



RESOLUCION No. CSJBOR19-396

5 de julio de 2019

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

Vigilancia judicial administrativa No: 13001-11-01-002-2019-00171

Solicitante: Rafael A. Jiménez

Despacho: Juzgado 2 Administrativo del Circuito de Cartagena

Funcionario judicial: Arturo Matson Carballo

Proceso: Acción popular

Número de radicación del proceso: 130013333002201300200-00

Magistrada Ponente: Karen Patricia Castro Salas

Fecha de Sesión¹: 4 de julio de 2019

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Mediante escrito radicado el 13 de junio del año en curso, el señor Rafael A. Jiménez, plantea inquietudes con respecto a la acción popular en que son parte la población de Yatí contra el Concejo Municipal de Magangué, con radicado No. 130013333002201300200-00, en cuanto manifiesta que “NO HA HABIDO FORMA DE QUE EL JUZGADO ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, OBLIGUE A CUMPLIR LA SENTENCIA DE ACCIÓN POPULAR”.

Al analizar la consulta mencionada, la Presidencia de esta seccional consideró que lo alegado por el peticionario, en nombre de la población de Yati, era saber si en la acción popular referenciada se había incurrido en mora, por lo que se aplicó el trámite de la vigilancia judicial administrativa, reglamentada en el Acuerdo No. PSAA11-8716 de 2011.

1.2. Trámite de la vigilancia judicial administrativa

Por auto CSJBOAVJ19-224 del 18 de junio de 2019, se dispuso requerir al doctor Arturo Matson Carballo, en su calidad de Juez Segundo Administrativo de Cartagena o quien haga sus veces, para que suministrara información detallada de la acción popular promovida por la población de Yati contra el Concejo Municipal de Magangué con radicado 13001-33-33-002-2013-00200-00, que cursa en ese despacho judicial y, especialmente, sobre la mora que alega el señor Rafael A. Jiménez.

1.3. Informe de verificación

Mediante escrito radicado el 25 de junio de 2019, el doctor Arturo Matson Carballo, Juez segundo Administrativo de Cartagena, rindió el informe solicitado.

Indicó que reasumió las funciones de titular del despacho el 3 de julio de 2018 y detalló la información relevante del proceso así:

¹ Sesión celebrada por los 2 magistrados, que integran el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar. Acuerdo PSAA16-10583.

- Se dictó sentencia el 22 de abril de 2015, en la que se amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, entre otros, de los habitantes del barrio de yatí, comprensión territorial del municipio de Magangué.
- El tribunal Administrativo de Bolívar confirmó la sentencia por providencia del 15 de febrero de 2016.
- El 13 de julio de 2018, los señores Rodrigo Miguel y José Arcia Colón, en su condición de integrantes del Comité de verificación del cumplimiento, promovieron por segunda ocasión trámite incidental de desacato en contra de alcalde del municipio de Magangué y del Director de la Corporación Autónoma Regional del sur de Bolívar. En dicha solicitud, manifiesta el funcionario, los incidentantes solicitaron “la adopción de medidas eficaces que conduzcan a la materialización de lo ordenado en la sentencia.
- Por auto del 27 de agosto de 2018 y atendiendo la disponibilidad de la agenda, el despacho citó para el 18 de septiembre de 2018 al Comité de Verificación. Decisión a los que los incidentantes presentaron recurso de reposición, en cuanto consideraron que la audiencia dilataría el cumplimiento de la sentencia.
- Surtido el traslado, mediante auto del 11 de septiembre, el juzgado resolvió no reponer la providencia impugnada, llevándose a cabo la audiencia de verificación de cumplimiento de fallo, el 18 de septiembre de 2018. Diligencia en la que el juzgado admitió el incidente de desacato contra el alcalde del municipio de Magangué y el director de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar y se notificó personalmente a dichas autoridades el 20 de septiembre de 2018, recibiendo respuestas el 16 y 19 de octubre de 2018, respectivamente.
- Posteriormente, el 4 de marzo de 2019, el juzgado resolvió declarar “...el incumplimiento parcial de la sentencia de la acción popular por parte del alcalde del Municipio de Magangué (...) luego de verificar que dicho funcionario se estaba sustrayendo del cumplimiento de la primera y tercera orden allí adoptadas, por lo que al comportar su negligencia una conducta de desacato, se le sancionó con una multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes con destino al Fondo para la defensa de los derechos e Intereses Colectivos de la defensoría del Pueblo, conmutable e arresto hasta por seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones de orden penal por fraude a resolución judicial que se impondrá por la autoridad penal competente, en caso de no acreditarse el pago de la pena pecuniaria”, decisión que fue notificada el 5 de marzo de 2019.
- El expediente subió a consulta ante el tribunal Administrativo de Bolívar que mediante decisión del 24 de abril de 2019, confirmó la sanción impuesta por el Juzgado Segundo Administrativo.
- Una vez recibieron el expediente, el juzgado procedió por providencia del 20 de junio de 2019, obedecer y cumplir lo resuelto por el superior.

El funcionario también señaló en su escrito aspectos jurídicos y jurisprudenciales relevantes sobre el incidente de desacato en acciones populares.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es competente para conocer sobre la solicitud promovida por el señor Rafael A. Jiménez, en representación de la población de Yati, tramitada de oficio como vigilancia judicial administrativa, conforme a lo prevenido en el artículo 1° del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, reglamentario del numeral 6° del 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

artículo 101 de la Ley 270 de 1996, habida cuenta que la misma se dirige en contra de uno de los despachos judiciales de esta circunscripción territorial.

I. CONSIDERACIONES

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar es competente para conocer sobre la solicitud de vigilancia judicial administrativa promovida por el abogado Camilo Andrés Díaz Pastor, 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.

1.1. 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 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 cómo 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 sala disciplinaria seccional.

1.2. Problema administrativo

Conforme a los hechos en que se funda la solicitud y lo informado por el operador judicial requerido, esta corporación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7° del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, debe verificar si ha habido un desempeño contrario a la administración oportuna y eficaz de la justicia en el decurso de la acción popular, en específico sobre la mora judicial alegada.

1.3. Jurisprudencia aplicable al caso

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

Para resolver el asunto puesto a consideración del Consejo Seccional se tendrán en cuenta los lineamientos trazados por la jurisprudencia para los temas, mora judicial, mora judicial injustificada, plazo razonable, irrazonabilidad del plazo e injustificación del retardo. Todos estos temas tratados en extenso por la Corte Constitucional en la Sentencia T-186 de 2017 y T-052 de 2018.

1. – De la mora judicial y de la mora judicial injustificada,

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 (...).”

En lo que se refiere a la mora judicial injustificada, en la misma sentencia determinó que:

“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.”

2. – Del plazo razonable

Continúa la H. Corte Constitucional indicando en la Sentencia T-186 de 2017 que:

“(...)

*Con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos, que a su turno retomó inicialmente consideraciones provenientes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se afirmó que la razonabilidad del plazo, concepto indeterminado pero determinable, debía valorarse atendiendo a los siguientes criterios: “**i) las circunstancias generales del caso concreto (incluida la afectación actual que el***

procedimiento implica para los derechos y deberes del procesado), (ii) la complejidad del caso, (iii) la conducta procesal de las partes, (iv) la valoración global del procedimiento y (v) los intereses que se debaten en el trámite.”. Negrilla incorporadas en el texto original.

14. En el ámbito interamericano de protección de derechos humanos, el derecho a un plazo razonable se analiza teniendo como referente normativo principal el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos², que incluye tal aspecto dentro de las garantías judiciales³. Con fundamento en esta disposición, y en una interpretación sistemática de la Convención, en la sentencia proferida en el caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua*⁴, se afirmó:

“77. El artículo 8.1 de la Convención también se refiere al plazo razonable. Este no es un concepto de sencilla definición. Se pueden invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos en varios fallos en los cuales se analizó este concepto, pues este artículo de la Convención Americana es equivalente en lo esencial, al 6 del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. De acuerdo con la Corte Europea, se deben tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales...”.

Concluye el máximo Tribunal Constitucional que la Corte Interamericana precisó que “... partiendo del presupuesto general según el cual la razonabilidad del plazo debe apreciarse en relación con la duración total del procedimiento, reiteró los cuatro elementos a los que se ha acudido para analizar esta garantía, esto es: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso...”.

2.3. Caso en concreto

Por escrito radicado el 13 de junio del año en curso, el señor Rafael A. Jiménez, plantea inquietudes con respecto a la acción popular en la que son parte la población de Yatí contra el Concejo Municipal de Magangué, con radicado No. 130013333002201300200-00, que cursa en el Juzgado segundo Administrativo de Cartagena, en cuanto manifiesta que “NO HA HABIDO FORMA DE QUE EL JUZGADO ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, OBLIGUE A CUMPLIR LA SENTENCIA DE ACCIÓN POPULAR” y en el entendido que se trata de una queja por la posible mora en la que está incurso el funcionario, se aplicó le mecanismo de vigilancia judicial administrativa.

² Suscrita en la conferencia interamericana celebrada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, y aprobada por la Ley 16 de 1972 (diario oficial 33780 de 5 de febrero de 1973).

³ “Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)”.

⁴ Sentencia de 29 de enero de 1997 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Sobre el trámite procesal aplicado al incidente de desacato, se tiene como principales actuaciones: i) Que el 13 de julio de 2018 se presentó el segundo incidente de desacato, por lo que se citó al comité de verificación para el día 18 de septiembre del año anterior, en dicha diligencia, se ordenó la apertura del incidente de desacato la segunda petición. ii) La parte incidentada dio sendas respuestas el 16 y 19 de octubre de 2018. iii) El Juzgado con fecha del 4 de marzo de 2019, resolvió declarar "...el incumplimiento parcial de la sentencia de la acción popular por parte del alcalde del Municipio de Magangué (...) luego de verificar que dicho funcionario se estaba sustrayendo del cumplimiento de la primera y tercera orden allí adoptadas...", por lo que lo declaró en desacato, ordenando el pago de una multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, conmutable hasta por 6 meses de arresto. iv) Surtido el grado de consulta, mediante decisión del 24 de abril de 2019, el juzgado una vez recibió el expediente, por auto del 20 de junio de 2019, procedió a obedecer y cumplir lo resuelto por el superior.

Adicionalmente, manifiesta el servidor que el "...incidente de desacato promovido (...), para verificar el cumplimiento de las órdenes judiciales dictadas en la acción popular rotulada, se encuentra concluido, pues el día 4 de marzo de 2018(sic) fue dictada la correspondiente providencia en la cual **se valoró de nuevo** la conducta de los funcionarios investigados y, luego de examinar el caudal probatorio con la reglas de la sana crítica y los razonamientos jurisprudenciales precedentes, logró establecerse que el Alcalde del Municipio de Magangué incurrió en una conducta que revela un escenario de incumplimiento injustificado de las medidas que se libraron en la decisión judicial del 22 de abril de 2015 y con la cual se ampararon los derechos colectivos de la comunidad de Yatí".

Así las cosas, la corporación observa que a la fecha de la presentación de la petición del señor Rafael A. Jiménez, el Juez Segundo Administrativo de Cartagena, ya se había pronunciado sobre el incidente de desacato, habiendo resuelto declarar en desacato al accionado dentro de la acción popular sobre la cual se origina la vigilancia judicial; incluso, se había surtido el grado de consulta y con anterioridad a la comunicación del requerimiento del informe detallado, se había expedido el auto de obedecer lo resuelto por el superior, por lo que no se encuentra mora que pueda ser objeto del presente instrumento administrativo.

Sin embargo, es importante establecer que el quejoso busca la materialización del fallo de la acción popular, más que una mora en el trámite del mismo, que de paso sea dicho, presentó inactividad desde el 25 de octubre de 2018, fecha en la cual dieron respuesta las entidades accionadas hasta el 4 de marzo de 2019 cuando se resuelve declarar en desacato al alcalde del municipio de Magangué; empero, la vigilancia judicial no es el mecanismo para indicarle a los señores jueces la actividad procesal que deben tener en los asuntos jurisdiccionales, al hacerlo se violaría de manera flagrante la autonomía e independencia de la cual están investidos por la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, se tiene que el servidor judicial ha hecho uso de las herramienta con las que es dotado por la Ley 472 de 1998, como lo es la citación del Comité de verificación, el adelantamiento del incidente de desacato en el que impuso multa conmutable por arresto; sin perjuicio de las sanciones de orden penal por fraude a resolución judicial, con miras a hacer cumplir el fallo de la acción popular.

También, es relevante dejar sentado que, a pesar de que el grado de consulta se da en el efecto devolutivo, es decir que se debe cumplir con la decisión adoptada, a la fecha en

que el funcionario responde la vigilancia judicial, no había fenecido el término para consignar la multa impuesta a la parte incidentada.

Sobre las facultades del juez en la acción popular ante el incumplimiento de las decisiones judiciales, ha dicho la Corte Constitucional en la sentencia T-254 de 2014:

“(…)

Por eso, el incidente de desacato de un fallo de acción popular resulta idóneo para que el juez, investido de la competencia que le atribuyó la Ley 472 de 1998, verifique el cumplimiento de su decisión y aplique los remedios judiciales que considere apropiados para asegurar que sus órdenes sean cabal y oportunamente satisfechas. Con ese fin, puede requerir a los responsables del cumplimiento, solicitarles informes de su gestión y reclamar la intervención de los organismos de control. La responsabilidad del juez, en estos casos, no es otra que la de desplegar la gama de facultades que le fueron conferidas en su condición de director del proceso, para procurar que la protección que reconoció se concrete de una forma coherente con los mandatos de celeridad y eficacia que guían el trámite de las acciones populares.

4.9. Para finalizar, la Sala estima oportuno resaltar las precisiones que hizo la Sentencia C-542 de 2010^[45] acerca de la naturaleza y el contenido del incidente de desacato de un fallo de acción popular y de su papel frente al cumplimiento de las órdenes de protección impartidas. Esto, en atención a la relevancia que tales aspectos tienen frente al examen de la procedibilidad formal de las tutelas bajo estudio.

La Sentencia C-542 de 2010 declaró exequible el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que obliga a consultar las sanciones impuestas por el incumplimiento de un fallo de acción popular, pero no prevé la posibilidad de que las decisiones de absolución sean impugnadas. Aunque los demandantes alegaron que dicha omisión vulneraba los derechos a la igualdad, acceso a la administración de justicia, contradicción y defensa del promotor del incidente, la Corte descartó tal argumento, porque el legislador puede exigir la consulta en unos casos y en otros no, y limitar el acceso a la segunda instancia, en ejercicio de su potestad de configuración de los procesos judiciales. Finalmente, el fallo destacó algunas características del incidente de desacato de las sentencias de acción popular cuya mención es relevante para los efectos del análisis que la Sala emprenderá a continuación:

-El incidente de desacato fue concebido como instrumento preferente y sumario destinado a salvaguardar los derechos colectivos protegidos por la sentencia de la acción popular. Por eso, los mecanismos de impugnación previstos para los incidentes de desacato del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo no le son homologables.

-El incidente no es un proceso contencioso entre el promotor del incidente y el investigado, sino un trámite correccional que puede concluir con medidas disciplinarias, aunque su imposición no garantice per se, el cumplimiento de la decisión judicial.

-El trámite incidental debe garantizar los elementos mínimos del debido proceso disciplinario, es decir: i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, ii) el principio de publicidad; iii) los derechos de defensa, contradicción y controversia de la prueba; iv) el principio de doble instancia; v) la presunción de

inocencia, vi) el principio de imparcialidad; vii) el principio de non bis in ídem; viii) el principio de cosa juzgada y ix) la prohibición de la reformatio in pejus.^[46]

-Aunque no pueda impugnar la decisión que absuelve al investigado de sanción, el promotor del incidente de desacato tiene garantizado su derecho de acceso a la administración de justicia en la medida en que está facultado para iniciar el trámite, para presentar pruebas, controvertir las que aporte la autoridad accionada y para participar activamente dentro del respectivo proceso. El hecho de que la decisión absoluta no sea susceptible de recursos no coarta su acceso a la administración de justicia, sino su derecho a la segunda instancia, que puede ser limitado por el legislador. (...)"

Con lo ya reseñado no se busca demostrar que el funcionario investigado haya agotado hasta el último recurso para hacer efectivo el fallo de la acción, pues, como se dijo en acápite anterior, no le compete a la corporación, pero, si se le invita al servidor para que de manera oportuna, siga haciendo uso de todos los poderes con los que los inviste la ley 472 de 1998, para que los derechos colectivos de la comunidad de Yatí, no sigan siendo vulnerados.

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

3. RESUELVE:

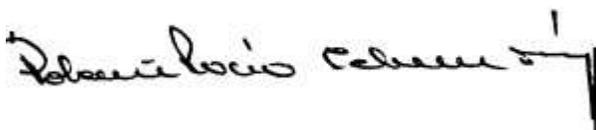
PRIMERO: Archivar la solicitud vigilancia judicial administrativa promovida por el señor Rafael Jiménez, en representación de la población de Yatí, respecto de la acción popular contra el municipio de Magangué y Otros, con radicado 130013333002201300200-00, que cursa en el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena.

SEGUNDO: Invitar al doctor Arturo Matson Carballo para que siga haciendo uso de todos los poderes con los que los inviste la ley 472 de 1998, para que los derechos colectivos de la comunidad de Yatí, no sigan siendo vulnerados.

TERCERO: Comunicar la presente decisión al señor Rafael Jiménez y al doctor Arturo Matson Carballo, juez segundo administrativo de Cartagena, enviándosele el mismo por correo electrónico o por cualquier otro medio eficaz.

CUARTO: Contra esta decisión solo procede recurso de reposición, el que se deberá interponer dentro de los 10 días hábiles siguientes a la 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

Presidente

M.P. KCS

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

