

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA
SALA CIVIL – FAMILIA

Medellín, cinco de agosto de dos mil veinticuatro

Proceso	: Acción de tutela
Asunto	: Impugnación
Ponente	: WILMAR JOSÉ FUENTES CEPEDA
Sentencia	: 150
Accionante	: Gloria Patricia Díaz Valencia
Accionado	: Juzgado 2.º Civil Municipal de Apartadó
Vinculados	: Consejo Superior de la Judicatura y otros
Radicado	: 05045310300120240014701
Consecutivo Sría.	: 1334-2024
Radicado Interno	: 0285-2024

ASUNTO A TRATAR

Se decide la impugnación interpuesta por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura frente al fallo que dictó el Juzgado Primero Civil del Circuito de Apartadó el 4 de julio corriente, dentro de la acción de tutela de Gloria Patricia Díaz Valencia contra el Juzgado Segundo Civil Municipal de la misma localidad.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

La accionante expuso lo que a continuación se compendia:

1. Ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Apartadó se radicó demanda divisoria desde el 6 de octubre del año pasado, siendo admitida, al final, mediante providencia de 23 de enero hogaño.
2. Ninguna actuación se ha surtido a partir del momento en que fue admitida la demanda, o sea, hace cinco meses. Ni múltiples memoriales como tampoco una vigilancia administrativa han sido suficientes para poner en marcha el proceso.

PETICIÓN

La accionante imploró la salvaguarda de su derecho fundamental al debido proceso, y que, en consecuencia, se le ordene al juzgado convocado dar trámite al proceso divisorio con rad. n.º 05045-40-03-002-2023-01096-00.

TRÁMITE Y RÉPLICAS

1. La solicitud fue admitida a trámite el 19 de junio hogaño, donde se requirió una copia digital del expediente y se dispuso vincular a todas las partes del proceso divisorio que estuvieran agregadas al pleito.

2. La juez Segunda Civil Municipal de Apartadó relató que la solicitud de la demandante –validación de una notificación electrónica– se halla en el turno 747 del año que avanza, además que todavía restan otros 963 memoriales del pasado.¹ Enseguida especificó que el inventario del juzgado asciende actualmente a 3.343 procesos, de los cuales existen 2.150 sin sentencia proferida. Arguyó que está adelantando todos los esfuerzos factibles con su reducido grupo de trabajo, integrado por dos sustanciadores más un citador, aunque resulta imposible estar al corriente de los términos procesales, pues la congestión obedece a una problemática estructural que supera el control de los jueces individualmente considerados. Así pues, pidió la vinculación de los Consejos Superior y Seccional de la Judicatura como los «*responsables de la distribución y organización de personal que se presenta en estos despachos – pese a que es de su amplio conocimiento*».²

3. Mediante auto de 24 del mismo mes se ordenó la vinculación del Consejo Superior de la Judicatura, del Seccional de Antioquia y de los otros dos despachos civiles del circuito judicial de Apartadó.

4. El titular del Juzgado Primero Civil Municipal de Apartadó hizo saber que actualmente tiene un inventario de 2.750 procesos, de los cuales 1.003 están sin sentencia. Asimismo, informó que han ingresado 2.948 memoriales en lo que corre de la presente anualidad. Por otro lado, comunicó que su equipo de trabajo está compuesto por dos citadores, un oficial mayor y un secretario.³

5. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó señaló que ha conocido de dos acciones de tutela durante este año, con base en la mora judicial achacada a los juzgados municipales de su circunscripción.

6. El presidente del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia indicó que recientemente había sido creado un nuevo juzgado civil municipal para Apartadó, el cual, según el Acuerdo CSJANTA24-128, comenzaría a funcionar con

¹ En ello acompañó la larga lista (págs. 2 a 21) de los memoriales pendientes para el año que avanza.

² Posteriormente, arrió una copia de todos los estados publicados en lo que va del año.

³ Uno de esos citadores estuvo en descongestión hasta el 28 de junio último; vid. CSJANTA23-112 de 29 jun. 2023.

888 procesos remitidos, quedando sus dos homólogos con 657 y 1119, cuando se posesione la funcionaria nombrada en provisionalidad por este Tribunal.⁴

7. Mediante autos sucesivos de 24 y 25 del mismo mes se dispuso vincular por pasiva a la ARL Positiva, a la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial, solicitándole «*informe*» sobre el promedio nacional de productividad de las dependencias jurisdiccionales.

8. ARL Positiva notó que la sobrecarga laboral constituía un factor de riesgo psicosocial que podría tener consecuencias adversas en la salud de los servidores judiciales, aunque, faltando mediciones más precisas del flujo de trabajo, alegó que no estaba legitimada para pronunciarse sobre el caso concreto.

9. La directora de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura (UDAE) se opuso a su vinculación, arguyendo que el juez carecía de competencia para llevar una tutela contra una alta corporación, merced al numeral 8.º del canon 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Con todo, también relató que «*el Consejo Superior de la Judicatura, en marco de sus competencias y en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, dispuso la creación del Juzgado 003 Civil Municipal de Apartadó con el fin de brindar una justicia pronta y oportuna a los usuarios de la administración de justicia, correspondiendo a [este Tribunal], así como la persona que fue nominada, lograr su posesión para de esta manera garantizar el éxito de la medida adoptada por la Corporación*».

10. Dicha solicitud de nulidad fue negada en auto del día siguiente, notando en ello que la norma referida por la interviniente sólo contenía unas cuantas reglas de reparto, mas no de competencia, y que, en últimas, «*el requerimiento que se le hizo fue para mejor proveer: no es que a la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) se le esté achacando ninguna clase de responsabilidad por aquello que motivó la interposición de la tutela de la referencia, sino, simplemente, se le solicitó que rindiera un informe sobre temáticas concretas; a más de que la acción de tutela no va dirigida en contra del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que no se cumple con la hipótesis prevista en la norma de competencia*».

11. Requerida una vez más, la directora de la UDAE expuso que los jueces civiles municipales –a nivel nacional– venían emitiendo un promedio de 190 autos interlocutorios y 36 sentencias por mes.⁵ Con respecto de la capacidad máxima de respuesta para tales estrados, detalló que ascendía a 1141 procesos.⁶ Frente a las medidas tomadas por el Consejo Superior de la Judicatura, reiteró que la creación del Juzgado Tercero Civil Municipal de Apartadó supone «*la disminución del inventario final en los tres juzgados municipales existentes en dicha vecindad*».

12. La Defensoría del Pueblo no se pronunció durante este trámite.

⁴ Estos valores fueron obtenidos con corte al 30 de septiembre del año pasado.

⁵ De este número, 30 autos y 18 sentencias correspondían a asuntos constitucionales.

⁶ En general, sin atender la conformación de planta de cada despacho.

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Se concedió el amparo de manera parcial tras señalar que el retraso judicial no era atribuible a la titular del despacho controvertido, sino, en cambio, al colapso institucional de la justicia en la región. Allí se dispuso lo siguiente:

SEGUNDO. En consecuencia, **ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura que en el término razonable de seis (6) meses cree y ponga a funcionar dos cargos de sustanciador/oficial mayor, uno para el Juzgado Primero Civil Municipal y otro para el Segundo Civil Municipal, ambos de esta población.

TERCERO. EXHORTAR al Consejo Superior de la Judicatura a que priorice la creación de nuevos cargos, de jueces civiles municipales inclusive, para la ciudad de Apartadó.

Para resolver así, el juez de primera instancia comenzó por resaltar la gran importancia que revestían los imperativos constitucionales dentro del Estado Social de Derecho, anclados por el postulado de la justicia, cuya administración debía ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de las controversias. Seguidamente, indicó que las cifras ofrecidas por la UDAE «habla[ban] por sí mismas» al momento de retratar «la manifiesta y notoria incapacidad de administrar justicia en términos siquiera medianamente razonables» en que se encuentra la especialidad civil de Apartadó, incluso teniendo en cuenta la creación del nuevo juzgado, medida que se muestra insuficiente para conjurar la grave congestión evidenciada «en vista de los números suministrados por los dos jueces municipales, accionado y vinculado, y las cifras proporcionadas por la [UDAE]». Con sustento en estos guarismos, concluyó que la «situación era crítica», habida cuenta que «por delante del trámite de la señora Díaz Valencia hay 1710 memoriales pendientes» en lo que avanza del año, «lo que quiere decir que más o menos en 8-9 meses habrá algún pronunciamiento acerca de lo pedido por ella», siendo retraso a todas luces «escandaloso».⁷

De lo expuesto infirió la justificación de la mora y la inviabilidad de conceder la protección en los términos rogados por la actora, preguntándose, entonces, qué debía hacerse ante la congestión estructural de la justicia. Luego de referirse a las precariedades institucionales de la Nación, y especialmente a las del Urabá, anotó que la circunstancia allí evidenciada «no es tolerable, ni admisible, ni aceptable», siendo menester adoptar medidas más asertivas para atajar la crisis. Dedujo en breve que «la única solución» consistía en ordenar la creación de cargos de sustanciadores con funciones jurídicas que tiendan a aumentar la producción, rendimiento y eficiencia de los estrados municipales, aunque de esto dimanara «una colisión» entre la tutela judicial efectiva y el principio «de sostenibilidad financiera y económica del Estado».

Sostenido en doctrina nacional y extranjera,⁸ dictaminó que la «ponderación» entre tales imperativos terminaba inclinado la balanza hacia la tutela jurisdiccional

⁷ Más adelante, se agregó que la tardanza ponía en riesgo «el derecho de acción» de Díaz Valencia –y de los otros litigantes *in consimili casu*– al exponer su demanda al término prescriptivo del artículo 94 del estatuto adjetivo.

⁸ Sobre el tema de la ponderación constitucional y la función jurisdiccional se citaron ciertas obras de Carlos Bernal Pulido, Eduardo Montealegre Lynett, Gloria Patricia Lopera Mesa, Ana María Montoya Caballero, Miguel Carbonell, Laura Clérico y Robert Alexy. De este último se transcribieron unos apartes sobre el método de la ponderación.

efectiva, puesto que la estabilidad financiera no era absoluta, como tampoco lo era la separación tripartita de poderes, de manera que el juez de tutela puede intervenir en el «comportamiento –en principio– autónomo de las entidades administrativas (y entre ellas el Consejo Superior de la Judicatura)», siempre que esa actuación se muestre necesaria para hacer valer las prebendas superiores, pues, de lo contrario, la tutela perdería toda eficacia práctica. En esto dijo que no se estaba «administrado ni coadministrando» lo que correspondía a al gobierno del poder judicial, ya que simplemente se estaba cumpliendo con el mandato de garantizar la supremacía constitucional.

IMPUGNACIÓN

Tempestivamente impugnó la directora de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, desde dos flancos:

1. La sentencia adolece de nulidad porque no hubo una «oportunidad material» para ejercer el derecho de defensa, puesto que la vinculación del Consejo Superior de la Judicatura y de la UDAE «se dio exclusivamente con el fin de obtener unos informes» para mejor proveer, aseverándose incluso que la acción de tutela no tenía ninguna recriminación específica contra el proceder de dichos organismos.⁹

2. El juez de tutela sobrepasó sus límites funcionales al ordenar la creación de cargos en la Rama Judicial, atribución esta que solamente compete al Consejo Superior de la Judicatura de manera autónoma, analizando «qué medidas son posibles adoptar» conforme a las necesidades de «6.233 despachos judiciales» según «una matriz de prioridades y demás criterios objetivos». A ello citó varios pronunciamientos por parte de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.¹⁰

CONSIDERACIONES

1. Problemas jurídicos

En razón de los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar dos cuestiones: la una, si se incurrió en causal de nulidad por indebida vinculación del Consejo Superior de la Judicatura – UDAE; la otra, si el juez constitucional está facultado para ordenar la creación de cargos dentro de la Rama Judicial cuando se encuentra frente a una mora judicial justificada por una congestión estructural.

⁹ En auto del 17 de julio último, el juez de primer grado se abstuvo de pronunciarse sobre este pedimento anulatorio tras señalar que la impugnación era un mecanismo adecuado para denunciar la comisión de errores *in procedendo* y que, por ende, era competencia de este Tribunal para resolver sobre la nulidad. Reza así la parte relevante de la dicha providencia: «El juzgado no se pronunciará respecto a la nulidad que aduce la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) al trámite constitucional, dado que, una vez dictada la sentencia, este suscrito no posee competencias para emitir pronunciamientos ulteriores a la misma, de acuerdo con lo establecido en los artículos 134 y 285 del Código General del Proceso; normas éstas aplicables al caso de marras, por disposición del artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 20151, según lo reseñado por la Corte Constitucional». Adicionó que declarar una nulidad sería revocar o reformar el fallo propio, acto proscrito por el artículo 285 del Código General del Proceso.

¹⁰ CSJ, STC, 24 nov. 2011, 31 oct. 2013 y 14 may. 2020; STP7074-2022; y C. de E., 15 abr. 2024, entre otros.

2. Análisis de la nulidad alegada

2.1. Cumple advertir desde el pórtico que esta Sala no comparte las razones aducidas por el juez *a quo* para inhibirse de analizar la petición anulatoria sometida a su consideración (vid. *impugnación* § 1 || cfr. nota al pie n.º 9).

Nada en la legislación especial o general sugiere que el juzgador de primera instancia carezca de competencia para resolver peticiones de nulidad presentadas antes de la remisión del expediente al superior. Antes bien, el efecto devolutivo en que se concede la impugnación hace suponer que el juez de origen mantiene plena competencia, con posterioridad a la sentencia, para echarle un vistazo a la nulidad supuestamente ocurrida en ella, y declararla de estar fundada, cosa muy diferente a revocar el fallo propio (D. 2591/1991, art. 27 || CGP, arts. 134, 285 y 323-2).¹¹

Tampoco satisface el señalamiento de la impugnación como un mecanismo preferente para reparar errores *in procedendo*, dado que, por regla general, el juez superior no puede proceder directamente a la sentencia sustitutiva cuando perciba fallas en la integración del contradictorio, sino que debe acudir al remedio residual de anular lo resuelto, ordenar la compostura de lo actuado y regresar el expediente hacia su origen, siendo ello menos favorable a los principios de celeridad, economía y eficacia (ibíd., art. 3 || ibíd., arts. 2, 11, 12, 42-5, 133-2, 137 y 325).¹²

Por lo demás, la postura en comentario choca de frente con la práctica exhibida sobre este tema por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, aquella en sede de revisión y ésta de alzada, consistente en la devolución de expedientes que contengan o involucren una solicitud de nulidad sin resolver.¹³

2.2. Dicho aquello, la Sala no ordenará la devolución del expediente porque en este preciso caso deviene manifiestamente improcedente la solicitud de nulidad aducida por la UDAE, y sería excesivamente riguroso, amén de dilatorio, forzar una gestión destinada al naufragio (ibíd., art. 3 || ibíd., art. 11, 12, 42-1 y 43-2).

Basta decir que ciertas entidades «no pueden alegar una nulidad por violación del debido proceso con fundamento en que no se integró debidamente el contradictorio, toda vez que “de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto para cumplir precisamente con lo que se les ordene en virtud de dicho deber”».¹⁴

Tal es el supuesto del Consejo Superior de la Judicatura cuando recibe una orden que se ciñe, ultimadamente, a desarrollar en concreto un deber que ya tiene asignado por expreso mandato de la Constitución o la ley:

Por último, aunque el Consejo Superior de la Judicatura no fue vinculado a este proceso de tutela, la Sala Primera proferirá órdenes a esta entidad debido a su importante rol

¹¹ Estas últimas disposiciones son aplicables por remisión del artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015.

¹² Sobre los lineamientos establecidos en este sentido, vid. CC, A-583 de 2015 (regla general n.º 4).

¹³ CSJ, ATC1431-2023, ATC065-2023 y ATC1355-2022; cfr. los autos de las Salas de Selección de Tutelas.

¹⁴ CC, SU-111 de 2020 || Esta cita en particular hace referencia al Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

para superar la situación descrita. Es pertinente recordar en este punto que la jurisprudencia constitucional ha acogido “la regla según la cual no es necesario vincular al proceso de tutela, ni al de revisión de los fallos pronunciados en sede de amparo constitucional, a las autoridades de orden nacional, regional y/o local que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir lo que se disponga en el marco de dichos trámites.” Lo importante, en estos casos, es que las órdenes proferidas no desborden el deber legal o constitucional que ya les asiste a las autoridades públicas en virtud del ordenamiento jurídico.¹⁵

Por supuesto, la concordancia entre lo ordenado por el juez de primer grado y el ordenamiento jurídico compone el tema basilar de la impugnación. Lo que aquí cumple enfatizar es que el Consejo –a través de la UDAE– no puede pretextar una defectuosa integración del contradictorio por el hecho de que se le haya impartido una orden *extra petita*, dentro de una acción que nunca le endilgó responsabilidad por la mora judicial del despacho atacado, pero que, obviamente, guardaba alguna relación con sus atributos constitucionales y legales (cfr. *impugnación* § 2).

Y no sobra agregar, aun en gracia de discusión, que sí hubo una vinculación expresa, precisa y efectiva del Consejo Superior de la Judicatura dentro del trámite que viene de verse (cfr. *trámite y réplicas* § 3, 7, 9 y 11). Que la UDAE haya limitado sus sendas intervenciones al campo de los informes requeridos por el juez es algo atribuible a su propio obrar, pues, como allí mismo se lee, nada le impidió esgrimir cuantos argumentos pudiera o quisiera sobre el tópico de su competencia privativa frente al gobierno de la Rama Judicial (D. 2591/1991, arts. 16 y 19).¹⁶

2.3. En lo que respecta a la competencia funcional, también puesta en duda por la UDAE, este Tribunal comparte y hace suyas las razones que consignó el juez unipersonal en su auto del 27 de junio último, a las que se permite remitir (vid. *trámite y réplicas* § 10 || cfr. *supra* § 2.2).

3. Análisis del caso concreto

3.1. Sea lo primero advertir que la mora atribuida al Juzgado Segundo Civil Municipal de Apartadó está notoriamente justificada en la ingente carga de trabajo que hoy le oprime. Bien notó el juez de origen que la cosa habla por sí sola, y que los inventarios referidos por uno y otro despacho reflejan un volumen muy superior a la capacidad máxima de respuesta comunicada desde la UDAE, en la cual, valga acotar, se incluye el promedio de otros juzgados con una planta laboral más amplia que dos sustanciadores con un citador (vid. *trámite y réplicas* § 2, 4, 6 y 11).

Es así que muchos más litigantes se hallan en una situación asimilable a la de Gloria Patricia Díaz Valencia, incluso con mayor anterioridad, lo cual impide tomar una decisión de imprimir aceleración que pueda conculcar el derecho a la

¹⁵ CC, T-341 de 2022 (citas internas en el original).

¹⁶ Tema que sí alcanzó a tocar en su primera respuesta (cfr. *trámite y réplicas* § 9).

igualdad de los demás interesados (C. Pol., arts. 13, 29 y 229 || CGP, 42-8 y 120).¹⁷

Dada la aparente conformidad de la quejosa con la explicación suministrada por la autoridad judicial, la Sala no estima necesario ahondar aun más en un tema extensamente abordado por el juez *a quo* (vid. *fallo de primera instancia*).

3.2. Es verdad que la congestión parece ser crítica, y que, claro, el Consejo Superior de la Judicatura está enterado de ella, pues ha tomado medidas positivas para mejorar la capacidad de la especialidad civil en Apartadó, a saber, la creación del Juzgado Tercero Civil Municipal, cuyo inventario reducirá el de sus homólogos en buena proporción (vid. Ac.^{os} PCSJA23-12124 y CSJANTA24-128).

Por sí sola, empero, esa medida no parece suficiente para solucionar la alta congestión judicial que arriba quedó expuesta. Nótese que el inventario de los dos despachos preexistentes –después de la remisión– todavía permanece por encima de la capacidad máxima, y es de suponer, al ritmo promedio de productividad, que esa circunstancia se prolongará durante el tiempo que tome a cada juzgado vaciar su extensa lista de pendientes, teniendo en cuenta los nuevos ingresos y los actos permanentes de la fase propiamente ejecutiva (CGP, arts. 90, 121 y 444-461).

Entonces, aunque que la mora esté justificada en la congestión institucional que el Consejo Superior de la Judicatura ya está tratando de solventar, era posible deducir, como hizo el juez de origen, que son necesarias otras medidas para evitar que aquella se perpetúe y comprometa la vigencia de los derechos fundamentales en cuestión durante un período prolongado de tiempo.

3.3. La médula de este caso estriba en determinar la viabilidad de la medida escogida por el funcionario, esto es, la creación de ciertos cargos de sustanciación dentro de la planta de empleados de la especialidad civil de Apartadó. Desde ahora se advierte que el Tribunal no acompañará la orden impartida.

Ciertamente, razón tenía el *a quo* constitucional cuando sostuvo que el ordenamiento jurídico colombiano diseñó la acción de tutela como una vigorosa herramienta de protección iusfundamental, cuyo expansivo empuje ha llevado con los años a reevaluar el paradigma tradicional de la división de poderes. En contraste con otros sistemas constitucionales, v. gr., el norteamericano, más afín a la postura hermenéutica del *judicial restraint*, el modelo patrio ha admitido ciertas injerencias del juez constitucional en cuestiones público-administrativas.¹⁸

No obstante, en ningún instante se ha pretendido que la órbita funcional del juez de tutela sea absoluta, o que, so pretexto de proteger un derecho fundamental en concreto, invada las competencias generales que la misma Constitución asigna

¹⁷ Al respecto, vid. CSJ, STC sent. 5 ago. 2011; reiterada en STC10755-2015 y STC5844-2023.

¹⁸ Vid. HENAO PÉREZ, Juan Carlos. *El juez constitucional: un actor de las políticas públicas*. Revista de Economía Institucional, Universidad Externado de Colombia, vol. 15, n.º 29, 2013; págs. 67-102.

expresamente a otras autoridades (C. Pol., arts. 6, 86, 113, 116 y 121). Ello resulta indeseable por muchas y variadas razones, empezando por la obvia inconveniencia de que un juez –apenas sabedor del derecho– se inmiscuya en temas que exigen conocimientos más técnicos o que, aun teniéndolos, provea de forma general con apoyo en los datos reducidos y necesariamente incompletos de un proceso judicial *inter partes* (C. C., art. 17 || L. 270/1996, art. 48-2 || D. 2591/1991, art. 36).

Está fuera de toda duda que la competencia constitucional y legal para crear nuevos cargos dentro la Rama Judicial está específicamente asignada al Consejo Superior de la Judicatura, entidad que, para ejercer dicha función, debe considerar la estabilidad presupuestal de toda la estructura, distribuyendo sus finitos recursos entre miles de partidos judiciales con muy diversos factores de priorización a nivel nacional (C. Pol., arts. 256-1/5 y 257-2 || L. 270/1996, arts. 75 y 85-5/9).

Sobre estas normas tiene dicho la Corte Constitucional:

(...) La disposición en comento confiere [al CSJ] una atribución in genere que permite la creación y modificación de los mencionados cargos. Resulta innegable la importancia de esta facultad en la medida en que ofrece al Consejo Superior una herramienta práctica de enorme valor para atender de manera satisfactoria la demanda del servicio de administración de justicia. En tal sentido, atendiendo las limitaciones descritas en el texto constitucional, podrá fundar cargos de duración indefinida o de vigencia precisa para, en este último caso, satisfacer necesidades concretas.¹⁹

Es por ello que la intervención del juez de tutela en la disposición de cargos judiciales no encuentra justificación constitucional, pues a pesar de que el objetivo de reducir la congestión judicial es imperiosa y relevante a la luz de los postulados inherentes al Estado Social de Derecho, no existe una razón válida o suficiente que habilite a la acción de tutela para sustituir al Consejo Superior de la Judicatura en las competencias directamente distribuidas por la Constitución Política.

Aunque el juez de primera instancia pudo llegar a una razonable conclusión sobre la necesidad de crear nuevos empleados en Apartadó, de ahí hasta la orden impartida subyace un ingente vacío funcional, y es que, por obvias razones, nunca contó con los insumos técnicos necesarios para dictaminar acerca de la viabilidad de la medida o de su impacto económico en los otros planes de inversión que debe adelantar el Consejo dentro de los contornos del presupuesto y según las resultas de previos estudios especiales (L. 270/1996, arts. 88 y 94).

Tal ha sido la uniforme postura de la Corte Suprema de Justicia:

En un caso similar en el que se pidió a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que creara un cargo la Corte expuso: ‘...lo deprecado por los recurrentes, desborda el ámbito de competencia del Juez constitucional, toda vez que tal como lo anotó el Juzgador constitucional de primer grado ‘el acto de creación de un cargo en la Rama Judicial requiere el adelantamiento de un procedimiento previamente establecido

¹⁹ CC, T-633 de 2007.

y que unos recursos económicos que deben encontrarse incluidos dentro del presupuesto de la Rama Judicial, pues constituye norte imperativo que la creación de cargos no puede exceder el monto de los recursos económicos incluidos en la Ley de Presupuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 270 de 1996'. Suficientes los anteriores argumentos para ratificar la providencia atacada, tal como se dispondrá enseguida' (Sentencia de 24 de noviembre de 2011, exp. 02065-01) (CSJ STC, 31 oct. 2013, rad. 2013-00400-01) (CSJ STC14603-2014, 24 oc. 2014, rad. 2014-00541-01)» (STC11950-2020 citado recientemente en STC9649-2022).²⁰

En ese mismo hilo, aquella Corporación ha sido enfática en señalar que no resulta viable disponer la creación de cargos en los despachos judiciales mediante esta acción excepcional de amparo, «en tanto que tales atribuciones son de competencia del Consejo Superior de la Judicatura, al tenor del numeral 5° del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 modificada por la Ley 1285 de 2009, amén que emitir una orden en tal sentido implica una afectación o intromisión a la prestación del servicio público de justicia, lo que es ajeno a la acción de tutela». ²¹ Más en detalle, dejó precisado lo siguiente:

(...) el amparo constitucional auscultado deviene improcedente y, por lo tanto, confirmará el fallo de primera instancia, habida cuenta de que lo pretendido por su gestor es que el juez de tutela invada la órbita del Consejo Superior de la Judicatura, desconociendo que es esta autoridad la única que puede adoptar la decisión correspondiente frente a la creación de juzgados y cargos, una vez agotados los estudios estadísticos y presupuestales pertinentes.

Frente al particular, en un asunto con alguna semejanza con el que ahora ocupa la atención del Corporación, la Sala consignó:

...El artículo 257-2 de la Constitución Política asigna como función específica al Consejo Superior de la Judicatura la de: 'Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia' y añade a continuación 'En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales'. Precepto que fue desarrollado por el artículo 85-9 de la Ley 270 de 1996 que prevé: 'Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: (...) Determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley.

La aludida facultad no puede ser arbitraria o caprichosa sino, debe estar precedida de un juicio de razonabilidad que lo viabilice y garantice el acceso a la administración de justicia; adicionalmente, tal como se anotó, debe contar con el respectivo soporte financiero en tanto que un fallo de esta naturaleza compromete recursos públicos.²²

Ahora bien, lo expuesto hasta aquí no significa que el juez del amparo tenga terminantemente prohibido impartirle órdenes al Consejo Superior de la Judicatura respecto de sus actividades de descongestión, sino, llanamente, que debe mostrar

²⁰ CSJ, STC12918-2022 (citas internas en el original).

²¹ CSJ, STC11950-2020.

²² Sent. cit. (citas internas en el original).

moderación, armonizando los alcances de su mandato en función de la autonomía presupuestal que asiste a dicho cuerpo directivo.

Mírese que en esos casos donde la Corte Constitucional ha descubierto una congestión estructural que amenaza el acceso a la justicia, en vez de crear ciertos cargos de súbito, se prefirió ordenar al Consejo Superior de la Judicatura para que desarrollara e implementara autónomamente un plan de descongestión.²³

Lo mismo ha hecho la Corte Suprema de Justicia, v. gr., en un reciente caso relativo a la Sala Especializada de Restitución de Tierras de este Tribunal, dejando claro que no se afectaba la autonomía administrativa del Consejo:

Visto lo anterior, la Corte considera importante señalar, que si bien la tardanza aquí evidenciada encuentra justificación en (...), es necesaria la adopción de medidas para evitar que el proceso del accionante, que desde hace años se encuentra en el Tribunal Superior se mantenga en indefinición, así como los de otras personas que están en circunstancias similares a las suyas, puesto que esa situación ignora sus condiciones de vulnerabilidad e implica la revictimización de personas ya afectadas en sus derechos fundamentales por causa del conflicto armado.

(...)

En segundo lugar, se ordenará al Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia que, en el marco de sus competencias y previo análisis de las estadísticas de los Despachos de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia aquí acusado, diseñe un plan de descongestión que le permita a esos Despachos evacuar los procesos que tienen asignados para emitir sentencia, cuestión que surge necesario ordenar, como quiera que, según se respondió en este trámite constitucional, el citado Tribunal Superior no fue priorizado porque se consideró que las medidas se requerían para otros despachos con más carga laboral.

(...)

*Es del caso puntualizar, que lo aquí ordenado no se dirige a afectar el presupuesto de la Rama Judicial ni a incidir en la creación de cargos o despachos judiciales, cuestión de exclusiva competencia del Consejo Superior de la Judicatura, quien, en coordinación con el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, serán los encargados de definir si la mera distribución o reorganización de los procesos es suficiente para lograr la evacuación de los casos o si deben considerarse medidas adicionales.*²⁴

Y en otros supuestos, incluso, ha bastado con exhortar al Consejo Superior de la Judicatura para que procure solucionar los problemas estructurales de carga laboral excesiva, cuando hay una mora judicial justificada en ellos:

...esta colegiatura respaldó la exhortación efectuada al Consejo Superior de la Judicatura, por parte del juez constitucional de primera instancia, en el entendido que, si el aludido organismo ya tenía conocimiento de la situación presentada en la Corporación fustigada, le correspondía velar por la agilidad de los trámites asignados al despacho cognoscente del decurso refutado, en la medida de sus competencias.

²³ Al respecto, vid. T-099 de 2021, T-341 de 2022 y SU-122 de 2022, entre otras || Son estas las providencias que aparecen entre los considerandos de los más recientes acuerdos de creación de despachos y cargos judiciales.

²⁴ CSJ, STC2193-2024 (subrayas añadidas).

Ahora bien, en la impugnación presentada por la Directora de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, fueron expuestas las gestiones que ha venido adelantando para atender las problemáticas de congestión en los diferentes despachos del país, entre ellos, en la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio.

Pese a lo discurrido, el exhorto impartido al Consejo Superior de la Judicatura será igualmente confirmada, pues, de un lado, tal llamamiento, desprovisto de responsabilidad en sede de desacato, se apoya en los principios de coordinación y colaboración, base de la actividad administrativa, y dirigidos a lograr los fines y cometidos estatales, en este caso, particularmente, la debida administración de justicia de los ciudadanos.²⁵

4. Conclusión. Fluye de todo lo anotado que el juez de primer conocimiento sí excedió su órbita funcional al ordenar la creación de dos cargos de sustanciación para la especialidad civil del municipio de Apartadó, dado que ello sólo le incumbía al gobierno del Consejo Superior de la Judicatura (vid. *supra* § 3.3.). Por esto será revocado el segundo apartado resolutivo del fallo impugnado.

Con todo, no anduvo errado sobre la necesidad de alentar a la Corporación para que considere la posibilidad de tomar medidas adicionales de descongestión dentro de aquella circunscripción territorial, pues, a fin de cuentas, sí subsiste una grave problemática estructural detrás de la mora judicial justificada en que incurrió el Juzgado Segundo Civil Municipal, incluso después de la apertura del homólogo tercero, cuya creación, por sí sola, parece ser insuficiente para despejar la referida obstrucción institucional (vid. *supra* § 3.1 y 3.2).

Vistas así las cosas, y en vista de que el Consejo sí ha desplegado algunas medidas conducentes para la descongestión de Apartadó, se modificará el acápite resolutivo tercero para poner lo aquí analizado en su conocimiento y así contemplar la posibilidad de adoptar un plan específico de descongestión para la especialidad civil de dicha localidad, siguiendo los ejemplares arriba transcritos.

DECISIÓN

Por lo expuesto, **EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ANTIOQUIA, SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR los acápites resolutivos primero y segundo del fallo de fecha, procedencia y naturaleza indicadas en la parte introductoria.

SEGUNDO: MODIFICAR el tercer acápite resolutivo del mismo, quedando para todos los efectos con la siguiente redacción:

TERCERO: PONER EN CONOCIMIENTO del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Seccional de la Judicatura lo aquí analizado, para que, en el marco de sus propias competencias

²⁵ CSJ, STC2048-2021.

y con autonomía administrativa, examine la posibilidad de desarrollar un plan de descongestión para la especialidad civil del municipio de Apartadó, a fin de que los juzgados allí comprendidos puedan acomodar sus respectivos inventarios a la capacidad máxima de respuesta, sea creando nuevos cargos o despachos permanentes, sea adoptando una o varias de las medidas descritas en el artículo 63 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

TERCERO: NOTIFICAR este fallo a las partes e intervinientes en la forma dispuesta por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: En firme esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Discutido y aprobado según consta en Acta No. 264

Los Magistrados,

(Firma electrónica)
WILMAR JOSÉ FUENTES CEPEDA

(Ausencia justificada)
MARIA CLARA OCAMPO CORREA

(Firma electrónica)
CLAUDIA BERMÚDEZ CARVAJAL

Firmado Por:

Wilmar Jose Fuentes Cepeda
Magistrado
Sala Civil Familia
Tribunal Superior De Antioquia

Claudia Bermudez Carvajal

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 003 Civil Familia
Tribunal Superior De Antioquia - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1f1c5afc6f096c2e6ded0911c5cf530ceb82ae930173f5878aa356a38d3cc430**
Documento generado en 05/08/2024 10:15:32 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>