



**Resolución No. CSJBOR23-991**  
**Cartagena de Indias D.T. y C., 11 de agosto de 2023**

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

**Vigilancia judicial administrativa No.:** 13001-11-01-001-2023-00588-00

**Solicitante:** César Elías Paternina Herrera

**Despacho:** Tribunal Administrativo de Bolívar

**Funcionario judicial:** José Rafael Guerrero Leal

**Clase de proceso:** Nulidad y restablecimiento del derecho

**Número de radicación del proceso:** 13001-33-33-013-2018-00129-01

**Magistrada ponente:** Patricia Rocío Ceballos Rodríguez

**Fecha de sesión:** 11 de agosto de 2023

## I. ANTECEDENTES

### 1. Solicitud de vigilancia judicial administrativa

El 28 de julio del 2023, el señor César Elías Paternina Herrera, en calidad de demandante, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con radicado No. 13001-33-33-013-2018-00129-01, que se adelanta en el despacho 05 del Tribunal Administrativo de Bolívar, solicitó vigilancia judicial administrativa, debido a que según lo afirma, desde el 16 de febrero de 2021, el expediente se encuentra al despacho para fijar fecha de audiencia inicial sin que a la fecha se haya emitido pronunciamiento alguno.

### 2. Trámite de la 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 CSJBOAVJ22-736 del 3 de agosto del año en curso, se dispuso requerir al doctor José Rafael Guerrero Leal, magistrado del despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, y a la secretaria de esa agencia judicial, para que suministrara información detallada del proceso referenciado, acto administrativo que fue comunicado mediante mensaje de datos el 3 de agosto de 2023.

### 3. Informe de verificación de los servidores judiciales requeridos

Dentro de la oportunidad para ello, el doctor José Rafael Guerrero Leal, magistrado del despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, rindió el informe solicitado y afirmó bajo la gravedad de juramento (artículo 5° Acuerdo No. PSAA11-8716 de 2011); que: i) mediante providencia del 27 de febrero de 2020, el despacho resolvió admitir la demanda

Calle de la Inquisición No. 3-53 Edificio Kalamary.

Teléfono: 6647313. [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

Correo electrónico: [consecbol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:consecbol@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Cartagena - Bolívar. Colombia

de la referencia; ii) que el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión a la pandemia de Covid-19, suspendió los términos judiciales del 16 de marzo al 1° de julio de 2020; iii) que el 17 de noviembre de 2020, se allegó contestación de la demanda de la cual el 10 de febrero de 2021, se dio traslado a la parte demandante y el 16 de febrero siguiente ingresó al despacho para fijar fecha de audiencia inicial; iv) que el proceso de marras se encontraba en físico y debía ser digitalizado, para lo cual se suscribió un contrato que fue liquidado sin que la totalidad de los expedientes fuesen digitalizados, razón por la que el despacho judicial procedió con lo pertinente con sus propios recursos; v) que por auto del 26 de julio de 2023, esa agencia judicial fijó fecha de audiencia inicial para el 23 de agosto siguiente; vi) que el despacho ha priorizado el trámite de las 63 acciones constitucionales repartidas, asuntos que por su naturaleza tienen prevalencia; vii) que se encuentra profiriendo las sentencias ordinarias conforme a los turnos asignados, las cuales son independientes a aquellos que poseen líneas jurisprudenciales, lo cual ha generado la disminución del inventario del despacho que dirige.

Por su parte, la doctora Paula Andrea Quiroz Omaña, escribiente nominada de esa agencia judicial, afirmó que el pase del expediente al despacho por la secretaría de la Corporación se realizó de manera oportuna, y que mediante auto del 26 de julio de 2023, notificado en estados el 4 de agosto siguiente, se resolvió fijar fecha de audiencia inicial.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es competente para conocer sobre la solicitud de vigilancia judicial administrativa promovida por el señor César Elías Paternina Herrera, conforme a lo prevenido 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, corresponde a esta Corporación determinar si han existido actuaciones y omisiones en el decurso de la actuación dentro del proceso de la referencia, en específico sobre la mora judicial alegada, que involucren un actuar u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia. Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial para la vigencia 2023 –

2026<sup>1</sup>, el cual en su objetivo estratégico No. 1, prevé como pilar esencial optimizar los tiempos de respuesta dentro de los procesos judiciales, con el fin de garantizar un mayor acceso a los usuarios del servicio de administración de justicia.

Así las cosas, 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 el servidor judicial determinado.

### 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 o responsabilidad.

Ahora bien, en este punto es pertinente resaltar que el artículo 14 del Acuerdo en mención, 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 armonía con lo contemplado en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política y el artículo 4° 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.

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

---

1

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/5113559/Plan+Sectorial+de+Desarrollo+Ram+a+Judicial+2023-2026.pdf/4f58367d-864c-490e-b4b2-69542ff0295e>

#### 4. Caso concreto

El señor César Elías Paternina Herrera, en calidad de demandante, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con radicado No. 13001-33-33-013-2018-00129-01, que se adelanta en el despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, solicitó vigilancia judicial administrativa, debido a que según lo afirma, desde el 16 de febrero de 2021, el expediente se encuentra al despacho para fijar fecha de audiencia inicial sin que a la fecha se haya emitido pronunciamiento alguno.

Frente a las alegaciones del solicitante, el doctor José Rafael Guerrero Leal, magistrado del despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, rindió el informe solicitado y afirmó bajo la gravedad de juramento que mediante providencia del 26 de julio de 2023, el despacho resolvió fijar fecha de audiencia inicial para el 23 de agosto de 2023. Aseguró que la tardanza obedeció a la falta de digitalización del expediente, la prioridad que el despacho otorga a las acciones de naturaleza constitucional, y a la emisión de sentencias ordinarias que se encuentran sometidas al sistema de turnos.

Por su parte, la doctora Paula Andrea Quiroz Omaña, escribiente nominada de esa agencia judicial, afirmó que el pase del expediente al despacho por la secretaría de la Corporación se realizó de manera oportuna, y que mediante auto del 26 de julio de 2023, notificado en estados el 4 de agosto siguiente, se resolvió fijar fecha de audiencia inicial.

Examinada la solicitud de vigilancia judicial, los informes rendidos bajo la gravedad de juramento por los servidores judiciales y revisado el proceso en la plataforma de consulta SAMAI, esta Corporación encuentra demostrado que en el trámite del proceso se surtieron las siguientes actuaciones:

| No. | Actuación  | Fecha      |
|-----|--|------------|
| 1   | Auto por el cual se admite la demanda de la referencia                                 | 27/02/2020 |
| 2   | Notificación en estados del auto del 27/02/2020  | 04/03/2020 |
| 3   | Inicio de la suspensión de términos judiciales con ocasión de la pandemia del Covid-19 | 16/03/2020 |
| 4   | Fin de la suspensión de términos judiciales con ocasión de la pandemia del Covid-19    | 01/04/2020 |
| 5   | Parte demandada allega contestación de la demanda                                      | 17/11/2020 |
| 6   | Se da traslado a la parte demandante de la contestación de la demanda                  | 10/02/2021 |
| 7   | Pase del expediente al despacho  | 16/02/2021 |
| 8   | Auto por el cual se admite la demanda de la referencia                                 | 26/07/2023 |
| 9   | Comunicación del requerimiento de informe dentro del presente trámite administrativo   | 03/08/2023 |
| 10  | Notificación en estados del auto del 26/07/2023  | 04/08/2023 |

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el objeto de la solicitud de vigilancia judicial administrativa se ciñe en la presunta mora en la que se encuentra incurso el despacho 05 del Tribunal Administrativo de Bolívar en fijar fecha de audiencia inicial.

En este sentido, se observa que según el informe rendido bajo la gravedad de juramento por los servidores judiciales requeridos, el auto por el cual se fijó fecha de audiencia inicial fue proferido el 26 de julio de 2023, esto, antes de la comunicación del requerimiento de informe elevado por esta Seccional dentro del presente trámite administrativo, la cual se realizó el 3 de agosto hogaño.

Amén de lo anterior, 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 vigilancia judicial administrativa, se había efectuado con anterioridad el trámite alegado. Esto 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 es procurar por la eficiente prestación del servicio de administración de justicia en caso de sucesos de mora presentes, no en los pasados.

Se tiene entonces que entre el ingreso del expediente al despacho el 16 de febrero de 2021, y el auto que fijó fecha de audiencia el 26 de julio de 2023, transcurrieron más de 24 meses, término que no resulta congruente con lo establecido en el numeral 2 del artículo 153 de la Ley 270 de 1996.

Frente a la tardanza advertida, el funcionario judicial alegó que esta se derivó de la falta de digitalización del expediente, no obstante, considera esta Seccional que dicho argumento no es suficiente para tener por justificada la tardanza advertida, pues para efectos de fijar fecha de audiencia dentro del proceso de la referencia, no era requisito sine qua non la digitalización del expediente, el cual si bien no nació digital pues su reparto data del año 2019, este debió continuar híbrido, de manera que se garantizara la no inactividad del proceso de la referencia, y con ello, el efectivo acceso a la administración de justicia de las partes.

Ahora, en cuanto al tiempo transcurrido, 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 |
|----------|--------------------|----------|---------|---------|------------------|
| Año 2021 | 465                | 231      | 74      | 250     | 372              |
| Año 2022 | 372                | 286      | 80      | 263     | 315              |

|                          |     |    |    |    |     |
|--------------------------|-----|----|----|----|-----|
| <b>1° Trimestre 2023</b> | 315 | 88 | 6  | 59 | 338 |
| <b>2° Trimestre 2023</b> | 338 | 62 | 30 | 86 | 284 |

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 los años 2021 y 2022 = (465 + 517) – 154

**Carga efectiva para los años 2021 y 2022 = 828**

**Capacidad máxima de respuesta para Tribunal Administrativo Sin Secciones para los años 2021 y 2022 = 1187 (Acuerdo PCSJA22-11908 de 2022)**

Carga efectiva para los años 2023 y 2024 = (315 + 88) – 6

**Carga efectiva para los años 2023 y 2024 = 397**

**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, y teniendo en cuenta que la mora alegada inició en el año 2022, se encuentra que en el tiempo analizado, el funcionario judicial laboró con cargas equivalentes al 69.76% y 33,45% respecto de la capacidad máxima de respuesta establecida para los períodos 2021-2022, así como 2023-2024, respectivamente, de lo que se colige la situación del despacho judicial en cuanto a sus cargas laborales.

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, respecto de la capacidad humana y logística con la que cuente dicha oficina para responder a la demanda de justicia; en el caso particular del Despacho 05 del Tribunal Administrativo de Bolívar, se tiene de su carga laboral, si bien no superó el límite establecido por dicha corporación, demuestra la situación de congestión del despacho.

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

| <b>PERÍODO</b>    | <b>AUTOS INTERLOCUTORIOS</b> | <b>SENTENCIAS</b> | <b>PROMEDIO DE PROVIDENCIAS DICTADAS POR DÍA</b> |
|-------------------|------------------------------|-------------------|--|
| Año 2021          | 461                          | 175               | 2,75   |
| Año 2022          | 366                          | 232               | 2,61   |
| 1° Trimestre 2023 | 60                           | 53                | 1,98   |
| 2° Trimestre 2023 | 77                           | 69                | 2,61   |

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 No. 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 el funcionario judicial 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 habría lugar a aplicar los correctivos determinados en el Acuerdo PSAA11-8716 de 2011 respecto del doctor José Rafael Guerrero Lea, magistrado del despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar.

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 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 al juez, 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.

---

<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).

En este punto, debe esta Seccional, traer a colación el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-179 del 9 de junio del 2021, en el que precisó los criterios en los cuales la mora puede considerarse justificada, al respecto manifestó que:

*“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).

En consecuencia, como quiera que se evidencia que la tardanza advertida obedeció a la carga laboral soportada, esta Corporación, resolverá archivar el presente procedimiento administrativo, no sin antes exhortar al doctor José Rafael Guerrero Leal, magistrado del despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que, sin pretender amenazar los principios de autonomía e independencia judicial y ante una tardanza tan prominente en un trámite que a juicio de esta Seccional no requería mayor complejidad, adopte acciones de mejora que permitan optimizar los tiempos de respuesta del despacho que dirige, y realice un análisis de posibles casos en igualdad de condiciones al estudiado, de tal suerte que se tomen medidas urgentes respecto de estos.

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

### III. RESUELVE

**PRIMERO:** Archivar la vigilancia judicial administrativa promovida por el señor César Elías Paternina Herrera, en calidad de demandante, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con radicado No. 13001-33-33-013-2018-00129-01, que se adelanta en el despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones anotadas.

**SEGUNDO:** Exhortar al doctor José Rafael Guerrero Leal, magistrado del despacho 005 del Tribunal Administrativo de Bolívar, para que, conforme a lo anotado, adopte acciones de mejora que permitan optimizar los tiempos de respuesta del despacho que dirige, y realice un análisis de posibles casos en igualdad de condiciones al estudiado, de tal suerte que se tomen medidas urgentes respecto de estos.

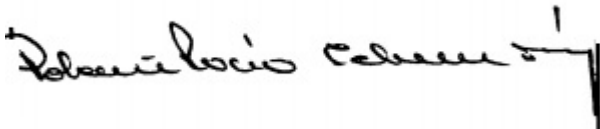
Calle de la Inquisición No. 3-53 Edificio Kalamary.  
Teléfono: 6647313. [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)  
Correo electrónico: [consecbol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:consecbol@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Cartagena - Bolívar. Colombia



**TERCERO:** Comunicar la presente decisión al peticionario, y al doctor José Rafael Guerrero Leal, magistrado del despacho 005 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**



**PATRICIA ROCÍO CEBALLOS RODRÍGUEZ**  
Presidenta

MP. PRCR/MIAA