, que el proyecto de sentencia fue convocado a sala de decisión del 31 de julio de 2024, el cual, luego de realizarle unos ajustes sugeridos por los demás magistrados integrantes de la sala de decisión, fue remitido nuevamente para su revisión final.

Por su parte, indicó que el proyecto se encuentra pendiente de recolección de firmas, por lo que, una vez culminada tal actuación sería remitido a la secretaria para la notificación a los sujetos procesales, ante lo cual darían alcance a esta Corporación.

Luego, mediante mensaje de datos del 8 de noviembre de 2024 se dio alcance al informe remitido el 6 de noviembre de la presente anualidad, en el que se allegó copia de la sentencia y constancia de notificación a la quejosa.

Ahora bien, examinadas la solicitud de vigilancia judicial, el informe rendido por el servidor judicial requerido, el expediente digital allegado, esta Corporación tendrá por demostrado que en el trámite del proceso se surtieron las siguientes actuaciones:

N°	Actuación	Fecha
1	Auto mediante el cual se admite la acción popular	05/03/2024
2	Notificación de la providencia del 5 de marzo de 2024	18/03/2024
3	Contestación de la acción popular	02/04/2024
4	Contestación de la acción popular	08/04/2024
5	Contestación de la acción popular	11/04/2024
6	Contestación de la acción popular	11/04/2024
7	Ingreso al despacho	19/04/2024
8	Auto mediante el cual se fija fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento.	20/05/2024

⁸ En calidad de accionante dentro del proceso objeto de estudio.

⁹ **ARTÍCULO SEGUNDO. - Procedimiento.** Para el trámite de la solicitud de vigilancia judicial administrativa se seguirá el siguiente procedimiento: a) Formulación de la solicitud de Vigilancia Judicial Administrativa; b) Reparto; c) Recopilación de información; d) Apertura, comunicación, traslado y derecho de defensa. e) Proyecto de decisión. f) Notificación y recurso. g) Comunicaciones.

9	Notificación de la providencia del 20 de mayo de 2024	21/05/2024
10	Audiencia de pacto de cumplimiento	28/05/2024
11	Presentación de alegatos de conclusión	29/05/2024
12	Presentación de alegatos de conclusión	05/06/2024
13	Presentación de alegatos de conclusión	05/06/2024
14	Ingreso al despacho	07/06/2024
15	Impulso procesal mediante mensaje de datos	25/07/2024
16	Sentencia de la acción popular	30/07/2024
17	Impulso procesal mediante mensaje de datos	07/10/2024
18	Impulso procesal mediante mensaje de datos	21/10/2024
19	Respuesta sobre aprobación del proyecto de decisión	21/10/2024
20	Comunicación del requerimiento de informe dentro del trámite de la vigilancia judicial administrativa.	31/10/2024
21	Notificación de la sentencia del 30 de julio de 2024	08/11/2024

De las actuaciones relacionadas en precedencia, se tiene que el 30 de julio de 2024 se registró el proyecto de la sentencia para su aprobación en la sala del Tribunal Administrativo de Bolívar, esto, con anterioridad al requerimiento de informe realizado por esta Corporación el 31 de octubre de 2024; sin embargo, dicha decisión se comunicó con posterioridad el 8 de noviembre de 2024. Por tal razón, se verificarán las razones que dieron lugar a ello.

Con relación a las actuaciones desplegadas por la secretaría de esa Corporación, se observa que entre el vencimiento del término para la presentación de los alegatos de conclusión el 7 junio de 2024 y el ingreso del expediente al despacho el 7 de junio de 2024, transcurrió 1 día hábil, término que excede lo dispuesto en el artículo 109 del Código General del Proceso; sin embargo, resulta razonable atendiendo a que esta dependencia tiene a su cargo 7 despachos sobre los cuales debe efectuar todos los trámites de carácter secretarial.

Respecto de las actuaciones desplegadas por el doctor Edgar Alexi Vásquez Contrera, magistrado del Despacho 004, se advierte que entre el ingreso al despacho el 7 de junio de 2024 para proferir la decisión, y el registro de esta en sesión ordinaria del 30 de julio de 2024, transcurrieron **37 días hábiles**, término que excedió lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, a saber:

“ARTÍCULO 34. SENTENCIA. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia (...).”

Así mismo, se advierte que desde el registro del proyecto de sentencia en la sesión ordinaria el 30 de julio de 2024, a la fecha en que se remitió a la secretaría para su notificación el 8 de noviembre de 2024, transcurrieron **69 días hábiles**, término que contraría a lo previsto en el artículo 153 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 76 de la Ley 2430 de 2024, a saber:

“ARTÍCULO 153. DEBERES. Son deberes de los funcionarios y empleados, según corresponda, los siguientes:

(...)

2.Desempeñar con autonomía, independencia, transparencia, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e imparcialidad las funciones de su cargo.

(...)

6.Realizar personalmente las tareas que les sean confiadas y responder por el uso de la autoridad que les haya sido otorgada o de la ejecución de las órdenes que puede impartir, sin que en ningún caso quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la que corresponda a sus subordinados.

(...)

16.Resolver los asuntos sometidos a su consideración dentro de los términos previstos en la Ley y con sujeción a los principios y garantías que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional.

(...).

20.Evitar el retardo en la resolución de los procesos, sancionando las maniobras dilatorias, así como todos aquellos actos contrarios a los deberes de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe (...).”

No obstante, resulta necesario destacar que el funcionario judicial alegó haber realizado unos ajustes al proyecto de decisión, sugeridos por los integrantes de la sala, lo cual conllevó a la modificación del proyecto para su revisión final, y que luego se sometió al proceso de la recolección de firma por los magistrados, lo cual logró efectuarse solo hasta el 8 de noviembre de 2024.

Así las cosas, se tiene que el Despacho se tardó **37** días hábiles en proyectar y someter la decisión de la sentencia a la sala y **69** días hábiles para realizar los ajustes y recolectar las firmas de los integrantes de la sala de decisión.

Ahora, esta seccional no puede desconocer que en proceso judicial objeto de estudio intervinieron varios sujetos procesales que presentaron alegatos de conclusión, por lo que, muchas veces por la complejidad del asunto y el número de partes involucradas se exceden los términos procesales. Esto, sin contar con la carga laboral del despacho judicial que tiene a cargo el determinado proceso.

En el caso en particular, y con el ánimo de establecer las cargas con que labora el despacho 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 período en el que se presume la mora.

PERÍODO	INVENTARIO INICIAL	INGRESOS	SALIDAS	EGRESOS	INVENTARIO FINAL
2 y 3° trimestre de 2024	402	320	47	265	410

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 período relacionado:

Carga efectiva a corte del 2 y 3 trimestre del año 2024 = $(402 + 320) - 47$

Carga efectiva a corte del 2 y 3 trimestre del año 2024 = 675

Capacidad máxima de respuesta para Tribunal Administrativo Sin Secciones para los años 2023 y 2024 = 1187 (Acuerdo PCSJA23-12040 de 2023)

Con base en las estadísticas anteriormente relacionadas, se encuentra que a corte del tercer trimestre del año 2024 el funcionario judicial viene laborando con una carga equivalente al 56,86% respecto de la capacidad máxima de respuesta estipulada para el periodo 2023-2024. De lo anterior, se colige la situación del despacho en cuanto a sus cargas laborales.

Ante ello, 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 cuenta dicha oficina para responder a la demanda de justicia; en el caso particular del Despacho 06 del Tribunal Administrativo de Bolívar, se tiene que, con los cálculos efectuados, se demuestra la situación del despacho.

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

TRIMESTRE	AUTOS INTERLOCUTORIOS	SENTENCIAS	PROMEDIO DE PROVIDENCIAS DICTADAS POR DÍA
2 trimestre de 2024	118	75	3,67
3 trimestre de 2024	106	76	2,88

Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que durante el período de mora el despacho ha presentado un número significativo de egresos efectivos, pese a lo cual se mantiene un inventario de procesos alto que supera, como se vio, la capacidad máxima de respuesta.

Ahora, con relación a las acciones constitucionales se evidenció que durante el interregno de la mora profirió **25 autos interlocutorios** y **54 fallos constitucionales** (entre acciones de tutelas, acciones populares, acciones de grupo e incidentes de desacato), lo que demuestra la producción del despacho frente a este tipo de asunto.

Al respecto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, hoy denominada Comisión Nacional de Disciplina Judicial, mediante sentencia del 6 de noviembre de 2014 consideró razonable que el egreso efectivo de 1,0 es suficiente para entender la mora judicial de un servidor judicial. Así lo indicó:

“Esta superioridad no justifica en modo alguno la mora, pero es consciente de la grave crisis de congestión de los despachos judiciales, donde tiene establecido que un promedio igual o superior a 1,00 es enteramente justificable y entendible, por cuando indica que cada día se resolvió un expediente”⁸

En virtud de lo anterior, se tiene que el funcionario judicial presentó una producción superior a la mínima determinada por esa Corporación, tal y como se desprende del cuadro señalado en líneas precedentes.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia SU-179 del 9 de junio del 2021, precisó los criterios en los cuales la mora puede considerarse como justificada:

*“En esa medida, la Corte ha entendido que, aun cuando se superen los términos procesales para que el juez adopte una determinación, no hay violación de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia y, por consiguiente, no se desconoce la garantía a obtener una decisión de fondo sin dilaciones injustificadas y dentro del plazo razonable, cuando se constata que existe un motivo válido que justifica la mora judicial, es decir, cuando se trata de una mora judicial justificada. Ello, exige analizar si el incumplimiento del término procesal (i) es **producto de la complejidad del asunto** y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial, (ii) 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) **se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley**” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

De igual manera, resulta importante traer a colación la postura de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, que como máximo órgano disciplinario acogió la existencia de los factores de justificación de la mora¹⁰, así:

“Así las cosas, para la jurisprudencia constitucional, postura acogida por esta Corporación, en el marco del proceso disciplinario del servidor judicial por «mora judicial», se clasifican como razones de justificación endógenas, las siguientes: «la complejidad del asunto, el tiempo promedio que demanda su trámite, el número de partes, el tipo de interés involucrado, las dificultades probatorias, el comportamiento procesal de los intervinientes, la diligencia de las autoridades judiciales», entre otras.

Por otro lado, las razones de justificación exógenas pueden corresponder a la excesiva carga, el represamiento laboral, la efectiva producción de decisiones, el sistema de turnos, situaciones administrativas distintas al servicio activo, circunstancias imprevisibles o ineludibles, «la incidencia del trabajo colectivo dentro del cuerpo colegiado, y las dificultades y vicisitudes logísticas que tienen los negocios» antes y durante su estudio”. (Subrayado fuera del texto original).

Ahora, si bien existió mora judicial dentro del proceso de marras, no es menos cierto que se encuentra encauzada bajo el criterio de mora justificada, en tanto se demostró que la tardanza obedeció a la complejidad del asunto en donde intervinieron varias partes procesales, al igual que la incidencia del trabajo colectivo dentro del cuerpo colegiado, circunstancias que conllevaron a la demora en los trámites procesales, y en consecuencia imposibilitó el cumplimiento de los términos legales.

Por la anterior razón, esta Corporación dispondrá al archivo del presente trámite administrativo, no sin antes, exhortar al doctor Edgar Alexis Vásquez Contrera, para que, en lo sucesivo, adopte medidas encaminadas a optimizar los tiempos de respuesta del despacho, sobre todo si de acciones constitucionales se trata, con el fin de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia de los usuarios.

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

3. RESUELVE:

Primero: Archivar la vigilancia judicial administrativa promovida por la señora Hannia Corena Navas, en calidad de accionante dentro de la acción popular identificada con radicado No. 13001233300020230048300, que cursó en el Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones anotadas.

¹⁰ Comisión Nacional De Disciplina, sentencia del 19 de julio de 2023 radicado No. 230011102000201900032 01. M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo

Segundo: Exhortar al doctor Edgar Alexis Vásquez Contrera, para que, en lo sucesivo, adopte medidas encaminadas a optimizar los tiempos de respuesta del despacho, sobre todo si de acciones constitucionales se trata, con el fin de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia de los usuarios.

Tercero: Comunicar la presente decisión al solicitante, así como al doctor Edgar Alexis Vásquez Contrera, magistrado del Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Bolívar.

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.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



IVÁN EDUARDO LATORRE GAMBOA
Presidente

M.P.PRCR/LFLLR