

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de 2023

Magistrado Ponente: MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO

Radicación n.º 230011102000 2019 00032 01

Aprobado, según acta n.º 054 de la fecha

1. ASUNTO POR TRATAR

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial procede a resolver los recursos de apelación interpuestos por la disciplinable, Débora Elena Acuña Arroyo, en su condición de juez segundo promiscuo municipal de Sahagún (Córdoba), y su defensor de confianza, en contra de la sentencia del **23 de febrero de 2022**, proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Córdoba¹, a través de la cual fue declarada responsable disciplinariamente por incurrir en la prohibición establecida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991 y la sentencia C-367 de 2014, falta calificada como grave en atención al artículo 196 de la Ley 734 de 2002, imputada a título de culpa grave, por lo cual fue sancionada con suspensión por el término de tres (3) meses.

¹ Sala conformada por los magistrados José Adolfo González Pérez (Ponente) y María del Socorro Jiménez Causil.



2. LAS CONDUCTAS POR LAS CUALES SE IMPUSO LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

La doctora Débora Elena Acuña Arroyo, en su condición de juez segundo promiscuo municipal de Sahagún (Córdoba), dentro del proceso de tutela n.º 2014-00069, se tardó ciento diecisiete (117) hábiles en resolver el incidente desacato presentado por el señor Humberto Salgado Guerra, esto es desde el 8 de febrero de 2018, fecha en la que se ordenó la apertura del trámite, hasta el 9 de agosto de 2018, momento en el que se resolvió de fondo la solicitud.

3. TRÁMITE PROCESAL

Repartido el informe oficial², la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Córdoba ordenó la apertura de la indagación preliminar mediante auto del 13 de febrero de 2019³ en contra de las doctoras Débora Elena Acuña Arroyo y Katia Milena Meléndez Argumedo, quienes habían ocupado el cargo de juez segundo promiscuo municipal de Sahagún (Córdoba) para el momento de los hechos. El 29 de julio de 2019⁴, la decisión fue notificada personalmente a las indagadas.

En escrito del 12 de agosto de 2019⁵, la doctora Acuña Arroyo rindió versión libre, quien aseguró que el retardo censurado no habría sido injustificado, por cuanto el despacho a su cargo tenía una carga laboral importante, así como debió depurar múltiples asuntos judiciales, entre otros argumentos.

² Archivo digital 03 REPARTO. Expedición y remisión de copias del Juzgado Penal del Circuito de Sahagún (Córdoba).

³ Archivo digital 05 AUTO INDAGACION PRELIMINAR

⁴ Folio 4 ibidem.

⁵ Archivo virtual 09 VERSION LIBRE.



En auto del **27 de octubre de 2021**⁶, la primera instancia ordenó tramitar el asunto a través del procedimiento verbal especial contemplado en el artículo 175 y ss. de la Ley 734 de 2002, y citó a audiencia a la doctora Débora Elena Acuña Arroyo, el cual fue sustentado en la demostración objetiva de la falta, y el recaudo de medios de convicción que comprometían la responsabilidad de la disciplinable. Igualmente, la Seccional ordenó la terminación de la actuación en favor de la doctora Meléndez Argumedo.

En atención al artículo 177 *ejusdem*, en el proveído referido, después de la identificación de la funcionaria, el cargo desempeñado, la relación sucinta de los hechos presuntamente irregulares, las pruebas consideradas, la Seccional formuló el siguiente cargo:

Cargo único:

Imputación fáctica:

A la Dra. DÉBORA ELENA ACUÑA ARROYO, en su condición de Jueza Segundo Promiscuo Municipal de Sahagún – Córdoba, para la época de los hechos, se le reprocha haber retardo de manera injustificada la resolución del incidente de desacato impetrado el 24 de enero de 2018 por parte del señor Humberto Salgado Guerra en contra de la NUEVA EPS, promovió al interior de la acción de tutela radicada bajo el número 2014-0069, toda vez, que la disciplinable inicia formalmente el incidente de desacato mediante auto del 08 de febrero de 2018, y desde dicha fecha hasta el día en que salió de su cargo como Jueza Segundo Promiscuo Municipal de Sahagún el 09 de agosto de 2018, transcurrieron ciento diecisiete (117) hábiles después de haber iniciado el trámite incidental sin resolverlo; conllevando que superó de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud, de conformidad con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y la sentencia C-367 de 2014; con lo cual incurre en la prohibición contenida en el artículo 153 numeral 3 de la Ley 270 de 1996 —Ley Estatutaria de

⁶ Folios 75-76 ibidem.



Administración de Justicia—, constituyendo falta disciplinaria al tenor del artículo 196 de la Ley 734 de 2002⁷.

Imputación jurídica:

Se le imputó la incursión de prohibición estipulada en el numeral 3.º del artículo 154 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 en consonancia con el artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991 y la sentencia C-367 de 2014, en armonía con el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, falta calificada como grave a título de culpa grave.

Por otra parte, se decretaron sendas pruebas, dentro de las que se destacan las copias del trámite de tutela n.º 2014-00069, con sus respectivos trámites incidentales.

El trámite verbal especial se adelantó en las sesiones de audiencia del 10 de noviembre de 2021⁸, 1.º de diciembre de 2021⁹, 19 de enero de 2022¹⁰, y 23 de febrero de 2022¹¹.

En las sesiones del 10 de noviembre de 2021 y 1.º de diciembre de 2021, se decretaron las pruebas solicitadas por los intervinientes, especialmente las documentales aportadas por la defensa, y el testimonio del señor William José Yepes Sandoval, empleado del Juzgado 2.º Promiscuo Municipal de Sahagún.

⁷ Folios 4-5 del archivo digital 14AUTO TERMINACIÓN Y CITACIÓN AUDIENCIA RAD 2019-00032.

⁸ Archivo virtual 27AUD INICIAL 10-11-2021 RAD 2019-032

⁹ Archivo virtual 33AUD INICIAL 01-12-21 RAD 2019-032

¹⁰ Archivo virtual 40AUD PRUEBAS Y ALEGATOS CONCLUSION.

¹¹ Archivo virtual 44AUD DE FALLO 23-02-22 RAD 2019-032.



En la sesión del 19 de enero de 2022, se practicó el testimonio del señor Yepes Sandoval. Recaudadas las pruebas, se ordenó el cierre del periodo probatorio sin alguna objeción por parte de los intervinientes.

Asimismo, se corrió traslado a los sujetos procesales para que alegaran de conclusión. Al respecto, la defensa de la disciplinable sostuvo que no se valoraron, como razones de justificación, la complejidad del asunto, el exceso de carga laboral y la existencia de circunstancias que impedían cumplir con el plazo previsto, como le era exigible al juzgador disciplinario, en atención al artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996.

Destacó que del testimonio del señor Yepes Sandoval podía acreditarse la alta congestión judicial que tenía el despacho para el interregno objeto de censura, circunstancia que no podía ser atribuible a la funcionaria judicial sino a un problema estructural de la administración de justicia. Además, resaltó la alta producción de providencias durante el tiempo de dilación.

En la sesión del 23 de febrero de 2022, conformada la Sala Dual de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Córdoba, se dio lectura a la sentencia sancionatoria en contra de la doctora Acuña Arroyo, en calidad de juez segundo promiscuo municipal de Sahagún (Córdoba).

Notificada la decisión en estrados, en la misma diligencia, la disciplinable y su defensor de confianza interpusieron recurso de apelación, el cual fue concedido en el efecto suspensivo, por lo que se ordenó remitir el trámite disciplinario a esta Corporación.



4. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

En audiencia del 23 de febrero de 2022, la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Córdoba declaró disciplinariamente responsable a la doctora Débora Elena Acuña Arroyo, en su condición de juez segundo promiscuo municipal de Sahagún (Córdoba), por incurrir en la prohibición establecida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996 en concordancia con el artículo 52 del Decreto Ley 2591 de 1991 y la sentencia C-367 de 2014, falta calificada como grave en atención al artículo 196 de la Ley 734 de 2002, imputada a título de culpa grave.

Al respecto, la primera instancia hizo las siguientes consideraciones para determinar la responsabilidad disciplinaria de la investigada:

Después de hacer un recuento de las actuaciones que se surtieron dentro del trámite de tutela n.º 2014-00069, y analizar los artículos 154.3 de la Ley 270 de 1996 y 52 del Decreto 2591 de 2021, así como la sentencia C-367 de 2014, sostuvo lo siguiente:

En el caso bajo la Dra. **DÉBORA ELENA ACUÑA ARROYO**, obran en su rol funcional de Jueza Segundo Promiscuo Municipal de Sahagún - Córdoba, retardó de manera injustificada el trámite y la resolución del incidente de desacato impetrado el **24 de enero de 2018** por parte del señor Humberto Salgado Guerra contra la Nueva EPS, radicado bajo el número 2014-00069, en tanto que la providencia que lo inicia formalmente lo profirió el 08 de febrero de 2018, y desde dicha fecha hasta el día en que salió de su cargo como Jueza Segundo Promiscuo Municipal de Sahagún el 09 de agosto de 2018, transcurrieron ciento **diecisiete (117) días hábiles** después sin que lo hubiese resuelto, dejando vencer el término constitucional y legal sin proferir decisión de fondo, esto es, los diez (10) días siguientes a la apertura formal del incidente (08 de febrero de 2018), desconociendo de esta manera lo establecido por la Jurisprudencia de la H. Corte Constitucional en sentencia C-367 de 2014; donde explica que el incidente de desacato a



un fallo de tutela es un incidente especial, dada la característica del amparo de un derecho fundamental transgredido o amenazado que exige inmediato cumplimiento; donde manifiesta que el goza de un término de 10 días para decidir de fondo al solicitud del incidente de desacato, contados desde la apertura del incidente¹² [Negrillas y subrayas en el texto original].

Corolario de lo anterior, aseguró que estuvo acreditada la comisión de la falta grave por inobservar la prohibición establecida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996 en armonía con lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley 734 de 2002.

Sostuvo que no era procedente acceder a las justificaciones alegadas por la defensa, relacionadas con la alta carga laboral y el índice de producción del Despacho, en consonancia con el artículo 86 de la Carta Política y 15 del Decreto 2591 de 1991. Puntualmente, señaló que el incidente de desacato dentro de una acción de tutela, como mecanismo de protección constitucional, es un procedimiento preferente y sumario, «a tal punto que su tramitación será sustanciada con prelación para lo cual el decisor judicial, pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el hábeas corpus, y los plazos perentorios e **improrrogables**»¹³ [Negrillas y subrayas en el texto original].

En sede de ilicitud sustancial consideró que la funcionaria judicial afectó sustancialmente sus deberes funcionales «al retardar el trámite y la resolución del incidente de desacato [...] sin justificación alguna»¹⁴. Por consiguiente, «como servidor público en un Estado Social de Derecho, deb[ió] cumplir los términos fijados por la Ley; máxime si se tiene en cuenta

¹² Folios 6-7 del archivo virtual 43RAD2019-0032 G1 SENTENCIA.

¹³ Folio 8 ibidem.

¹⁴ Ibidem.



la prelación y sumariedad con la que se debe resolver y el riguroso cumplimiento de términos que se deben observar y acatar en el trámite del incidente de desacato al fallo de acción de tutela»¹⁵.

En el estadio de la culpabilidad, preceptuó que la conducta objeto de reproche fue cometida a título de culpa grave porque la investigada inobservó el cuidado necesario que cualquier persona debe imprimirle a sus actuaciones porque no fue diligente y cuidadosa en permitir que se venciera el plazo para efectos de adoptar la resolución judicial de fondo.

Por último, sostuvo que, de conformidad con los artículos 44, 46 y 47.1 de la Ley 734 de 2002, la sanción que debía imponerse correspondía a la suspensión por el término de tres (3) mes bajo el siguiente razonamiento:

- a) Teniendo en cuenta el certificado de antecedentes disciplinarios de funcionarios n.º 543841 del 13 de diciembre de 2021, expedido por la H. Comisión Nacional de Disciplina Judicial no registra sanción alguna en contra de la Dra. DÉBORA ELENA ACUÑA ARROYO, Jueza Segundo Promiscuo Municipal de Sahagún – Córdoba, así como el certificado ordinario de antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación No. 186865999 del 11 de enero de 2022, tampoco registra sanciones ni inhabilidades vigentes; aspecto que se toma como atenuante.
- b) Por cuanto la Dra. DÉBORA ELENA ACUÑA ARROYO, en su calidad de Jueza Segundo Promiscuo Municipal de Sahagún, haber desempeñado la máxima autoridad en el despacho, se toma como agravante.
- c) Para esta Colegiatura la conducta investigada generó la afectación de derechos fundamentales del incidentante señor Humberto Salgado Guerra, que fueron amparados con el fallo de tutela del 02 de julio de 2014, esto es, su derecho a la vida, la igualdad, la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social, en tanto que desde el 08 de febrero de 2018 -fecha en que la disciplinable inicia formalmente el incidente de desacato- hasta el día en que salió de su cargo como Jueza Segundo Promiscuo Municipal de Sahagún el 09 de agosto de 2018, transcurrieron 117 días hábiles sin su resolución, conllevando se

¹⁵ Ibidem.



mantuviera la vulneración de tales derechos, máxime si se tiene en cuenta que la Jueza que la sucedió en el cargo, 30 de noviembre de 2018 resuelve el incidente declarando que se incurrió en desacato resolución judicial al no cumplir con lo ordenado por ese juzgado en la sentencia de tutela calendada 2 de julio de 2014, decisión confirmada a través de providencia del 6 de diciembre de 2018 por el Juzgado Penal del Circuito de Sahagún¹⁶.

5. RECURSOS DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión, el defensor de confianza y la disciplinable interpusieron recurso de apelación conforme a los siguientes argumentos:

5.1. Recurso de apelación del defensor de confianza¹⁷

- Cuestionó que la decisión de primera instancia fue típicamente objetiva porque únicamente fue valorada la conducta y no las circunstancias de justificación que fueron acreditados a lo largo del asunto disciplinario.
- Precisó que el razonamiento propuesto por la primera instancia se limitó a sostener que la funcionaria judicial había inobservado el término para resolver el incidente, esto es los días (10) días desde la apertura de la solicitud, destacando que el término era perentorio por ser una acción constitucional.
- Censuró que la primera instancia descartó los argumentos propuestos por la defensa sin entrar a determinar si las circunstancias de justificación alegadas resultaban procedentes.

¹⁶ Folio 18 ibidem.

¹⁷ Desde la hora 1:15:12 del archivo virtual 44AUD DE FALLO.



- Sostuvo que no existía grado de certeza para declarar disciplinariamente responsable a la doctora Acuña Arroyo porque el comportamiento reprochado estuvo debidamente justificado, por lo cual los hechos jurídicamente relevantes no se ajustaban a la descripción típica referida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996.
- Destacó que, en atención al artículo 154.3 *ibidem*, para declarar disciplinariamente a un funcionario por mora judicial es requerido que el retardo sea injustificado. Sin embargo, argumentó que la primera instancia no tuvo en cuenta aquel ingrediente del tipo, a pesar de que inicialmente fue valorado para ordenar la terminación de la actuación disciplinaria en favor de la doctora Meléndez Argumedo.
- Al amparo del artículo 15 de la Ley 734 de 2002, señaló que no existió un mismo tratamiento de igualdad respecto de las dos funcionarias que fueron inicialmente vinculadas al presente proceso disciplinario porque mientras a la doctora Meléndez Argumedo se le ordenó la terminación de la actuación disciplinaria a la doctora Acuña Arroyo la declararon disciplinariamente responsable.

Al respecto, aseguró que debió adelantarse un análisis similar frente al tipo disciplinario cuestionado porque las doctoras Meléndez Argumedo y Acuña Arroyo «estaban en las mismas condiciones, se trata[ba] de una misma acción de tutela, [y] se trata[ba] del mismo término en que no resolvió»¹⁸.

- Indicó que dentro el trámite de la acción de tutela n.º 2014-00069 no se examinó que el asunto había sido conocido por tres (3) funcionarios

¹⁸ Desde la hora 1:21:46 *ibidem*.



distintos. En consecuencia, cuestionó que en el interregno de dilación reprochado a la doctora Acuña Arroyo se le «sumó» sin razón el tiempo en el que el doctor Juan Carlos Guerrero fungió como juez, así como no se verificó hasta que fecha le era exigible a la disciplinable resolver el asunto constitucional una vez fue reemplazada por la doctora Meléndez Argumedo.

- A partir de la jurisprudencia constitucional, señaló que el comportamiento de la disciplinada estuvo justificado porque, en sus pronunciamientos, no se hizo distinción de si los factores de justificación únicamente podían ser valorados para los asuntos ordinarios.

Así, cuestionó que la Corte Constitucional en ningún momento ha señalado o distinguido que los factores de justificación no pueden extenderse a las acciones constitucionales, refiriéndose a las sentencias T-441 de 2015, SU-394 de 2016, y T-286 de 2020.

- Destacó que conforme a las estadísticas del Juzgado, y las documentales aportadas por la defensa, podía acreditarse que, en el tiempo de retardo censurado, la funcionaria judicial: (i) tenía un alto volumen de trabajo; (ii) había realizado múltiples actuaciones en los asuntos a su cargo, destacándose la inmediatez que exigían los procesos que se rigen por el sistema penal acusatorio; y (iii) el día en que se recibía la declaración juramentada del tutelante realizó una audiencia concentrada que duró todo el día.



Así las cosas, aseguró que la inobservancia del término del incidente ocurrió por fallas estructurales del sistema judicial que bajo ninguna circunstancia podría atribuirse a la doctora Acuña Arroyo.

- Reiteró que, en atención a los pronunciamientos constitucionales referidos, debió valorarse y justificarse la conducta de la funcionaria judicial a partir de las actuaciones adelantadas en otros asuntos, así como el alto volumen de trabajo.
- Argumentó que en la misma sentencia C-367 de 2014 en la que se fijó un término razonable para resolver los incidentes de desacato, también la Corte precisó que el objeto del desacato no era sancionar al accionado sino lograr el cumplimiento del fallo de tutela.

En consecuencia, señaló que en el caso *sub lite* no fue acreditado el elemento de la ilicitud sustancial porque, de la declaración del señor Robinson Salgado García, hijo del tutelante, podía acreditarse que, a pesar del retardo en resolver el incidente, el señor Salgado Guerra fue atendido durante toda su enfermedad por la EPS, por cuanto con la apertura del incidente la entidad continuó cumpliendo la entidad.

- Señaló que el incumplimiento del deber enrostrado a la servidora judicial no afectó la prestación del servicio de salud respecto del señor Salgado Guerra porque, con la apertura de incidente, la EPS continuó cumpliendo el fallo de tutela en favor del accionante. Por consiguiente, a partir del artículo 2.º superior y la sentencia C-452 de 2016, destacó que no fue acreditada la ilicitud sustancial porque, pese a dilación, en todo caso se logró el objeto del desacato.



5.2. Recurso apelación de la disciplinable

- Solicitó que se tuvieran en cuenta las funciones que le fueron asignadas dentro del Despacho a sus empleados y a la Secretaría porque la primera instancia no revisó desde qué fecha el asunto retornó de Secretaría una vez se ordenó la apertura del incidente.
- Señaló que, durante el ejercicio de sus funciones como juez, en todo momento, cumplió cabalmente con los deberes propios del cargo. Asimismo, destacó que cumplió su trabajo con responsabilidad, como puede corroborarse con las estadísticas e informes, el volumen de trabajo resuelto, y que previamente no había sido declarada disciplinariamente responsable.
- Solicitó que se revisara el manual de funciones de los diferentes empleados que conformaban el Juzgado, lo cual permitía dilucidar que la responsabilidad no podía recaer únicamente en ella por cuanto su trabajo dependía de las labores de sus subalternos.

Conforme a todo lo expuesto, solicitaron que se absolviera a la disciplinable y se revocara el fallo sancionatorio de primera instancia proferido por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Córdoba.



6. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Remitido el asunto a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, le correspondió su conocimiento al magistrado ponente de acuerdo con el acta de reparto del 4 de abril de 2022¹⁹.

7. CONSIDERACIONES DE LA COMISION

7.1. Competencia

Esta colegiatura precisa que tiene la competencia para conocer de la apelación interpuesta el funcionario judicial sancionado a la luz de las previsiones del artículo 257 A de la Constitución Política de Colombia de 1991, que creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y le fijó sus atribuciones constitucionales, una de ellas la de ejercer la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

De este modo, a partir de la entrada en funcionamiento de esta nueva alta corte judicial —que lo fue el pasado 13 de enero de 2021— debe entenderse que la Ley 270 de 1996 y la Ley 734 de 2002 se refieren a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

7.2. Planteamiento del problema jurídico.

Ahora bien, en atención al principio de limitación, esta instancia se limitará a «revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos que resulten

¹⁹ Archivo digital 01ACTA 23001110200020190003201 de la carpeta segunda instancia.



inescindiblemente **vinculados** al objeto de impugnación», en atención al párrafo del artículo 171 de la Ley 734 de 2002.

En ese sentido, «la apelación no debe convertirse en el instrumento a través del cual se pretenda probar suerte ante el juez superior, sino que solo debería acudir a ella en aquellos supuestos en los que existan elementos sólidos que den cuenta de que el juzgador de primera instancia incurrió en una equivocación»²⁰.

Igualmente, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia explicó el alcance del principio de limitación del recurso de apelación, el cual se circunscribe «a examinar los aspectos sobre los cuales se expresa inconformidad, estudio que podrá extenderse a los temas inescindiblemente vinculados al objeto de la censura, de ser necesario»²¹.

Hecha la aclaración, en el caso *sub judice* los recursos de apelación se sustentaron en diferentes circunstancias de justificación que no fueron valoradas en la dilación objeto de cuestionamiento, en atención al artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996. Igualmente, la defensa propuso la indebida contabilización del tiempo de dilación, y la falta de demostración del elemento de la ilicitud sustancial.

De lo expuesto, la Comisión aclara que no será necesario abordar el análisis de la ilicitud sustancial porque, en sede de tipicidad, la doctora Acuña Arroyo será absuelta del cargo único imputado.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-418 de 2019, referencia: Expedientes T-6.695.535, T-6.779.435, T-6.916.634, T-7.028.230 y T-7.035.566 (acumulados), M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²¹ Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, sentencia del 4 de mayo de 2023, SP154-2023, radicado número 57366, M.P. Fabio Ospitia Garzón.



Así las cosas, la Comisión planteará el siguiente problema jurídico:

¿Estuvo acreditada, en sede de tipicidad, la falta grave por la incursión en la prohibición establecida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley 734 de 2002?

La Comisión Nacional de Disciplina Judicial sostendrá las siguientes tesis: no se acreditó la falta grave porque la «mora judicial» reprochada a la doctora Acuña Arroyo estuvo justificada a partir del factor de productividad constitucional, y algunas de las circunstancias de justificación alegadas por el disciplinable no fueron revisadas.

Para sostener estas tesis, es necesario hacer referencia a los siguientes temas: (7.2.1) la «mora judicial» concretada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial desde una visión disciplinaria, (7.2.2) la reiteración de la jurisprudencia respecto del alcance de la infracción del deber consignado en el numeral 2.º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996 y la prohibición contenida en el numeral 3.º del artículo 154 *ejusdem* en la «mora judicial», (7.2.3) la apreciación de las circunstancias de justificación y del factor de productividad en la «mora judicial» desde el marco de las acciones constitucionales y (7.2.4) el caso concreto.

7.2.1. La «mora judicial» concretada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial desde una visión disciplinaria



De conformidad con lo dispuesto en los artículos 29²² y 228²³ de la Constitución Política, todos los ciudadanos tienen derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas y a un verdadero acceso a la administración de justicia; garantías que se materializan, entre otras cosas, a través del cumplimiento de los términos procesales en cabeza de quienes administran justicia.

En virtud de lo anterior, surge el concepto de «mora judicial», el cual ha sido definido 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, 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»²⁴.

En tal sentido, se ha considerado que este fenómeno se presenta cuando los funcionarios judiciales omiten proferir las decisiones a su cargo dentro

²² Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertirlas que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

²³ Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-052 de 2018, referencia: expediente n.º T-6.296.489, M.P. Alberto Rojas Ríos. Concepto reiterado en Corte Constitucional, Sentencia SU-179 de 2021, referencia: expediente T-7.996.798, M.P. Alejandro Linares Cantillo.



de los términos previstos en la ley, los cuales, por regla general, se consideran perentorios, improrrogables y en algunos casos preclusivos.

Es por ello que la «mora judicial» se configura cuando, agotadas las distintas etapas procesales exigidas en la norma aplicable, la decisión excede los términos allí fijados. En otras palabras: «la mora judicial se presenta cuando, por fuera de los términos legales previstos en los códigos procesales, los jueces omiten proferir las decisiones a su cargo»²⁵.

Frente a este punto, el constituyente de manera expresa señaló en el artículo 228 superior que «[l]os términos se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado». En consecuencia, y como se verá más adelante, debe diferenciarse entonces la omisión *per se*, esto es cuando el servidor judicial inobserva los términos legales, de las circunstancias que la justifican, tanto en sede de tutela como en los procedimientos disciplinarios.

De ahí que, como lo ha fijado la Corte Constitucional²⁶, no es que ante la acreditación de una situación de justificación se entienda que la «mora judicial» no existió, sino que en esos casos no es plausible aseverar que existió una directa afectación al derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, reconocido en el artículo 229 constitucional, así como no es procedente delimitar la *afectación sustancial* del deber funcional consagrado en el numeral 2.º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996 en armonía con la prohibición contenida en el numeral 3.º del artículo 154 *eiusdem*.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-179 de 2021, referencia: expediente T-7.996.798, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-283 de 2013, referencia: expediente T-3.567.368, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



Lo anterior, porque los agentes del Estado, en esos casos, sí están pretendiendo cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y realizar acciones tendientes a reconocer que: (i) todo habitante acuda en condiciones de igualdad ante los jueces, (ii) se impida la inferencia o limitación del derecho, y (iii) faciliten condiciones para hacer efectivos los derechos e intereses legítimos en estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos²⁷.

Hecha la precisión, en atención a las directrices sentadas por la jurisprudencia constitucional frente al concepto de «mora judicial», acogidas por la Comisión en materia disciplinaria²⁸, resulta equivocado que la autoridad disciplinaria contabilice la omisión sin consultar el *momentum* específico en que se venció el término procesal. En consecuencia, el juzgador debe ser riguroso en diferenciar: (i) el momento para decidir, y (i) el momento en que se inobservó el término. Por consiguiente, será a partir de la segunda etapa que empieza a surgir la «mora judicial».

Empero, surge la disyuntiva de qué ocurre cuando el legislador en ciertos asuntos o dependiendo de la naturaleza de la decisión no le impone un término de naturaleza perentoria, improrrogable o preclusiva al funcionario judicial para emitir una decisión. Al respecto, véase por ejemplo la discusión que ha surgido en la jurisdicción laboral, cuando la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se apartó de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-334 de 2020²⁹, indicando que a los trámites

²⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-230 de 2013, referencia: expediente T-3.728.179, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁸ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 7 de diciembre de 2022, radicado n.º 73001102000 2018 00755 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 520011102000 2015 00559 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-334 de 2020, referencia: expediente T-7.012.294, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



de dicha naturaleza el legislador no le impuso un término específico para emitir sentencia, resultando desacertado recurrir al artículo 121 del Código General del Proceso porque realmente no existe vacío³⁰.

En respuesta a dicha problemática, la Comisión en los procedimientos disciplinarios de los abogados³¹ y del servidor judicial³², a partir del artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos³³, preceptuó que es legítimo, desde lo convencional y constitucional, censurar las demoras atribuidas a un sujeto desde el concepto de «plazo razonable», cuando la norma procesal no fije un término específico.

Frente a este punto, será la autoridad disciplinaria a quien le corresponda revisar si el tiempo de inactividad inicialmente reprochado es «razonable, es decir, adecuado, necesario y proporcional»³⁴, en garantía del derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, el cual es reconocido en el artículo 229 superior. Así, se han precisado como *criterios para la determinación del plazo razonable*: (i) la dificultad del asunto vs. el tiempo de demora, (ii) la disponibilidad de medios con los que cuenta el agente para

³⁰ Cfr. Sala de Casación Laboral, Corte Suprema de Justicia, sentencia del 30 de marzo de 2022, SL-11632022, M.P. Omar Ángel Mejía Amador.

³¹ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 28 de julio de 2021, radicación n.º 76001-11-02-000-2017-02092-01, MP: Diana Marina Vélez. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 14 de abril de 2021, radicación n.º 2016-00294-01, MP: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 4 de agosto de 2021, radicación n.º 730011102000 2017 00002 01, MP: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 19 de agosto de 2021, radicación n.º 23001110200020190006201, MP: Julio Andrés Sampedro Arrubla.

³² Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 26 de enero de 2022, radicado n.º 110010102000 2020 00157 00, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 520011102000 2015 00559 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de mayo de 2023, radicado n.º 730011102000 2018 00479 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

³³ [...] 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.

³⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 28 de julio de 2021, radicación n.º 76001-11-02-000-2017-02092-01, MP: Diana Marina Vélez.



cumplir con su deber profesional o funcional, según el caso bajo estudio, y (iii) el cumplimiento de las partes de sus deberes en el impulso procesal³⁵.

En su oportunidad, en atención al grado de dificultad de la decisión que debía adoptar un servidor judicial, la Comisión³⁶ preceptuó lo siguiente:

Asimismo, ante las vicisitudes de congestión judicial que existen en nuestro país, la Comisión ha explicado que, puntualmente el término de seis (6) meses para proferir una sentencia resulta **razonable** conforme a los criterios planteados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y acogidos por la Corte Constitucional³⁷. Veamos:

[...] se observa que la inactividad asciende a seis (6) meses y tres (3) días, lapso que resulta razonable y disciplinariamente irrelevante de acuerdo a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para determinar el plazo razonable acogidos por la Corte Constitucional, [...] ³⁸ [Negrillas el texto original].

Corolario de lo anterior, recientemente, la Comisión precisó que existe «mora judicial» en un asunto disciplinario en los siguientes casos:

[...] cuando: (i) el funcionario judicial a cargo del proceso desconoce un término procesal, según sea el caso, contabilizándose el interregno de la dilación únicamente a partir del día siguiente al vencimiento, y (ii) el servidor judicial inobserva un «plazo razonable» en los casos dentro de los que el legislador no le impuso un término para un tipo de decisión o al procedimiento específico³⁹.

7.2.2. La reiteración de la jurisprudencia respecto del alcance de la infracción del deber consignado en el numeral 2.º del artículo 153

³⁵ Cfr. Ibidem.

³⁶ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA DE JUDICIAL, auto del 9 de marzo de 2022, radicado n.º 110010102000 2019 02264 00, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. Véase también: COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 520011102000 2015 00559 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

³⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T-366-05 del 8 de abril de 2005, referencia T-1012110, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³⁸ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 26 de enero de 2022, radicado n.º 110010102000 2020 00157 00, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

³⁹ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 520011102000 2015 00559 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



de la Ley 270 de 1996 y la prohibición contenida en el numeral 3.º del artículo 154 *ejusdem* en la «mora judicial»

Frente a la imputación jurídica, como dimensión del estadio de la tipicidad y tal y como lo precisó en pronunciamientos recientes esta Comisión⁴⁰, el legislador dispuso que los servidores judiciales ostentan una relación especial de sujeción intensificada por «complementación». En ese sentido, el control disciplinario no se basa únicamente en el estatuto general, sino que «se le suman otras normas especiales que gobiernan determinados y específicos ámbitos de la vida pública, ampliando la demanda de deberes y obligaciones especialmente en un plano cuantitativo»⁴¹.

Es por ello que, para esta clase de servidores públicos, el vínculo jurídico *desigual* con el Estado surge a partir de los deberes y prohibiciones específicos que son instituidos en la Ley Estatutaria 270 de 1996, sin echar de menos los contemplados en la Ley 734 de 2002, incluidas también las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 *ejusdem*. Al respecto, la Corte Constitucional explicó lo siguiente:

El actor cuestiona la constitucionalidad de los artículos 48 y 196 del Código Disciplinario Único porque en ellos no se consagra como falta disciplinaria la ausencia de motivación de las decisiones judiciales. Sin embargo, ello no es cierto pues, como pasa a indicarse, ese comportamiento sí está tipificado como falta disciplinaria.

La técnica legislativa seguida para describir las faltas disciplinarias comprende dos mecanismos. El primero de ellos es la tipificación expresa de las faltas gravísimas, tal como aparecen en el artículo 48 ya citado. El segundo es la tipificación de las faltas graves y leves en

⁴⁰ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 52001102000 2015 00559, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 15 de febrero de 2023, radicado n.º 500011102000 2016 00470, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁴¹ Gómez Pavajeau C. y Pinzón Navarrete J. (2021). Tratado de derecho disciplinario. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. p. 245.



razón del incumplimiento de los deberes; el abuso de los derechos; la extralimitación de las funciones y la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución y en la ley; faltas establecidas en el artículo 50. Para el caso de los servidores judiciales, tales faltas, de acuerdo con en el artículo 196, están constituidas por el incumplimiento de los deberes y prohibiciones; la incursión en las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes, incluida, obviamente, la Ley 734 de 2002⁴².

Así las cosas, esta colegiatura en reiterados pronunciamientos⁴³ ha precisado que la adecuación típica de las faltas contra los funcionarios judiciales, en observancia y aplicación del artículo 196 *ibidem*, se produce en los siguientes casos: (i) la infracción de un deber previsto en la Constitución, en la Ley 270 de 1996, o en la Ley 734 de 2002, (ii) la incursión en prohibiciones, inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses en las normas referidas, y (iii) la incursión de una de las faltas gravísimas dispuestas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, las cuales disponen autónomamente los ingredientes para su actualización.

En el caso de la «mora judicial», materia de interés en el caso *sub judice*, el Código Disciplinario Único (CDU) contempló la validez del reproche a través de las tipologías de falta grave o gravísima dependiendo del «desvalor de acción de la conducta», ante la improcedencia del principio de lesividad en el derecho disciplinario (lógica propia del derecho penal, que gira en torno a

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 2003, referencia: expediente D-4074, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴³ Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 52001102000 2015 00559, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 15 de febrero de 2023, radicado n.º 500011102000 2016 00470, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 1.º de marzo de 2023, radicado n.º 660011102000 2017 00529 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de mayo de 2023, radicado n.º 730011102000 2018 00479 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



la protección de bienes jurídicos y de su posible lesión o puesta en peligro efectivo).

Sobre este particular, la Corporación ha precisado que una demora atribuible a un funcionario judicial, la cual desconoce un término procesal o un «plazo razonable», es disciplinariamente relevante cuando resulta **injustificada**⁴⁴. Así, sostuvo que la conducta puede adecuarse correctamente de la siguiente forma:

(i) imputar como falta gravísima el parágrafo 2.º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 en concordancia con los artículos 153.2 y 154.3 de la Ley 270 de 1996, o (ii) adecuar como falta grave la infracción del deber descrito en el artículo 153.2 y la prohibición estipulada en el artículo 154.3 *ibidem*. Sin embargo, en ambos casos, la concreción de la falta proviene directamente del artículo 196 del CDU⁴⁵.

No obstante, del catálogo de deberes y prohibiciones contemplados en los artículos 153 y 154 de la LEAJ, la Comisión evidencia que existe un tercer presupuesto en el que podría ser censurada la «mora judicial» atribuida a un servidor judicial, la cual corresponde a la inobservancia del deber consignado en el artículo 153.15, el cual exige que el disciplinable resuelva «los asuntos sometidos a su consideración dentro de los términos previstos en la ley y con sujeción a los principios y garantías que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional».

Ahora bien, como se precisó en el acápite anterior, la acreditación de la «mora judicial» en un asunto judicial específico no constituye *automáticamente* la afectación del derecho al acceso a la administración de

⁴⁴ Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 52001102000 2015 00559, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁴⁵ *Ibidem*.



justicia en el plano constitucional, ni la afectación relevante de un deber funcional en el ámbito disciplinario. En contraposición, únicamente puede reprocharse disciplinariamente la «mora judicial injustificada». Veamos:

Existen entonces, razones válidas que, eventualmente, permiten advertir justificada una demora de los funcionarios judiciales en el trámite de ciertos asuntos o en el cumplimiento de términos legales; las cuales, de acreditarse probatoriamente, exigen al operador disciplinario abstenerse de impartir reproche disciplinario alguno al encartado y, se enfatiza, aspectos como la carga laboral, congestión judicial, producción, estadística e incluso, situaciones administrativas de la rama judicial, pueden conllevar a que, a pesar de evidenciarse mora, esta no pueda enrostrarse al funcionario⁴⁶.

Así, del análisis de los deberes y la prohibición referida, la Comisión determinó su alcance de la siguiente forma:

[...] A partir del entendimiento de las conductas, por regla general, su construcción dogmática corresponde a conductas omisivas, por cuanto está relacionada con que el funcionario judicial se abstiene de resolver los asuntos bajo su conocimiento o no presta adecuadamente los servicios a los que está obligado, el cual concierne principalmente a la administración de justicia.

[...] se considera que la actualización de la falta puede ocurrir bajo diferentes hipótesis, frente a los casos en los que la conducta reprochada guarda relación con la «mora judicial».

Sobre este particular, revisados los demás elementos estructurales del tipo, la Comisión encuentra que la falta es cometida bajo tres escenarios específicos:

- a) Retardo o negación *absoluta*: Se presenta cuando el funcionario judicial no realizó **ninguna actuación procesal** durante el tiempo de demora censurado, el cual superó el término procesal o el

⁴⁶ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 7 de diciembre de 2022, radicado n.º 540012502000 2021 01004 01, M.P. Magda Victoria Acosta Walteros. Véase también: COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 7 de diciembre de 2022, radicado n.º 730011102000 2028 00755 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de mayo de 2023, radicado n.º 730011102000 2018 00479 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



«plazo razonable» para adoptar la decisión correspondiente, y no existe alguna razón de justificación.

- b) Retardo o negación *compuesta*: Se produce cuando el funcionario judicial profirió **algunas actuaciones procesales** en el lapso de demora, el cual superó el término legal o el «plazo razonable» para adoptar la decisión correspondiente; no obstante, las mismas resultaron intrascendentes en la actuación judicial, y no existe alguna razón de justificación.
- c) Retardo o negación *relativa*: Se presenta cuando **se emitieron actuaciones de trámite** en el interregno de demora, las cuales a diferencia del literal b) resultaban procedentes; sin embargo, el término legal o el «plazo razonable» para adoptar la decisión definitiva se superó, no existe alguna razón de justificación, y está corroborada la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes atribuibles al funcionario judicial⁴⁷ [Negrillas en el texto original].

En ese sentido, existen tres (3) presupuestos en los que se considera que existió «mora judicial injustificada», y por lo tanto, el funcionario judicial es acreedor de una sanción disciplinaria, los cuales son: (i) retardo o negación *absoluta*, (ii) retardo o negación *compuesta*, y (iii) retardo o negación *relativa*.

Frente a este punto, es imprescindible aclarar que en todas las circunstancias referidas se exige que no exista una razón de justificación, y que esté corroborada la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes atribuibles al funcionario judicial.

En la misma línea, del análisis de los artículos 153.2 y 154.3 de la Ley 270 de 1996, ante el vocablo «injustificadamente», se preceptuó que las circunstancias de justificación deben ser revisadas en **sede de tipicidad**⁴⁸.

⁴⁷ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 52001102000 2015 00559, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁴⁸ *Ibidem*.



Ahora bien, la Comisión a partir de lineamientos de la Corte Constitucional⁴⁹, acogió la existencia de factores de justificación **endógenos**, los cuales son los «objetivos inherentes al expediente bajo estudio» y los **exógenos**, comprendidos como «aspectos ajenos al trámite que implicaron la morosidad del asunto objeto de censura»⁵⁰.

Conforme a ello y a partir de los múltiples pronunciamientos de «mora judicial injustificada», la Comisión hizo la siguiente clasificación:

Así las cosas, para la jurisprudencia constitucional, postura acogida por esta Corporación, en el marco del proceso disciplinario del servidor judicial por «mora judicial», se clasifican como *razones de justificación endógenas*, las siguientes: «la complejidad del asunto, el tiempo promedio que demanda su trámite, el número de partes, el tipo de interés involucrado, las dificultades probatorias, el comportamiento procesal de los intervinientes, la diligencia de las autoridades judiciales»⁵¹, entre otras.

Por otro lado, las *razones de justificación exógenas* pueden corresponder a la excesiva carga, el represamiento laboral, la efectiva producción de decisiones, el *sistema de turnos*⁵², situaciones

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 1994, referencia: expediente n.º 054, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional, Sentencia T-804 de 2012, referencia: expediente T-3484877, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional, Sentencia SU-179 de 2021, referencia: expediente T-7.996.798, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁰ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 52001102000 2015 00559, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 1994, referencia: expediente n.º 054, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia SU-179 de 2021, referencia: expediente T-7.996.798, M.P. Alejandro Linares Cantillo. Del *sistema de turnos*, la Corte explicó lo siguiente: «Si se comprueba que se trata de mora judicial justificada, no existe violación de los derechos al debido proceso (en su faceta de obtener decisión sin dilaciones injustificadas y dentro del plazo razonable) y acceso a la administración de justicia, comoquiera que la dilación en la resolución del proceso no es imputable a la negligencia del tribunal de casación, sino a otras causas, por ejemplo, problemas estructurales de congestión judicial. Por estas razones, se niega el amparo de los mencionados, disponiendo que el actor se someta al sistema de turnos para recibir fallo. Sin embargo, excepcionalmente, “[cuando] se está ante la posible materialización de un daño cuyos perjuicios no puedan ser subsanados, se puede ordenar un amparo transitorio en relación con los derechos fundamentales comprometidos, mientras la autoridad judicial competente se pronuncia de forma definitiva en torno a la controversia planteada”. Esta medida de protección transitoria exige la verificación de los requisitos del perjuicio irremediable y la comprobación, por lo menos sumaria, de la efectiva titularidad del derecho pensional. Para tal efecto, con el fin de preservar el carácter residual y subsidiario del mecanismo constitucional y respetar la autonomía de la Sala de Casación Laboral para decidir sobre la existencia del derecho, el juez de tutela deberá abstenerse de hacer un juicio de fondo, minucioso o profundo sobre el cumplimiento de los requisitos legales que dan lugar al reconocimiento del



administrativas distintas al servicio activo⁵³, circunstancias imprevisibles o ineludibles⁵⁴, «la incidencia del trabajo colectivo dentro del cuerpo colegiado, y las dificultades y vicisitudes logísticas que tienen los negocios»⁵⁵ antes y durante su estudio⁵⁶.

Hecho el recuento anterior, para la actualización de la falta grave por la trasgresión del deber previsto en el artículo 153.2 y la incursión en la prohibición establecida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996, es requerido esencialmente que sean comprobados cada uno de los siguientes ingredientes: (i) un interregno de dilación inobservado por la autoridad judicial que desconozca el término procesal aplicable para emitir una decisión o un «plazo razonable» en los casos dentro de los que el legislador no impuso un tiempo específico por la naturaleza de la decisión o del

derecho pensional, evitando una interferencia indebida en la esfera de competencia del tribunal de casación, y advirtiendo que el amparo transitorio obedece exclusivamente a la necesidad de precaver un perjuicio irremediable, únicamente por el tiempo que tarde el juez natural en resolver en definitiva la cuestión».

⁵³ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 29 de septiembre de 2021, radicado n.º 110011102 000 2019 02102 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo

⁵⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 7 de diciembre de 2022, radicado n.º 730011102 000 2018 00755 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo:

Con base en las posiciones adoptas por las Altas Cortes, traídas a colación, podrían enlistarse algunas de las causales que sirven para justificar la mora judicial, y otras que por el contrario evidencian su configuración. Reiterando que no se tratan de criterios universales, y que no son los únicos aceptados, pues cada caso objeto de análisis permitirá establecer si la dilación se encuentra amparada en criterios razonables o no. Las causales hasta ahora advertidas son las siguientes:

Criterios que podrían justificar una presunta mora judicial	Criterios que acreditan la existencia de una mora judicial [injustificada]
Diligencia por parte del operador judicial	Indiligencia por parte del funcionario.
Complejidad del asunto	Omisión sistemática de los deberes por parte de los funcionarios
Problemas estructurales de exceso de carga laboral o congestión judicial / número de procesos a cargo	
Productividad del despacho	
Circunstancias imprevisibles o ineludibles	

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-804 de 2012, referencia: expediente T-3484877, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁶ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 52001102000 2015 00559, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. . COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 15 de febrero de 2023, radicado n.º 500011102000 2016 00470, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, sentencia del 25 de mayo de 2023, radicado n.º 730011102000 2018 00479 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



procedimiento, (ii) que no estén acreditadas *razones de justificación endógenas y/o exógenas*, y (iii) que el «retardo» o «negación» sea imputable a la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes por parte del funcionario judicial⁵⁷.

7.2.3. La apreciación de las circunstancias de justificación y del factor de productividad en la «mora judicial» desde el marco de las acciones constitucionales

Como fue precisado en el acápite anterior, la Comisión en múltiples pronunciamientos ha recogido las diferentes circunstancias de justificación que deben ser valoradas en sede de tipicidad para valorar si una «mora judicial» puede ser reprochada disciplinariamente. Es así, que, a partir del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, esta corporación ha postulado en **asuntos ordinarios** cuándo se podría entender justificado un retardo, esto es a partir de los factores endógenos y exógenos reseñados.

Ahora bien, en lo correspondiente a **las acciones y/o asuntos constitucionales**, la Comisión considera que también resulta procedente valorar las circunstancias de justificación tanto *intra* como *extra* proceso que podrían interferir en el tiempo de retardo o negación atribuido al funcionario judicial.

Lo anterior está sustentado en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996, del cual se extrae con suficiencia que lo reprochable disciplinariamente no es la «mora judicial» *per se* sino que la misma se repute como «injustificada», como se observa en la literalidad del articulado.

⁵⁷ Cfr. *Ibidem*.



Asimismo, del artículo 154.3 *ejusdem* en armonía con el artículo 229 superior es claro que, tanto el constituyente primario como el legislador, precisaron que debían sancionarse disciplinariamente al funcionario judicial que incurriera en una dilación injustificada cuando es inobservado un término procesal o «un plazo razonable», independientemente de si concierne a un asunto constitucional o a uno ordinario.

Sin embargo, esta colegiatura considera que, aunque los factores de justificación de carácter exógeno y endógeno también deben valorarse en las acciones constitucionales, en estricta observancia del principio de legalidad, su apreciación debe estar supeditada a las características, prelación, y trascendencia que le otorgó el constituyente primario.

Sobre este particular, en el caso de la acción de tutela, la Corte Constitucional en sentencias C-543 de 1992, C-017 de 1993, C-054 de 1993, C-739 de 2001, C-1194 de 2001, C-1195 de 2001, C-590 de 2005, C-378 de 2010, C-940 de 2010, C-284 de 2014, C-367 de 2014 y C-122 de 2019, ha expuesto que, en atención al artículo 86 superior, la acción de tutela de tutela fue diseñada como «un instrumento apto para obtener la ‘protección inmediata’ de los derechos fundamentales, en un proceso preferente y sumario»⁵⁸.

En consecuencia, «esta naturaleza preferente y sumaria impide al legislador diseñar reglas procesales que “*alteren el carácter preferente de los procesos constitucionales o desconozcan el derecho a obtener del juez de tutela*”

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2014, referencia: expediente D-9917, M.P. María Victoria Calle Correa.



decisiones que ofrezcan ‘protección inmediata’ a los derechos fundamentales»⁵⁹.

En la misma línea, preceptuó la alta corporación que los actores jurídicos deben garantizar que no sea impactada «la celeridad del amparo susceptible de alcanzarse en un proceso de tutela, por la vía de posponer la protección oportuna de los derechos [...] [y] de rodear los procesos [...] con regulaciones que dificulten irrazonablemente el acceso a la justicia, o que interfieran en el derecho a una administración de justicia efectiva»⁶⁰.

Así, esta alta corporación ha sido uniforme en señalar que la tramitación de las tutelas, incluidos los instrumentos coercitivos para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales, como lo es el **incidente desacato** y la solicitud de cumplimiento, ostentan una prelación indefectible sobre los demás asuntos conocidos por la autoridad judicial⁶¹.

En el caso del incidente de desacato, materia de interés en el presente asunto, la Corte Constitucional en sentencia C-367 de 2014 precisó la importancia de resolver los incidentes de desacato en un «plazo razonable», condicionándose entonces la lectura del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 al término de diez (10) días, contemplado en el artículo 86 superior, desde la apertura del incidente. Para ello, realizó el siguiente análisis:

En efecto, en el inciso cuarto del artículo 86 de la Constitución, se plasma un límite objetivo para decidir sobre el reclamo de protección inmediata de derechos fundamentales, valga decir, para fijar el tiempo que puede transcurrir entre la solicitud de tutela y su resolución, que no

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2018, referencia: expediente D-12428, M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁶¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-367 de 2014, referencia: expediente D-9933, M.P. Mauricio González Cuervo.



puede ser superior a diez días. Por lo tanto, no es irrazonable asumir que, si el cumplimiento del fallo de tutela debe ser inmediato, sea que esto ocurra en razón de la solicitud de cumplimiento o sea que ocurra como consecuencia del trámite incidental de desacato, **para este fin tampoco sea posible superar los diez días, contados desde su apertura.** Por el contrario, **así se sigue del objeto de la acción de tutela, que es la protección de los derechos fundamentales, y del derecho de acceso a la justicia, que no se satisface con el mero fallo de tutela, sino que requiere de su efectividad,** de tal suerte que el derecho vulnerado sea restablecido o que la amenaza cese⁶² [Negrillas fuera de texto].

De lo expuesto, es claro que la jurisprudencia constitucional fijó como término para la resolución del incidente de desacato el previsto para adoptar el fallo de tutela, por cuanto aquel trámite incidental es el instrumento idóneo para garantizar los derechos fundamentales objeto de protección.

No obstante, es importante destacar que, en el mismo pronunciamiento, se previó la posibilidad de inobservar el término en casos excepcionalísimos «siempre y cuando **haya una justificación objetiva y razonable,** consignada en una providencia judicial, si la práctica o recaudo de la prueba supera el antedicho término, el juez pueda excederlo para analizar y valorar esta prueba y tomar su decisión»⁶³ [Negrillas fuera de texto].

Seguidamente, en el análisis de la «mora judicial» del incidente de desacato, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

En conclusión, la mora judicial en el marco del trámite de desacato de un fallo de tutela **puede encontrar justificación tanto en la necesidad de recaudo, análisis y valoración de material probatorio, como en la complejidad del asunto o la existencia de otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución del incidente.** No obstante, en el marco del trámite de las acciones de

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.



tutela, **no constituyen una justificación válida de la mora judicial la carga laboral o la congestión judicial**, puesto que ello resulta contrario al principio de celeridad que rige la acción de tutela⁶⁴ [Negrillas fuera de texto].

Corolario de lo anterior, es claro que, en el marco del trámite de las acciones de tutela, incluidos los incidentes de desacato, aunque la demora puede estar justificada, las circunstancias de justificación no pueden valorarse de la misma forma que en los asuntos ordinarios por su tratamiento preferencial. Al respecto, el artículo 15 del Decreto 2591 de 1991, dispuso lo siguiente:

ARTICULO 15. TRAMITE PREFERENCIAL. La tramitación de la tutela estará a cargo del juez, del presidente de la sala o magistrado a quien éste designe, en turno riguroso, y **será sustanciada con prelación para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el de hábeas corpus.**

Los plazos son perentorios o improrrogables [Negrillas fuera de texto].

Ahora bien, descartándose la carga laboral o congestión judicial como factor exógeno válido en la «mora judicial» de acciones constitucionales, la Comisión considera que además de los aspectos *intra proceso* referidos por la jurisprudencia constitucional, esto es, (i) la complejidad del asunto, y (ii) la necesidad de decretar o practicar pruebas; el *ítem* relacionado con «la efectiva producción de decisiones» sí puede ser revisado siempre y cuando su análisis responda a su naturaleza preferente y sumaria.

Frente a este punto, la Comisión ha desarrollado «la efectiva producción de decisiones» como «un factor objetivo que permite medir, si se quiere, el

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-420 de 2022, referencia: expediente T-8.736-812, M.P. Natalia Ángel Cabo.



comportamiento de los funcionarios judiciales en lo que tiene que ver con la prontitud y celeridad de la justicia»⁶⁵.

Es así que, conforme al desarrollo de la Corte Constitucional, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial postuló en **asuntos ordinarios** cuándo se podría entender justificado un retardo a partir del cálculo del Índice de Producción de Egresos (IPE)⁶⁶, cuyo fundamento es el análisis de la información estadística de la producción del funcionario investigado durante el tiempo de retraso para emitir la decisión que corresponda. El índice en mención se calcula por año o período —según corresponda—, con base en la siguiente fórmula:

$$\text{Egresos Efectivos}^{67} / \text{Días Trabajados por año}^{68} = \text{Índice de Producción de Egresos por año.}$$

De ahí que esta colegiatura haya precisado en reiterada jurisprudencia⁶⁹ que es razonable que el egreso efectivo de 1,0 sea suficiente para entender la mora judicial de un servidor judicial como justificada.

⁶⁵ COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL, auto del 1.º de junio de 2022, radicado n.º 1100101020002020 00083 00, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁶⁶ Comisión Nacional de Disciplina judicial. Autos del 1.º de junio de 2022, radicado n.º 1100101020002020 00083 00; 1.º de junio de 2022, radicado n.º 110010102000 2020 00083 00; 15 de junio de 2022, radicado n.º 110010102000 2020 00079 00; 23 de junio de 2022, radicado n.º 110010102000 2019 01483 00; 7 de julio de 2022, radicado n.º 110010102000 202000126 00; 10 de agosto de 2022, radicado n.º 110010802000 2021 00107 00, 17 de agosto de 2022, radicado n.º 110010802000 2021 00589 00, 28 de noviembre de 2022, radicado n.º 110010202000 2020 00262 00, todos con ponencia del magistrado Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁶⁷ Corresponden a las salidas del despacho judicial, es decir, a partir del término efectivo de un auto interlocutorio o decisión que pone fin a la instancia. Incluidas acciones constitucionales. Se entienden por autos interlocutorios que ponen fin a la instancia: (i) otras salidas, (ii) autos de conciliación, transacción, desistimiento, desistimiento tácito, perención, y (iii) autos de decisión de fondo que culmina la diligencia.

⁶⁸ Días trabajados se entiende días hábiles, descontándose la vacancia judicial, y las situaciones administrativas debidamente acreditadas.

⁶⁹ Cfr. Comisión Nacional de Disciplina judicial. Autos del 1.º de junio de 2022, radicado n.º 1100101020002020 00083 00; 15 de junio de 2022, radicación n.º 110010102000 2020 00079 00; 23 de junio de 2022, radicación n.º 110010102000 2019 01483 00 y 7 de julio de 2022, radicación n.º 110010102000 202000126 00, todos con ponencia del magistrado Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 520011102000 2015 00559 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



Frente este *item* de justificación avalado por la Comisión, corresponde aclarar que el mismo guarda similitud con el esgrimido por la otrora Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la cual llegó a considerar como razonable un promedio de producción de una providencia de fondo que culmine la actuación por día. En ese sentido, en sentencia del 6 de noviembre de 2014, la Sala sostuvo:

Esta superioridad no justifica en modo alguno la mora, pero es consciente de la grave crisis de congestión de los despachos judiciales, donde tiene establecido que un promedio igual o superior a 1,00 es enteramente justificable y entendible, por cuando indica que cada día se resolvió un expediente⁷⁰.

En la misma línea, se ha expuesto la importancia de revisar el factor de «la efectiva producción de decisiones» para justificar la dilación dentro de un asunto judicial específico⁷¹. Al respecto, esta Corporación destacó lo siguiente:

Con base en los datos señalados, esta colegiatura evidenció que pese a la falta de recurso humano y el exceso de carga laboral (inventario aproximado de 145 expedientes), circunstancias catalogadas como imprevisibles e ineludibles, la disciplinable emitió efectivamente un importante número de providencias durante el lapso examinado (1539) respetando el mandato legal previsto en el numeral 13 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, esto es, resolver cada asunto acorde con el orden de ingreso al despacho (siguiendo la regla general del sistema de turnos), además de tramitar preferentemente las acciones con prioridad constitucional y celebrar 274 audiencias que requieren de estudio y preparación, situación debidamente soportada en el reporte de gestión del Sistema Estadístico de la Rama Judicial⁷².

⁷⁰ Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Sentencia del 6 de noviembre de 2014, Radicado n.º 110011102000201107191 01, M.P. José Ovidio Claros Polanco.

⁷¹ Cfr. Comisión Nacional de Disciplina Judicial, auto del 18 de octubre de 2022, radicado n.º 110010802000202100619 00, M.P. Carlos Arturo Ramírez Vásquez.

⁷² Comisión Nacional de Disciplina Judicial, auto del 29 de noviembre de 2022, radicado n.º 110010102000201900423 00, M.P. Carlos Arturo Ramírez Vásquez.



Sin embargo, las precisiones precedentes cuando se evidencia una «mora judicial» han sido postuladas únicamente respecto de asuntos ordinarios. De ahí que el factor de «productividad efectiva» en el retardo de acciones de tutela e incidentes de desacato debe limitarse **únicamente** a los **egresos** relacionados con *habeas corpus* y las acciones de tutela⁷³ porque, en atención al artículo 15 del Decreto 2591 de 1991, la autoridad judicial debe darle **prelación**: (i) a los asuntos de la misma naturaleza en «turno riguroso», y (ii) a los *habeas corpus*.

En ese sentido, resulta desacertado sostener como circunstancias de justificación exógena, la carga laboral, la congestión, o la inclusión en el factor de productividad de asuntos ordinarios, ya que el legislador fue diáfano en sostener que debían **posponerse**.

Así, consultando los rasgos distintos de las acciones constitucionales referidas, el Índice de Producción de Egresos Constitucionales (IPEC) se circunscribe a la siguiente fórmula:

$$\text{Egresos Efectivos Constitucionales}^{74} / \text{Días Trabajados}^{75} = \text{Índice de Producción de Egresos Constitucionales.}$$

Conforme a ello, la Comisión considera que el egreso efectivo constitucional de 1,0 es razonable cuando el funcionario judicial desatiende el término para proferir fallo de tutela o resolver los incidentes de desacato correspondientes.

⁷³ Cfr. Art. 88 de la Carta Política.

⁷⁴ Corresponden a las salidas del despacho judicial relacionadas con acciones de tutela, incidentes de desacato, solicitudes de cumplimiento, y *habeas corpus*.

⁷⁵ Días trabajados se entiende días hábiles, descontándose la vacancia judicial, y las situaciones administrativas debidamente acreditadas.



Sobre este punto, claramente el razonamiento mínimo de una decisión constitucional diaria está sustentado en que, al amparo del principio de igualdad ante la ley disciplinaria, contemplado en el artículo 15 de la Ley 734 de 2002, no existe razón para exigirle una mayor carga de productividad al funcionario judicial que lo que previamente se ha determinado como razonable en un asunto ordinario.

Ahora bien, desde luego que habrá diferencias, como en el factor de productividad, en el cual solo se están teniendo en cuenta las acciones constitucionales, pues esta corporación entiende que es preponderante atender aquellos asuntos que ostentan una naturaleza preferente y sumaria, como así fue establecido por el constituyente primario y el legislador.

Sin embargo, la regla de producción de una decisión constitucional no es **rígida**. Así, en cada caso, será necesario valorar si por el personal y la carga laboral con la que cuenta el funcionario judicial podría exigírsele una producción superior respecto de las acciones constitucionales a cargo.

7.2.4. Caso concreto

En el caso *sub judice*, observa la Comisión que los apelantes pretenden derribar la tipicidad de la falta argumentando que existieron múltiples *razones de justificación endógenas y exógenas* que le impidieron a la funcionaria judicial resolver el incidente desacato en término dentro del trámite de tutela n.º 2014-00069.

Al respecto, como fue precisado en líneas anteriores, le asiste razón a la defensa frente a que el juzgador debió valorar si la dilación en el marco de



la acción constitucional estuvo justificada, en atención al artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996, y con ocasión a que la responsabilidad objetiva está proscrita en materia disciplinaria, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002. Sin embargo, no se concuerda con que en el caso *sub judice* debieron analizarse los factores de justificación de manera idéntica que, en un asunto ordinario, por cuanto al amparo del artículo 86 superior en conexidad con el artículo 15 del Decreto 2591 de 1991, y los pronunciamientos de la Corte Constitucional referidos en el capítulo anterior, su valoración debe ser distinta por su naturaleza preferente y sumaria.

De ahí que, como fue precisado en las sentencias C-367 de 2014 y T-420 de 2022, resulte imperativo despachar desfavorablemente los argumentos defensivos tendientes a justificar el retardo atribuido a la doctora Acuña Arroyo a partir de: (i) la alta carga laboral que tenía el despacho, (ii) las múltiples actuaciones realizadas en asuntos ordinarios, y (iii) la necesidad de atender audiencias concentradas.

Lo anterior porque, a partir de la relevancia y finalidad de la acción de tutela y los incidentes de desacato, le resulta exigible al funcionario judicial darle prelación a aquellas acciones constitucionales con el objeto de garantizar la resolución efectiva de controversias en las que están involucrados derechos fundamentales.

En la misma línea, tampoco les asiste razón a los apelantes frente a que la Corte no les dio un trámite distinto a las acciones constitucionales respecto de la «mora judicial» porque, en la sentencia T-420 de 2022, se dio claridad que en la tramitación de tutela las circunstancias de justificación debían valorarse de manera distinta.



Igualmente, al revisar la *ratio decidendi* de las sentencias T-441 de 2015, SU-394 de 2016, y T-286 de 2020, la Comisión evidencia que la razón por la que la Corte Constitucional no diferenció la «mora judicial» en los asuntos constitucionales fue porque las controversias objeto de estudio concernía únicamente a asuntos ordinarios.

En suma, los argumentos referidos serán despachos desfavorablemente porque no se compaginan con lo dispuesto en el artículo 86 superior en armonía con los artículos 15 y 52 del Decreto 2591 de 1991, así como la jurisprudencia constitucional aplicable.

Por otra parte, la defensa aseguró que, en la contabilización del tiempo de demora, no se consideró que el asunto había sido conocido por tres (3) servidores distintos, así como que la Secretaría se tardó en remitir el asunto, después de la apertura del incidente.

Sobre este particular, la Comisión considera que aquellas *razones de justificación* sí debieron considerarse al momento de proferir el fallo de primera instancia. Sin embargo, no implica necesariamente que esté justificado el tiempo total de tardanza, sino que resulta procedente descontarlo de la «mora judicial» censurada.

Frente a este punto, de las documentales, puntualmente de las copias del proceso de tutela n.º 2014 de 00069 se evidencian las siguientes actuaciones:



Actuaciones en del incidente de desacato (rad. 2014-00069)	Fechas
Apertura del incidente de desacato proferido por la doctora Débora Elena Acuña Arroyo	8 de febrero de 2018
Oficios de comunicación n.º 0252-2014-00069 y 0253-2014-00069 de la Secretaría del Juzgado	8 de febrero de 2018
Constancia secretarial	16 de febrero de 2018
Vencimiento del término	23 de febrero de 2018
Testimonio del señor Humberto Salgado Guerra	9 de marzo de 2018
Decisión emitida por la doctora Katia Milena Meléndez Argumedo que resolvió el incidente de desacato.	30 de noviembre de 2018

Del recuento anterior, observa esta colegiatura que desde el momento en que se venció el término de los diez (10) días para resolver el incidente de desacato, contados desde su apertura formal, el asunto estaba al despacho. En consecuencia, no es de recibo lo argumentado por la disciplinable frente a que la dilación ocurrió por la indiligencia del secretario del Juzgado, o que debió descontarse un tiempo específico por alguna omisión atribuible a él.

Por otra parte, frente a los funcionarios que estuvieron a cargo del Juzgado Promiscuo Municipal de Sahagún (Córdoba), del oficio n.º 4944 del 25 de junio de 2019⁷⁶ de la Secretaría General del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería se evidenciaron los siguientes tiempos de servicio: (i) desde enero de 2018 hasta el 2 de julio de 2018 se desempeñó la doctora Acuña Arroyo; (ii) desde el 3 de julio de 2018 hasta el 24 de julio de 2018 se desempeñó el doctor Juan Carlos Guerrero González; (iii) desde el 25 de julio hasta el 9 de agosto de 2018 se desempeñó nuevamente la doctora

⁷⁶ Archivo virtual 07 RESPUESTA TRIBUNAL SUPERIOR.



Acuña Arroyo; y (iv) desde el 10 de agosto de 2018 hasta el 6 de mayo de 2019 se desempeñó la doctora Katia Milena Meléndez Argumedo.

De lo expuesto, se concuerda con la defensa que, la dilación en el presente caso no podía analizarse durante el tiempo en el que la funcionaria judicial ya no ocupaba el cargo, ni tampoco cuando fue reemplazada temporalmente por el doctor Guerrero González.

Así, los interregnos de dilación que le son atribuibles a la disciplinable son los siguientes: (i) desde el 23 de febrero de 2018 —fecha en la que venció el término de diez días— hasta 2 de julio de 2018; y (ii) desde el 25 de julio hasta el 9 de agosto de 2018. Por ende, la «mora judicial» en el incidente de desacato correspondió a noventa y cinco (95) días laborables.

Sin embargo, la Comisión en distintos pronunciamientos⁷⁷ ha sostenido que en el análisis de la «mora judicial» es procedente descontar los días no hábiles, así como las situaciones administrativas distintas al servicio activo, por lo cual el tiempo de demora corresponde a **noventa y dos (92) días laborables**.

Ahora bien, respecto al «factor de productividad», como fue sustentado por la defensa y a partir de las estadísticas, se tiene: (i) entre el 1.º de enero al 31 de marzo de 2018 se resolvieron catorce (14) fallos de tutela y dieciocho (18) incidentes de desacato; y (ii) entre el 1.º de abril de 2018 al 30 de junio

⁷⁷ Comisión Nacional de Disciplina judicial. Autos del 1.º de junio de 2022, radicado n.º 1100101020002020 00083 00; 1.º de junio de 2022, radicado n.º 110010102000 2020 00083 00; 15 de junio de 2022, radicado n.º 110010102000 2020 00079 00; 23 de junio de 2022, radicado n.º 110010102000 2019 01483 00; 7 de julio de 2022, radicado n.º 110010102000 202000126 00; 10 de agosto de 2022, radicado n.º 110010802000 2021 00107 00, 17 de agosto de 2022, radicado n.º 110010802000 2021 00589 00, 28 de noviembre de 2022, radicado n.º 110010202000 2020 00262 00, todos con ponencia del magistrado Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sentencia del 25 de enero de 2023, radicado n.º 520011102000 2015 00559 01, M.P. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



de 2018 se resolvieron cuarenta y cuatro (44) fallos de tutela y dieciocho (18) incidentes de desacato.

Por otro lado, el reporte estadístico entre el 1.º de julio de 2018 al 1.º de septiembre de 2018 no será tenido en cuenta porque la doctora Acuña Arroyo únicamente laboró apenas once (11) días hábiles, esto es desde el 25 de julio de 2018 hasta el 9 de agosto de 2018, por lo cual no sería razonable reconocerle como egresos efectivos las decisiones de tutela e incidentes que profirieron los funcionarios judiciales que la reemplazaron.

Así, del cálculo del IPEC, se cuenta con el siguiente resultado:

94 egresos efectivos constitucionales / 92 días trabajados = **1,021**.

En atención a lo anterior, con ocasión a que la funcionaria judicial adoptó al menos una (1) decisión constitucional diaria, es procedente **absolver** a la disciplinable por la comisión de la falta grave por la incursión en la prohibición establecida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, porque la dilación atribuida estuvo justificada a partir del factor exógeno de productividad.

En suma, aunque la tramitación de tutelas tiene prelación, esta colegiatura evidenció que la doctora Acuña Arroyo acató la naturaleza preferente y sumaria que tienen dichas acciones constitucionales, al punto que cada día depuró, al menos, un asunto constitucional que tenía a su cargo.

Igualmente, es pertinente destacar que, aunque en el acápite previo se dispuso que, a un funcionario judicial, en ciertos casos, dada la



trascendencia de la acción constitucional, el personal con el que cuenta el Juzgado, y aspecto objetivos inherentes al asunto es procedente exigirle una mayor producción de decisiones constitucionales, en esta oportunidad evidencia la Comisión que el *a quo* no entró a revisar dichas circunstancias para exigirle una mayor producción de proveídos.

Además, a pesar de la proscripción de la responsabilidad objetiva, nótese que el juzgador disciplinario de primera instancia únicamente se limitó a sostener que, como la juez Acuña Arroyo inobservó los diez (10) días para resolver el incidente desacato desde el auto de apertura, entonces resultaba forzoso sancionar disciplinariamente a la disciplinable, independientemente de cualquier otra circunstancia.

En la misma línea, está acreditado que, aunque se sostuvo la necesidad de practicar un testimonio dentro del incidente de desacato la primera instancia no validó aquel aspecto ni lo tuvo en consideración para determinar la posibilidad de exceder el término procesal aplicable al incidente, a pesar de que la misma Corte Constitucional en sentencias C-367 de 2014 y T-420 de 2022, destacó que debían ser considerados factores endógenos de justificación relacionados con el asunto.

En mérito de lo expuesto, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 23 de febrero de 2022, proferida por la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Córdoba, a través de la



cual fue declarada responsable disciplinariamente a la doctora **Débora Elena Acuña Arroyo**, en su condición de juez segundo promiscuo municipal de Sahagún (Córdoba), por la incursión en la prohibición establecida en el artículo 154.3 de la Ley 270 de 1996 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 196 de la Ley 734 de 2002, falta grave atribuida a título de culpa.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, ABSOLVER de responsabilidad disciplinaria a la doctora **Débora Elena Acuña Arroyo** por el cargo formulado por parte de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Córdoba.

TERCERO: EFECTUAR las notificaciones judiciales a que haya lugar, utilizando para el efecto los correos electrónicos de los sujetos procesales y del quejoso, incluyendo en el acto de notificación copia integral de la providencia notificada, en formato PDF no modificable. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación, cuando el iniciador recepcione acuso de recibo, en este caso se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos y del respectivo acuse de recibo certificado por el servidor de la Secretaría Judicial.

CUARTO: DEVOLVER el expediente a la Comisión Seccional de origen para lo de su competencia.



Comuníquese, notifíquese y cúmplase

MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS
Presidenta

ALFONSO CAJIAO CABRERA
Vicepresidente

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Magistrado

CARLOS ARTURO RAMÍREZ VÁSQUEZ
Magistrado

MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL
M.P. DR. MAURICIO FERNANDO RODRIGUEZ TAMAYO
Radicación n.º 230011102000 2019 00032 01
Referencia: FUNCIONARIOS EN APELACIÓN DE SENTENCIA

F 8852

JULIO ANDRÉS SAMPEDRO ARRUBLA
Magistrado

DIANA MARINA VÉLEZ VÁSQUEZ
Magistrada

EMILIANO RIVERA BRAVO
Secretario