



Resolución No. CSJBOR25-812
Cartagena de Indias D.T. y C., 18 de junio de 2025

Vigilancia judicial administrativa No.: 130011101001-2025-00487-00

Solicitante: María del Rosario Benítez Suarez

Despacho: Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar

Servidor judicial: Marcela de Jesús López Álvarez y Denise Auxiliadora Campo Pérez

Clase de proceso: Acción Popular

Número de radicación del proceso: 13001-33-33-015-2024-00064-01

Consejera ponente: Liliana Rosa Cardona Chagüi

Sala de decisión: 18 de junio de 2025

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud vigilancia judicial administrativa

Mediante mensaje de datos recibido el 08 de junio de 2025, la señora María del Rosario Benitez Suarez, en calidad de interesada, dentro del proceso de la referencia con radicado no. 13001-33-33-015-2024-00064-01, presentó solicitud de vigilancia judicial administrativa contra el Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Cartagena, debido a que, según afirma, no han resuelto recurso de apelación.

2. Trámite de la vigilancia judicial administrativa

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 CSJBOAVJ25-542 del 10 de junio de 2025, comunicado al día siguiente, se dispuso a requerir a las doctoras Marcela de Jesús López Álvarez y Denise Auxiliadora Campo Pérez, magistrada ponente del Despacho 001 y secretaria general, respectivamente, del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que suministraran 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.

3. Informe de verificación

Dentro del término otorgado por esta Corporación, las servidoras judiciales, rindieron el informe solicitado bajo la gravedad de juramento (Artículo 5 del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011)

La doctora Sandra Elena Mendoza Diaz, escribiente nominada con funciones secretariales, realizó un conteo de las actuaciones del Despacho sobre el proceso de la referencia, resaltando lo siguiente:

- i) *“El 26 de febrero de 2025 se notificó por estado el auto admisorio del recurso de apelación”*
- ii) *“ El proceso del asunto paso al despacho para fallo el 10 de marzo de 2025”*
- iii) *“El 28 de abril y el 11 de mayo de 2025 presentaron solicitud de impulso procesal, las cuales pasaron al despacho en las mismas fechas”*

Así mismo, la doctora, Marcela de Jesús López Álvarez, magistrada del Despacho 001 del Tribunal administrativo de Bolívar, señaló que si bien el proceso pasó al despacho para fallo el día 10 de marzo de 2025, fue hasta el 09 de junio de la presente anualidad que se registró proyecto de sentencia siendo el mismo día en que se profirió la sentencia que resuelve el recurso.

Por lo que, el objeto de la presente vigilancia judicial se encuentra superado, por cuanto ya se resolvió sobre el recurso de apelación, a través de la sentencia proferida el 09 de junio de 2025 y debidamente notificada.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es competente para conocer sobre la solicitud de vigilancia judicial promovida por la señora María del Rosario Benítez Suarez, en calidad de interesada, conforme a lo previsto en el artículo 1° del Acuerdo PSAA11-8716 de 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. Planteamiento del problema a resolver

Conforme a la solicitud de vigilancia judicial administrativa y lo informado por los servidores judiciales bajo gravedad de juramento, 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 compulsas de copias a la jurisdicción disciplinaria contra los servidores judiciales involucrados.

3. 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.

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, 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.

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

La Constitución Política de Colombia 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. Por lo tanto, las decisiones deben ser adoptadas en un término razonable y oportuno.

No obstante, surgen situaciones que retrasan la gestión judicial, tales como la congestión que atraviesa la justicia por su alta demanda; hecho que genera mora judicial, la cual ha sido considerada por la Corte Constitucional como *“un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia”*².

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 deben dar solución a 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 (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.

Lo anterior indica, 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, 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”*.

5. Caso concreto

Del escrito de la solicitud de vigilancia judicial administrativa presentado por la señora María del Rosario Benítez Suarez, se advirtió que la presunta omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia consistía en que el Tribunal Administrativo de Bolívar no habían resuelto recurso de apelación interpuesto en el proceso de la referencia identificado con radicado No. 13001-33-33-015-2024-00064-01.

Por lo anterior, 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 2011.

Respecto de las alegaciones del quejoso, las doctoras Marcela de Jesús López Álvarez y Sandra Elena Mendoza Díaz, magistrada del Despacho 001 y escribiente nominada con funciones secretariales, respectivamente, del Tribunal Administrativo de Bolívar, señalaron las actuaciones realizadas dentro del proceso referenciado, manifestando que se encuentra resuelta la solicitud de la quejosa, mediante sentencia proferida el 9 de junio de 2025.

Después de señalar algunos pronunciamientos hechos por esta Corporación, cargas procesales, índices de evacuación, cálculo de proyección en sentencias, entre otros aspectos de carácter administrativo y/o procesal, concluyó en que este Consejo debería archivar la presente actuación.

Verificada la solicitud de vigilancia judicial administrativa, el expediente digital y el informe allegado por las servidoras judiciales involucradas, esta Corporación tendrá por demostrado que en el trámite del proceso se surtieron las siguientes actuaciones:

| Nº | Actuación | Fecha |
|-----------|--|--------------|
| 1 | Auto Admite Recurso de Apelación | 26/02/2025 |
| 2 | Memorial - Insistencia | 09/03/2025 |
| 3 | Pasa al despacho | 10/03/2025 |
| 4 | Solicitud copia del expediente Pronunciamiento de secretaria ante la solicitud | 26/03/2025 |
| 5 | Memorial – Impulso Procesal | 27/04/2025 |
| 6 | Pasa al despacho | 28/04/2025 |
| 7 | Memorial – Impulso Procesal y Pasa al despacho | 11/05/2025 |
| 8 | Ingresa Proyecto de sentencia | 09/06/2025 |
| 9 | Sentencia resuelve recurso de apelación | 09/06/2025 |
| 10 | Comunicación de la solicitud de informe en ocasión a la vigilancia judicial administrativa | 11/06/2025 |

De las actuaciones relacionadas, se tiene que desde el pase al despacho del proceso y del primer memorial de impulso procesal, fechado el 10 de marzo de 2025, hasta que se profirió sentencia que resuelve el recurso, fechado el 9 de junio de 2025, transcurrieron 58 días hábiles.

Sea lo primero advertir que se surtió la actuación que resuelve la solicitud de la quejosa con anterioridad a la comunicación del requerimiento de la vigilancia judicial administrativa al despacho correspondiente. Por lo que, bajo ese entendido, no hay lugar a una situación de mora judicial actual que requiera ser verificada por este Consejo Seccional.

Lo anterior, impide seguir adelante con este trámite, 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. Así, será del caso ordenar el archivo del presente trámite administrativo respecto de los servidores judiciales involucrados, por cuanto se trata de hechos pasados.

Así las cosas, se tendrá que la actuación fue anterior a la comunicación del auto emitido por esta Corporación.

No obstante, resulta evidente resaltar que frente a los 58 días hábiles transcurridos entre el pase al despacho del impulso procesal hasta la emisión de la providencia que dicta sentencia, esta Corporación observó que superó el plazo legal establecido por nuestras normas procesales, advertido por el en el Artículo 34 de la Ley 472 de 1998 “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”:

*“Vencido el término para alegar, el juez **dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia.** La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a la pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.*

(...)” (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Por lo tanto, es evidente decir que dentro del proceso de la referencia con radicado no. 13001-33-33-015-2024-00064-01 se incurrió en mora judicial.

Empero a ello, es necesario analizar si dicha mora se encuentra justificada o no, teniendo en cuenta las circunstancias expuestas por los servidores judiciales y los elementos objetivos que se disponen. Esta valoración es esencial para comprender si la demora obedeció a factores razonables o evitables.

Por ello se deberá valorarse lo indicado por los servidores judiciales en sus informes, sobre la alta carga laboral que les precede. Así, se verificará las estadísticas que proporciona la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) sobre la carga laboral del Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar por el año 2024 y el tiempo en que se presume la mora:

| PERÍODO | INVENTARIO INICIAL | INGRESOS | SALIDAS | EGRESOS | INVENTARIO FINAL |
|-----------------|--------------------|----------|---------|---------|------------------|
| Año 2023 | 496 | 322 | 325 | 274 | 493 |
| Año 2024 | 493 | 389 | 411 | 371 | 471 |
| Año 2025 | 471 | 81 | 94 | 64 | 458 |

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 para el periodo de 2023-2024 = $(989 + 771) - 91$

Carga efectiva para el periodo 2023-2024 = 1669

Capacidad máxima de respuesta para Tribunal administrativo (sin secciones) para el periodo 2023-2024 = 1187 (Acuerdo PCSJA23-12040 de 2023)

Carga efectiva para el primer trimestre del año 2025 = $(471+81) - 30$

Carga efectiva para el primer trimestre del año 2025 = 522

Capacidad máxima de respuesta para Tribunal administrativo (sin secciones) para el periodo 2025-2026 = 1007 (Acuerdo PCSJA25-12252 de 2025)

Con base en las estadísticas anteriormente relacionadas, se encuentra que en el tiempo analizado, se laboró con una carga efectiva equivalente al 140,61% respecto de la capacidad máxima de respuesta establecida para el periodo entre 2023 y 2024, y se laboró con una carga efectiva equivalente al 51,84% respecto de la capacidad máxima de respuesta establecida para el periodo entre 2025 y 2026, de lo que se colige la situación del despacho.

En virtud de lo anterior, se tiene que los servidores judiciales presentaron una capacidad máxima de respuesta superior a la mínima determinada por el Acuerdo PCSJA23-12040 de 2023, y del 51,84% determinada por el Acuerdo PCSJA25-12252 de 2025.

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 la capacidad humana y logística con la que cuenta dicha oficina para responder a la demanda de justicia; en el caso particular del Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar, se tiene que, con las estadísticas analizadas, se demuestra la situación del despacho.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-052 de 2018 ha considerado que “*el incumplimiento de los plazos judiciales tiene un carácter excepcional, pues la regla*”
Calle de la Inquisición No. 3-53 Edificio Kalamary.
Teléfono: 6647313. www.ramajudicial.gov.co
Correo electrónico: mecsjbolivar@cendoj.ramajudicial.gov.co
Cartagena - Bolívar. Colombia

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 a la servidora 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”. Tal como lo es la congestión judicial derivada de la alta carga laboral.

De todo lo señalado se concluye que, 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 demuestra que ha obedecido a circunstancias ineludibles, como la carga laboral y/o temas administrativos, que dificulta cumplir los términos establecidos por ley.

No obstante, deberá esta Corporación realizar una observación particular frente a la acción popular identificada con radicado núm. 13001-33-33-015-2024-00064-01; pues lo dicho por el Artículo 6 de la Ley 472 de 1998 “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*” no deja dudas sobre la prioridad de las acciones populares frente a otros procesos ordinarios que pueda tener cualquier despacho judicial bajo su custodia:

“Trámite Preferencial. Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento”.

De hecho, la Corte Constitucional en su Sentencia C-377 de 2002, con M.P doctora Clara Inés Vargas Hernández, establece la celeridad de las acciones populares como uno de los aspectos esenciales, contemplados por el constituyente:

*“Celeridad y eficiencia del proceso. **Se garantiza sometiendo el trámite de las acciones populares a los principios constitucionales y especialmente a los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia; imponiéndole al juez la obligación de impulsarlas oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria;** otorgándoseles trámite preferencial con excepción del habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento; y permitiendo su ejercicio en todo tiempo, incluso durante los estados de excepción” (subrayado y negrilla fuera del texto).*

Por consecuencia, y a razón de lo narrado por la H. magistrada ponente, esta Corporación no encontró razón justificada para no haber priorizado la acción popular identificada con radicado núm. 13001-33-33-015-2024-00064-01 frente a otros procesos que se hayan tenido bajo su custodia y tramitados con antelación al mencionado.

Por lo anterior, deberá exhortársele a la doctora Marcela de Jesús López Álvarez, magistrada ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que, en lo sucesivo, garantice la aplicación efectiva del trámite preferente de las acciones populares y se abstenga de someterlas al orden general de turnos.

Así, esta Corporación dispondrá al archivo del presente trámite administrativo, no sin antes precisar que la posición adoptada por esta Seccional no puede ser interpretada como una anuencia al incumplimiento de los términos judiciales de los servidores judiciales; 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 tales 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 causa una mora en la solución de los asuntos sometidos al conocimiento del respectivo despacho; circunstancia que da lugar a justificar la mora judicial.

Sin embargo, se deberá advertir también que en atención al tiempo transcurrido para adelantar la actuación del registro del proyecto a la sala de decisión, además de recibir diversos memoriales por parte del quejoso solicitando el impulso procesal, será del caso exhortar a la doctora Marcela de Jesús López Álvarez, magistrada ponente del Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que, en lo sucesivo, adopte medidas encaminadas a optimizar los tiempos de respuesta del despacho que dirige.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: Archivar la vigilancia judicial administrativa promovida por la señora María del Rosario Benítez Suarez, en su condición de interesada dentro del proceso de la referencia identificado con radicado no 13001-33-33-015-2024-00064-01, que cursa en el Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones anotadas.

SEGUNDO: Exhortar a la doctora Marcela de Jesús López Álvarez, magistrada ponente del Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que, en lo sucesivo, garantice la aplicación efectiva del trámite preferente de las acciones populares y se abstenga de someterlas al orden general de turnos.

SEGUNDO: Exhortar a la doctora Marcela de Jesús López Álvarez, magistrada ponente del Despacho 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que, sin pretender amenazar los principios de autonomía e independencia de los que goza, en lo sucesivo, adopte medidas que permitan optimizar tanto el ingreso oportuno de los proyectos a sala de decisión como la expedición oportuna de sus respectivas providencias.

TERCERO: Comunicar la presente decisión al quejoso, al igual que a la doctora Marcela de Jesús López Álvarez y Denise Auxiliadora Campo Pérez, magistrada ponente del Despacho 001 y secretaria general, respectivamente, 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.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



IVÁN EDUARDO LATORRE GAMBOA
Presidente

C.P. LRCC/CGSS