

ESTUDIO SOBRE LAS VIGILANCIAS JUDICIALES ADMINISTRATIVAS
ADELANTADAS POR LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA

LILIANA CONSTANZA DIAZ SOLARTE

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
UNIVERSIDAD DE NARIÑO
SAN JUAN DE PASTO, FEBRERO DE 2006

ESTUDIO SOBRE LAS VIGILANCIAS JUDICIALES ADMINISTRATIVAS
ADELANTADAS POR LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA

LILIANA CONSTANZA DIAZ SOLARTE

Trabajo presentado como requisito para optar el título de Especialista en
Derecho Administrativo

Asesora
Doctora: MARY GENITH VITERI AGUIRRE

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
UNIVERSIDAD DE NARIÑO
SAN JUAN DE PASTO, FEBRERO DE 2006

"Las ideas y conclusiones aportadas en el trabajo de grado, son
responsabilidad exclusiva de los autores"

Artículo 1 del acuerdo No 324 de octubre 11 de 1996, emanada del
honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación:

Firma del Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto,

de 2006

AGRADECIMIENTOS

Mi sincera gratitud a la Doctora MARY GENITH VITERI AGUIRRE, asesora de mi Trabajo de Grado, por sus enseñanzas, colaboración, respaldo y apoyo, pero sobre todo, por ser un impulso y una voz de aliento. Muchas gracias!

DEDICATORIA

A mi madre, mis pequeños triunfos tienen tu nombre

A Marisa, Carmenza y Nata, quienes me dan respaldo y seguridad... mis amigas

A Santiago... eres mi sol, que más puedo decir?

CONSTANZA

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I. COMPETENCIA LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LAS SALAS ADMINISTRATIVAS DE LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA	21
1. El Consejo Superior de la Judicatura	22
1.1 Reseña Histórica del Consejo Superior de la Judicatura	22
1.2 Funciones del Consejo Superior de la Judicatura	22
1.3 Funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura	24
1.4 La Competencia legal para ejercer la Vigilancia Judicial Administrativa	25
1.5 El Procedimiento de la Vigilancia Judicial Administrativa	26
1.5.1 Iniciación	27
1.5.2 Procedimiento	28
1.5.3 Decisión	29
1.5.31 Verificación de ausencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia	29
1.5.3.2 Verificación de existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, en el marco del inciso segundo del artículo sexto del acuerdo 088 de 1997	29
1.5.3.3 Verificación de la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna administración de justicia	33
CAPITULO II EFECTOS Y NATURALEZA DE LA DECISION EN UNA VIGILANCIA JUDICIAL ADMINISTRATIVA	34
2. La Vigilancia Judicial Administrativa	34
2.1 Efectos de la declaración de verificación de existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia	34
2.2 Disminución de un punto en la calificación del factor	

eficiencia o rendimiento	34
2.2.1 La calificación integral de servicios	35
2.2.1.1 La calificación del factor Calidad	35
2.2.1.2 La calificación del factor Organización del Trabajo	36
2.2.1.3 La calificación del factor Publicaciones	36
2.2.1.4 la calificación del factor Rendimiento	36
2.3. Incidencia en el otorgamiento de estímulos	37
2.4. No aplicación del Acuerdo 106 de 1996	37
2.5 Naturaleza de la decisión de una Vigilancia Judicial Administrativa	39
2.6 Decisión como providencia judicial	39
2.7 Decisión como Acto Administrativo	41
2.8 Función ejercida en el trámite de una Vigilancia Judicial Administrativa	42
2.8.1 El criterio orgánico	43
2.8.2 El criterio formal	43
2.8.3 El criterio material	43
2.8.4 El criterio jerárquico	44
CAPITULO III LA FACULTAD PUNITIVA DEL ESTADO Y LA RESPONSABILIDAD GENERADA POR LAS ANOTACIONES DE UNA VIGILANCIA JUDICIAL ADMINISTRATIVA	45
3. Tipo de responsabilidad	45
3.1 La facultad punitiva del Estado	45
3.1.1 concepto	45
3.2 Ejercicio de la facultad punitiva del Estado en el trámite de la Vigilancia Judicial Administrativa	48
3.3. Clase de Responsabilidad generada por una Vigilancia Judicial Administrativa	50
3.3.1 Responsabilidad Fiscal	53
3.3.2 Responsabilidad Patrimonial	54
3.3.3. Responsabilidad Disciplinaria	54
3.3.4 Responsabilidad Penal	55
3.3.5 Responsabilidad Civil	56
3.4 Infracción a otras disposiciones	58
CAPITULO IV CONCEPTO DE EXCEPCION DE ILEGALIDAD Y EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LA COMPETENCIA ATRIBUIDA POR EL ACUERDO 088 DE 1996	61
4. Concepto	61
4.1 Principio de legalidad	61

4.2 Excepción de ilegalidad	62
4.3 Excepción de inconstitucionalidad	63
4.4 Ruptura de la Sistematización Jurídica entre el Acuerdo 088 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y Constitución Nacional	64
CAPITULO V: LAS SOLICITUDES DE VIGILANCIA JUDICIAL ADMINISTRATIVA	65
5. Tipos de Solicitudes	65
5.1 Mora en el trámite procesal y dilaciones injustificadas	65
5.2 Discrepancia con la decisión de fondo	68
5.3 Vigilancias Judiciales Administrativas a sumarios tramitados por la Fiscalía General de la Nación	69
CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFIA	

RESUMEN

La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, otorgó a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, la facultad de adelantar Vigilancias Judiciales Administrativas, sobre los procesos tramitados en todos los despachos judiciales del ámbito territorial de su competencia. Tal procedimiento, fue reglamentado por el Acuerdo 088 de 1997, en el cual se señala que la finalidad de este trámite es velar por una oportuna y eficaz administración de justicia, sin embargo, este Acuerdo establece como efectos de la declaratoria de verificación de una acción u omisión inoportuna o ineficaz, sanciones que por su naturaleza no son competencia de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, observándose una ruptura de la Sistematización Jurídica, entre la Ley y el reglamento.

ABSTRACT

The Law 270 of 1996, the Statute of the Administration of Justice, granted to the Administrative Corporations of the Sectional Council of the Judicature, the ability to advance Administrative Judicial Surveillances, to the files processed in all the judicial offices of the territorial environment of its competition. This procedure, it was regulated by the norm number 088 of 1997, in which is pointed out that the purpose of this step is to look after an opportune and effective administration of justice, this norm, settles down however as effects of the declaration of verification of an action or inopportune or ineffective omission, certain sanctions that for its nature they are not competition of the Administrative Corporations of the Sectional Council of the judicature, being observed a rupture of the artificial systematizing between the Law an the Regulation.

GLOSARIO

Vigilancia Judicial Administrativa: Procedimiento reglamentado en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y en el Acuerdo 088 de 1997, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el cual tiene como finalidad velar por una oportuna y eficaz administración justicia, por medio de la revisión de los procesos.

Consejo Superior de la Judicatura: Entidad del mismo nivel orgánico que tienen las altas cortes como la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pero dotada de funciones, atribuciones, facultades y competencias especiales descritas directamente por la Constitución, las cuales fueron posteriormente, desarrolladas por la Ley 270 de 1997, Estatutaria de la Administración de Justicia. El Consejo Superior de la Judicatura, se divide en dos salas: (i) la jurisdiccional disciplinaria, que se ocupa, entre otras funciones, de la investigación de la conducta de los funcionarios judiciales y de los abogados y de dirimir los conflictos de competencia, y (ii) la sala administrativa, encargada de atender las necesidades organizativas y de gestión de la rama judicial, lo cual representó superar el obsoleto esquema de tutela y administración del gobierno.

Excepción de Ilegalidad: facultad de las autoridades encargadas de aplicar una norma, para abstenerse de hacerlo en caso de considerarla violatoria de una norma jurídica superior. El fundamento legal de la excepción de ilegalidad, se encuentra en el artículo 4 de la Constitución Nacional, al manifestar que *“en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las normas constitucionales”*, con lo cual se está expresando que las normas contrarias a la Constitución no se deben aplicar.

Excepción de Inconstitucionalidad: mecanismo de protección de la supremacía constitucional, caracterizado por la derogatoria tácita de todas las disposiciones jurídicas de orden inferior que le sean contrarias y la inaplicación de aquellas manifiestamente incompatibles con el ordenamiento constitucional. Con todo, si percibe incompatibilidad entre las disposiciones de inferior rango y la Constitución, puede, en virtud de la primacía de la segunda y el perentorio mandato del artículo 4° de la Carta Política, inaplicar las normas cuya incompatibilidad sea manifiesta.

Ius Puniendi: Potestad radicada en cabeza del Estado, en virtud de la cual éste, revestido de su poderio e imperio, declara punibles determinados comportamientos que por su especial gravedad atentan contra la convivencia comunitaria y les impone penas y/o medidas de seguridad a título de consecuencia jurídica. Por su puesto, tal despliegue de fuerza implica el ejercicio institucionalizado de la violencia (legítima) circunscrita al ámbito penal.

INTRODUCCIÓN

Dada la trascendencia que en la actualidad se atribuye a los mecanismos de protección de los Derechos tanto individuales como colectivos; es importante adentrarse en tal categoría, bajo el supuesto de que adicionalmente a los mecanismos ya difundidos y de frecuente utilización, existen otros de igual importancia, que aunque poco conocidos, persiguen un objetivo relevante en la consecución de los fines y propósitos del Estado; tal es el caso de los procedimientos de Vigilancia Judicial Administrativa, adelantados por los Consejos Seccionales de la Judicatura, debido a que su objeto primordial se traduce en velar por una oportuna y eficaz administración de justicia; este procedimiento se caracteriza fundamentalmente, por la posibilidad de que cualquier persona solicite, ante las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, la protección de los derechos que consagra la Constitución y la ley.

Con el fin de establecer, si el ejercicio de las Vigilancias Judiciales Administrativas, conllevan implícitamente la utilización de potestades sancionadoras o punitivas del Estado, esta investigación busca analizar el bloque de legalidad en el marco de las competencias atribuidas a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en Virtud de la Constitución Nacional, la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia y el Acuerdo 088 de 1996, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el cual reglamenta el ejercicio de este procedimiento.

La presente investigación, se centrará en los efectos de la verificación de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia y su calidad de sanción, consecuentemente su incongruencia, en cuanto a las facultades atribuidas a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura con la Norma Superior y la Ley.

En tal dirección, relacionaré las clases de responsabilidades, a raíz de una sanción, para identificar en cual de ellas se ubica la generada por una Vigilancia Judicial Administrativa y sus implicaciones; con ello comprobaré que entre el Acuerdo 088 de 1996, y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, se presenta una incongruencia, que deviene en una excepción de ilegalidad.

Finalmente, para observar cual ha sido el manejo de este mecanismo, acudiré al estudio de algunos casos, en donde se han aplicado sus efectos

y otros en donde se han tenido como válidas las justificaciones aportadas por los funcionarios acusados y que por tanto ameritan su cierre, en tal condición, se tendrán en cuenta criterios de oportunidad y conveniencia para imputar o no tales efectos.

MARCO TEORICO

Para asumir el problema planteado en esta investigación, respecto a la posibilidad de que se ejerza la facultad sancionatoria del Estado, en los procesos de Vigilancia Judicial Administrativa, de competencias de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura; es pertinente tener en cuenta algunas consideraciones teóricas, precisando conceptualmente en que consiste la facultad sancionatoria del Estado y los tipos de responsabilidad de quienes ejercen función judicial, así como establecer los conceptos de bloque de legalidad y excepción de inconstitucionalidad, para determinar si existe o no incongruencia con la norma superior.

En lo atinente a estos temas, la doctrina ha hecho continuos aportes, así mismo la Jurisprudencia Nacional se ha referido en múltiples ocasiones, a continuación realizaré algunas consideraciones al respecto:

En primer término, es necesario determinar y delimitar en que consiste la facultad sancionatoria del Estado, pues debe entenderse como la capacidad que radica de manera exclusiva en el aparato estatal, para imponer un castigo como consecuencia de un comportamiento contrario a sus fines, tal atribución implica el ejercicio de una facultad punitiva considerada bajo el principio tradicional del derecho, según el cual todo aquel que cause daño a otro (incluyendo al propio Estado, como sujeto pasivo de tal daño), debe repararlo. Esta obligación de reparación se traduce en una responsabilidad del causante del perjuicio la cual puede ser fiscal, penal o disciplinaria.

La responsabilidad penal, se presenta cuando el hecho causante de un daño, consiste en una conducta que el legislador ha tipificado como delito y se traduce como responsabilidad frente al Estado, quien en consecuencia, impone una pena al responsable para procurar reparar el daño social causado por tal conducta ilícita. La responsabilidad civil o fiscal, se traduce en la obligación de reparar el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada, sea persona de derecho público o persona de derecho privado, respectivamente. A su vez, la administración impone sanciones disciplinarias en ejercicio del poder punitivo del Estado, cuando alguno de sus agentes, incurra en conductas determinadas legalmente.

Con estas precisiones, es necesario determinar si la facultad sancionatoria del Estado, puede ser atribuida a las Salas Administrativas

de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en el ejercicio del Procedimiento de Vigilancia Judicial Administrativa, establecido por el numeral 6 del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y el Acuerdo 088 del mismo año, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; para tal fin es necesario remitirse a las funciones atribuidas a esta Corporación según la Constitución Nacional; evidenciándose, prima facie, que los artículos 254 a 257 Superiores, no le otorgan a la Sala Administrativa esa facultad, pues ella radica en cabeza de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Para fortalecer y consolidar, esta apreciación me remito al precitado Acuerdo el cual reglamenta el ejercicio de la Vigilancia Judicial Administrativa, como un procedimiento que se constituye en un mecanismo administrativo de carácter permanente, establecido por la Ley para asegurar que las labores de los funcionarios judiciales se desarrollen de manera oportuna y eficaz, que es diferente de la función jurisdiccional disciplinaria a cargo de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura y de la de Control Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación.¹ En contraste, es de resaltar que el Artículo octavo de la misma norma, señala los efectos de toda actuación inoportuna e ineficaz de un funcionario judicial, determinando que se realizarán las respectivas anotaciones, y por cada una de esas anotaciones se disminuirán puntos dentro del factor rendimiento para consolidar su calificación de servicios anual, además incidirán en el otorgamiento de estímulos y distinciones y finalmente se determinará la no aplicación del Acuerdo 106 de 1996, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por medio del cual se dictan disposiciones para la inscripción de los Funcionarios y Empleados en los Registro de Elegibles para los cargos de la Rama Judicial.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es necesario analizar si tales “efectos”, se constituyen materialmente en una sanción o si conllevan el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, y de ser así en que medida, serían incongruentes con la constitución; si se respeta o no el principio de legalidad, y de no ser así en que medida se generaría una excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

El principio de legalidad se define como: *“cobertura de la Ley, previa a la manifestación de cualquiera de los órganos del poder público, sin sujeción a la cual los actos por ellos proferidos se consideran ilegales y por consiguiente carentes de validez”*²

¹ Artículo primero Acuerdo 088 de 1996 de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura

² SANTOFIMIO GAMBOA CARLOS. Tratado De Derecho Administrativo pg 40

Para el Consejo de Estado, el bloque de legalidad, se respeta en la medida en que los órganos administrativos imprimen cabal cumplimiento a lo preceptuado en la normatividad superior, esta Corporación señala que *“se busca que el funcionario o entidad que dicta el acto este investido de la facultad de hacerlo; que al efecto llene los requisitos legales y que contenga precisamente la medida jurídica que la Ley ha ideado para conseguir los fines previstos sin quebrantar norma que sea obligatoria para dictar autoridad”*³

Algunos tratadistas, señalan que la legalidad asume dos esferas perfectamente delimitadas: *“una, la específica de la referencia de la Ley, y otra, la legalidad con referencia a los principios, valores e interpretación jurisprudencial, emanadas del Estudio del ordenamiento positivo y que en realidad orientan la aplicación de la norma. En este último caso se trata, indiscutiblemente de la existencia de una legalidad dialéctica sustancial y orientadora que se edifica sobre la base de la función unificadora de la jurisprudencia por órganos como la Corte Constitucional y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”*⁴

En cuanto a la Supremacía de la Constitución, frente a las demás normas, la Doctrina se ha pronunciado reiteradamente, rescato para mi investigación el concepto planteado por los Doctores Enterría y Fernández en su obra Curso de Derecho Administrativo; *“La Constitución no solo es una norma, sino precisamente la primera de las Normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, lex superior. Por varias razones. Primero porque la Constitución define el sistema de fuentes formales del Derecho, de modo que solo por dictarse conforme a lo dispuesto por la Constitución, una Ley será válida o un Reglamento vinculante; en este sentido es una de las primera “normas de Producción”, la norma normarum, la fuente de las fuentes. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero que en ella se basa, tiene una pretensión de permanencia o duración, lo que le asegura una superioridad sobre las normas ordinarias carentes de una intención total tan relevante y limitadas a objetivos mucho más concretos, todos singulares dentro del marco globalizador y estructural que la Constitución ha establecido”*⁵

En múltiples ocasiones, la Corte Constitucional se ha ocupado de estudiar la supremacía de la Constitución Nacional y la excepción de

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 25 de Mayo de 1968, CP ALFONSO MELLUK, Anales del Consejo de Estado

⁴ J GARCIA JOSE ANTONIO-TREVIJANO FOS. Tratado de Derecho Administrativo. Revista de Derecho Privado, 1968 p.464

⁵ GARCIA DE ENTERRIA EDUARDO Y FERNANDEZ TOMAS RAMON . Curso de Derecho Administrativo.p.97

inconstitucionalidad, tal es el caso de la Sentencia T-098 de 1994, que destaca que *“El valor normativo de la Carta Política trae aparejado dos fenómenos diversos: la derogatoria tácita de todas las disposiciones jurídicas de orden inferior que le sean contrarias y la inaplicación de aquellas manifiestamente incompatibles con el ordenamiento constitucional. Con todo, si percibe incompatibilidad entre las disposiciones de inferior rango y la Constitución, puede, en virtud de la primacía de la segunda y el perentorio mandato del artículo 4º de la Carta Política, inaplicar las normas cuya incompatibilidad sea manifiesta.”*⁶

En tal sentido, si los efectos de una actuación inoportuna e ineficaz, son tan severos como los expuestos en precedencia, no cabe duda, que las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, ejercerían la potestad sancionatoria del Estado, que conforme a la Norma Superior, no es de su resorte; a mi juicio, las atribuciones contempladas en el Acuerdo 088 de 1996, proferido por la H. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no respetan los preceptos constitucionales y se asemejan a las atribuciones conferidas a otras Instituciones y organismo del Estado con Facultad Sancionatoria.

Cabe, eso sí, aclarar que si bien las Salas Administrativas de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura tienen competencia para velar por una oportuna y eficaz administración de justicia, no la tienen para imponer sanciones; y aunque no se afirme expresamente que las anotaciones y demás consecuencias de una Vigilancia Judicial Administrativa, constituyan sanción; desde el punto de vista eminentemente material, si lo son.

⁶ Sentencia T-098 de 1994, M.P EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Expediente T 23023

CAPITULO I
COMPETENCIA LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LAS SALAS
ADMINISTRATIVAS DE LOS CONSEJOS SECCIONALES DE LA
JUDICATURA.

1. El Consejo Superior de la Judicatura:

La Constitución Política de Colombia, contempla un modelo de Estado Social de Derecho, el cual a su vez, acoge el concepto clásico de división del poder, no solo como una aplicación de la teoría de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado, sino también como una forma de manejo equilibrado del poder público; al clásico concepto de “tridivisión del poder”, en Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial, la Constitución de 1991, agregó otros conceptos como los órganos de control y órganos independientes, encargados ante todo de la veeduría de la gestión y manejo de los bienes y recursos estatales.

Es así que dentro de la estructura de la Rama Judicial del poder público, la cual se encuentra organizada en un esquema jerárquico funcional, encontramos al Consejo Superior de la Judicatura, como una entidad del mismo nivel orgánico que tienen las altas cortes como la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional , pero dotada de funciones, atribuciones, facultades y competencias especiales descritas directamente por la Constitución, las cuales fueron posteriormente, desarrolladas por la Ley 270 de 1997, Estatutaria de la Administración de Justicia.

El Consejo Superior de la Judicatura, se divide en dos salas: (i) la jurisdiccional disciplinaria, que se ocupa, entre otras funciones, de la investigación de la conducta de los funcionarios judiciales y de los abogados y de dirimir los conflictos de competencia, y (ii) la sala administrativa, encargada de atender las necesidades organizativas y de gestión de la rama judicial, lo cual representó superar el obsoleto esquema de tutela y administración del gobierno.

Por tratarse el Consejo Superior de la Judicatura, de una Entidad del Nivel Nacional, en el ámbito regional, en las cabeceras de distrito, existen consejos seccionales de la judicatura que conservan la misma estructura del Consejo Superior, es decir, se encuentran divididos en dos salas: la administrativa y la jurisdiccional disciplinaria.

1.1. Reseña Histórica del Consejo Superior de la Judicatura.

El primer antecedente del Consejo Superior de la .Judicatura, se encuentra en 1970, cuando se expidió el primer estatuto de carrera, procurando establecerse un mecanismo idóneo para el control del ingreso y permanencia en la rama judicial, el cual, finalmente, nunca tuvo aplicación; posteriormente, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1979, se intentó la creación del Consejo Superior de la Judicatura, atribuyéndole las funciones de administrar la carrera judicial y ejercer la potestad disciplinaria, en una reforma constitucional que, terminó siendo declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Otro antecedente histórico a la creación de una corporación encargada del control de la rama judicial fue el Decreto 52 de 1987, mediante el cual se pone en funcionamiento la carrera judicial, sin embargo, se mantuvo la dirección del gobierno.

Es así, como se optó por la creación del Consejo Superior de la Administración de la Carrera Judicial, el cual trabajó en coordinación con la Dirección Nacional de la Carrera Judicial, lo cual implicaba actuar bajo la permanente tutela del Gobierno Nacional. Este panorama hizo imperiosa la necesidad de independizar el poder judicial de la tutela del Gobierno y del Legislativo. El Consejo Superior de la .Judicatura de Colombia, que se introdujo en el ordenamiento constitucional colombiano a partir de la Carta Política de julio de 1991, se constituye en un instrumento específicamente previsto para garantizar el autogobierno de la rama judicial del poder público.

1.2. Funciones del Consejo Superior de la Judicatura.

La Constitución Política de 1991, contempla en su capítulo VII, artículos 254 y siguientes, la composición, competencias y funciones desarrolladas por el Consejo Superior de la Judicatura, el artículo 256, estipula las competencias del Consejo Superior de la Judicatura en los siguientes términos:

“Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la Ley, las siguientes atribuciones:

- 1) Administrar la Carrera Judicial*
- 2) Elaborar la lista de Candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.*

- 3) *Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión en la instancia que señale la Ley.*
- 4) *Llevar el control de rendimiento de las Corporaciones y Despachos Judiciales.*
- 5) *Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al gobierno, y de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.*
- 6) *Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.*
- 7) *Las demás que señale la ley”*

Se observa, en este primer referente normativo, que no se discriminan las competencias atribuidas a las Salas del Consejo Superior de la Judicatura, sin embargo se puede concluir que solo los numerales 3 y 6 contienen facultades de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en tanto los demás numerales contienen potestades de las Salas Administrativas.

Así mismo, la Constitución contempla en su artículo 257, las funciones desarrolladas por el Consejo Superior de la Judicatura, reza la norma:

“Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

- 1) *Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales*
- 2) *Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. 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.*
- 3) *Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.*
- 4) *Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.*
- 5) *Las demás que señale la ley”.*

La norma en comento, señala íntegramente funciones que corresponden a la Sala Administrativa, ahora bien, de manera específica, estas normas relacionan las funciones que le son propias al Consejo Superior de la Judicatura, “de acuerdo a la ley” o “con sujeción a la ley”, de manera que el constituyente delegó en la ley la ordenación de las competencias que le son propias a esta Corporación, motivo por el cual, se emitió la Ley 270 de marzo 7 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, que dedica su título IV a regular la administración, gestión y control de la Rama Judicial, el Estatuto de la Administración de Justicia, se encargó de desarrollar de una manera profunda las funciones atribuidas a cada una de las Salas de los Consejos Seccionales y Superior de la Judicatura .

1.3 Funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El artículo 101 de la Ley 270 de 1996, señala las funciones de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en los siguiente términos:

“Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura tendrán las siguientes funciones

1.Administrar la carrera judicial en el correspondiente distrito con sujeción a las directrices del Consejo Superior de la Judicatura

2.Llevar el control de rendimiento y gestión de los despachos judiciales mediante los mecanismos e índices correspondientes.

3.Practicar visita general a todos los juzgados de su territorio por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en el que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten.

4..Elaborar y presentar a los Tribunales listas de candidatos para la designación de los jueces en todos los cargos en que deba ser provista una vacante definitiva, conforma las normas de carrera judicial y conceder o negar las licencias solicitadas por los jueces.

5..Elaborar e impulsar planes y programas de capacitación, desarrollo y bienestar personal de la Rama Judicial conforme a las políticas del Consejo Superior.

6.Ejercer la vigilancia judicial para que la justicia se administre oportuna y eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de esta Rama

7. *Poner en conocimiento de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria por intermedio de su presidente o de sus miembros, las situaciones y conductas que puedan constituir faltas disciplinarias, así como a las autoridades penales, las que puedan configurar delitos.*

Realizar la calificación integral de servicios de los jueces en el área de su competencia

8. *Presentar al Consejo Superior de la Judicatura proyectos de inversión para el desarrollo armónico de la infraestructura y adecuada gestión de los despachos judiciales.*

9. *Elegir a sus dignatarios para períodos de un año*

10. *Vigilar que los Magistrados y jueces residan en el lugar que les corresponde pudiendo autorizar residencias temporales fuera de su jurisdicción en casos justificados, dando cuenta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; y*

11. *Las demás que señale la Ley o el reglamento, o que le delegue la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”.*

1.4 La competencia legal para ejercer Vigilancias Judiciales Administrativas.

Se tiene entonces, que la facultad de ejercer Vigilancia Judicial Administrativa, en principio no se encuentra consagrada en la Constitución Nacional, pero si fue contemplada en la Ley estatutaria de la Administración de Justicia, facultad que fue desarrollada en el Acuerdo 088 de 1997, proferido por la H. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura “*por el cual se reglamenta el ejercicio de la Vigilancia Judicial Administrativa consagrada en el artículo 101, numeral 6º, de la ley 270 de 1996*”

El artículo primero del Acuerdo 088 de 1997, señala que “*La Vigilancia Judicial es un mecanismo administrativo de carácter permanente, establecido por la Ley para asegurar que las labores de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se desarrollen de manera oportuna y eficaz, y es diferente de la función jurisdiccional disciplinaria a cargo de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura y de la de Control Disciplinario de la Procuraduría General de la Nación*”.

La norma transcrita, señala como fin ultimo de los procedimientos de Vigilancias Judiciales Administrativas, la oportuna y eficaz administración de justicia , lo cual representa, la realización efectiva de

los derechos, obligaciones y libertades consagradas en la Constitución y la ley, como presupuesto esencial en un Estado Social de Derecho. Así, en lo que atañe a la administración de justicia, cada vez, se reclama con mayor ahínco una justicia seria, eficiente y eficaz, en donde los fallos del Juez no solo sean debidamente fundamentados desde una perspectiva jurídica, sino que además sean emitidos oportunamente, respetando cada una de las etapas y términos procesales, que fueron estatuidos para la protección de los derechos fundamentales, de los usuarios de la justicia.

A lo anterior, debe agregarse, que la labor del Juez no puede limitarse a la observancia de los términos procesales, pues es en un fallo emitido, con el norte de los principios de autonomía e imparcialidad, donde se refleja enteramente la pronta y eficaz justicia, como conclusión de un proceso que acató los términos judiciales y desarrolló con celeridad el litigio.

Que nuestra actual régimen jurídico, incluya una serie de mecanismos tendientes a la protección de los Derechos de los ciudadanos, implica, en ultimas, el desarrollo del modelo de Estado Social de Derecho, en donde el Juez, se convierte en el primer sujeto, llamado a hacer valer el imperio de la Constitución y la ley, en beneficio de quienes con razones justificadas, reclaman su protección.

1.5. El procedimiento de la Vigilancia Judicial Administrativa.

Es así que tiene pleno asidero legal y constitucional un procedimiento como el de la Vigilancia Judicial Administrativa, pues se constituye en un instrumento para procurar uno de los fines del Estado, cual es la correcta administración de justicia, situación que no se discute, sin embargo, si ofrece reparos observar la congruencia de los efectos producto de una vigilancia judicial administrativa y las atribuciones legales de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, para lo cual, debe precisarse su procedimiento, el cual se encuentra contemplado en el artículo cuarto del Acuerdo 088 de 1997:

“Recibido el escrito, el Presidente de la Sala hará el reparto dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. El Magistrado a quien le corresponda, analizará la relevancia de los hechos expuestos y procederá a su verificación, bien sea mediante requerimiento de información detallada o practicando una visita especial al despacho judicial de que se trate; en este último evento y si las circunstancias lo ameritan, revisará de oficio otros casos que deban ser objeto de la Vigilancia Judicial Administrativa, en los términos del presente Acuerdo.

La labor de verificación podrá adelantarse por el Magistrado directamente o a través de sus auxiliares o de empleados de la Sala que él designe.

Los resultados de la visita practicada se consignarán en un acta que se suscribirá por el funcionario o empleado visitador y por el titular del Despacho, así como por el empleado sobre el cual recaiga la observación, si fuere del caso.

Si apareciere acreditada la existencia de una actuación u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia en los términos del presente reglamento, ésta se pondrá en conocimiento del funcionario o empleado a quien se atribuye, mediante comunicación debidamente sustentada y suscrita por el Magistrado que conoce del asunto. El anterior trámite no podrá exceder del plazo improrrogable de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha del reparto.”

En síntesis, la Vigilancia Judicial Administrativa, se trata de un trámite sucinto, que se caracteriza por las siguientes etapas:

1.5.1. Iniciación: Este procedimiento puede iniciar sea a solicitud de parte interesada, sin necesidad de que se realice por conducto de apoderado, sin embargo, de hacerlo bajo esta modalidad, debe, por supuesto, acreditarse el mandato legal, debidamente presentado. Así mismo, las Salas Administrativas pueden iniciar oficiosamente una Vigilancia Judicial Administrativa, cuando considere pertinente desatar este procedimiento, tal es el caso, de las Vigilancias iniciadas de oficio sobre procesos en los cuales se haya practicado revisión, dentro de las visitas a los despachos judiciales, realizados en virtud de la calificación del Factor Organización de Trabajo para funcionarios judiciales inscritos en el Régimen de Carrera Judicial.

Al respecto, cabe anotar que, es función de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, al tenor literal del numeral 3 del Artículo 101, de la Ley 270 de 1996, "*practicar visita general a todos los juzgados de su territorio por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión*", en tal sentido, cuando la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales, realizan las visitas a los despachos, tienen no solo como facultad, sino también como obligación verificar el trámite de los procesos, para observar si el juzgado visitado, sufre de alguna carencia o presenta algún inconveniente que repercuta en el funcionamiento de la administración de justicia. Es así, que en caso de observarse que en algún trámite sometido a conocimiento

de los despachos visitados, presuntamente se ha incurrido en acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, corresponde a la Sala Administrativa iniciar vigilancia judicial administrativa, con el fin de hacer cesar dicha acción, además de procurarse los correctivos necesarios, en miras de una solución efectiva.

1.5.2. Procedimiento: El Acuerdo 088 de 1997, proferido por la H. Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, *"Por el cual se reglamenta el ejercicio de la Vigilancia Judicial Administrativa consagrada en el artículo 101, numeral 6 de la Ley 270 de 1996"*, dispone que presentado el escrito y sometido a reparto entre los Magistrados que integran la Sala, debe asumir conocimiento del asunto disponiendo la práctica de una visita especial al expediente o expedientes sobre los cuales se observe la presunta existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración, el mismo Acuerdo, dispone que para efectos de verificar las actuaciones procesales desatadas por el despacho que conoce del asunto, se levantará un acta en la cual se dejará constancia de lo inspeccionado en el proceso, y se suscribirá previa su lectura, por parte del funcionario o empleado a cargo del despacho y por el empleado o funcionario que practique la visita, pues conforme al artículo cuarto del Acuerdo 088 de 1997, *"la labor de verificación podrá adelantarse por el Magistrado directamente o a través de sus auxiliares o de empleados de la Sala que él designe"*. Cabe precisarse, que en caso de ausencia del Juez titular del despacho, debe consignarse en el acta tal situación señalando el Acuerdo o Resolución que concede permiso o comisión de estudios o comisión de servicios al juez, evento en el cual el acta será suscrita por el secretario del despacho.

En algunos casos, los funcionarios judiciales, intervienen en las visitas especiales, para manifestar las condiciones en las cuales se encuentra el despacho y el contexto en el cual se presenta el trámite procesal, dicha intervención debe ser incluida en el acta textualmente, a fin de ser tenida en cuenta al momento de proferirse la decisión. Debe precisarse, sin embargo, que la intervención realizada no se constituye en un acto procesal análogo a descargos, explicaciones o justificaciones, pues, huelga decir que hasta ese momento no se ha presentado decisión alguna, además el mismo Acuerdo 088 de 1997, dispone una oportunidad procesal para rendir explicaciones o justificaciones tendientes a desvirtuar el contenido de la decisión.

Conforme a lo verificado en el acta se emite la decisión, pues una vez revisadas las actuaciones procesales, puede constatarse si en el trámite se verificó acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración,

que como se señaló anteriormente, se constituye en el objeto de dicha actuación administrativa.

1.5.3. Decisión: Ahora bien, fruto de las visitas practicadas a los despachos pueden ocurrir varias hipótesis:

1.5.3.1. Verificación de ausencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia

1.5.3.2. Verificación de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia en el marco del inciso 2 del artículo sexto del Acuerdo 088 de 1997.

1.5.3.3. Verificación de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia.

Con el fin de dilucidar cada una de las hipótesis, procedo a referirme a cada una de ellas:

1.5.3.1. Verificación de ausencia o inexistencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia.

Si producto de la Visita practicada al expediente, se observa que el trámite se ajusta a las normas procedimentales que regulan la materia y la naturaleza del proceso, el Magistrado a cargo de la actuación administrativa, debe emitir su decisión en tales términos. Por lo tanto deberá declarar la inexistencia o ausencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración. La decisión deberá ser notificada personalmente tanto al funcionario judicial como al solicitante de la Vigilancia, en caso de haberse iniciado a solicitud de parte, en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.

Contra esta decisión procede en vía gubernativa el recurso de reposición, pues valga recordar, que el Recurso de Apelación es improcede en ausencia de superior jerárquico de los Magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, pues como ya se anotó en precedencia los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, se constituyen en sus superiores funcionales.

1.5.3.2. Verificación de existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, en el marco del inciso segundo del artículo sexto del Acuerdo 088 de 1997.

Si producto de la visita especial practicada al expediente el Magistrado a cargo del asunto, observa la existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración, debe así manifestarlo en el contenido de la decisión, sin embargo debe también cerciorarse del contexto en el cual se presenta tal irregularidad, como lo dispone el inciso segundo del artículo sexto del Acuerdo 088 de 1997, que señala que para emitir la decisión *"se tendrá en cuenta que el hecho no obedezca a situaciones originadas en deficiencias operativas del despacho judicial, así como los factores reales e inmediatos de congestión no producidos por la acción u omisión del funcionario o empleado requerido, todo lo cual lo exime de los correctivos y anotaciones respectivas."*

Es así que, la parte resolutive del auto interlocutorio que decide la Vigilancia Judicial podría formularse de dos maneras: (i) la primera de ellas, sería declarando la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración, pero no imputable a los funcionarios o empleados del despacho judicial, por encontrarse acreditada la existencia de deficiencias operativas o congestión judicial, no obstante, el Magistrado podría, de considerarlo necesario, requerir a los servidores judiciales, para que cese la acción u omisión, además de efectuar un seguimiento a las actuaciones procesales subsiguientes, (ii) la segunda opción, sería declarar que en el procedimiento vigilado no se verificó acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, caso en el cual, la parte motiva de la decisión, contendría un explicación detallada de las condiciones del despacho y la verificación de las circunstancias expuestas en el inciso 2 del artículo 6 del Acuerdo 088 de 1997, en los dos casos se exonera de los efectos y anotaciones que la verificación de alguna irregularidad en el procedimiento judicial implicaría.

Tal disposición, a mi juicio, tiene plena validez, máxime cuando es bien conocido tanto por los servidores judiciales, como por los usuarios de la justicia la elevada carga laboral soportada por los despachos judiciales, en tal sentido, procura la norma que se evalúe la posibilidad real y material del trámite de los procedimientos, pues en un alto porcentaje las solicitudes de vigilancia judicial administrativa, dan cuenta de mora en el trámite procesal de los asuntos. La reiterada queja de los usuarios de la justicia radica esencialmente, en que no se cumplen los términos judiciales, sin embargo es necesario considerarse, en caso de verificarse mora en un procedimiento, las condiciones que rodean tal situación, al respecto ha dicho la H. Corte Constitucional⁷:

⁷ Corte Constitucional sentencia C-37/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

" ... Debe advertirse que la sanción al funcionario judicial que entre en mora respecto del cumplimiento de sus obligaciones procesales, es asunto que debe ser analizado con sumo cuidado. En efecto, el responsable de evaluar la situación deberá estimar si dicho funcionario ha actuado en forma negligente o si, por el contrario, su tardanza se encuentra inmersa dentro de alguna de las causales de justificación de responsabilidad, tales como la fuerza mayor, el caso fortuito, la culpa del tercero o cualquier otra circunstancia objetiva y razonable. "

De lo expuesto, se concluye, que el inciso segundo del Artículo sexto del Acuerdo 088 de 1997, contiene un imperativo de doble naturaleza, por una parte, la obligación ineludible por parte del Magistrado que conoce del asunto de analizar a fondo el contexto en el cual se ejercen las funciones judiciales y de otra, el derecho del servidor judicial de justificar la conducta en la cual ha incurrido, pues en caso de declararse la existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, tiene la posibilidad de utilizar como fundamento esta norma para desvirtuar explicar o justificar su conducta, en los términos del artículo quinto del Acuerdo 088 de 1997, norma a la que me referiré más adelante.

1.5.3.3 Verificación de la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración.

Puede ocurrir también, que después de la práctica de la visita se verifique la existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, sin que se hayan verificado, circunstancias concomitantes que permitan justificarla y que eviten la declaratoria, en este caso la parte resolutive de la decisión deberá informar al servidor judicial, su derecho a rendir explicaciones, en los términos del Artículo quinto del Acuerdo 088 de 1997, el cual dispone:

"A partir del recibo de la comunicación, el funcionario o empleado requerido tendrá un término, también improrrogable, de cinco (5) días hábiles para explicar, justificar o desvirtuar los hechos de que trata la misma, y para aducir la pruebas y consideraciones que estime pertinentes".

El funcionario judicial inmerso en una vigilancia judicial, puede hacer uso del derecho contenido en la norma anteriormente transcrita, de hacerlo, el Magistrado lo evaluará para emitir su decisión, que aceptará, si es el caso, las explicaciones del servidor judicial, evento en el cual es exonerado de los efectos, de no hacerlo o ejercer el derecho extemporáneamente o de no

encontrarse ausencia de responsabilidad, pese a los argumentos esgrimidos por el funcionario judicial, la decisión que contiene la declaratoria de verificación de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, quedará en firme con los efectos a que se refiere el artículo octavo del Acuerdo 088 de 1997, el cual dispone:

"Toda actuación inoportuna o ineficaz del servidor público determinada en desarrollo de las diligencias de que trata este acuerdo, será tomada en cuenta por el respectivo evaluador para efectos de la calificación del factor eficiencia o rendimiento de que trata el Acuerdo 198 de 1996 de esta Sala, así: cada anotación un punto menos. Así mismo, incidirá en el otorgamiento de los estímulos y distinciones contempladas en el artículo 155 de la ley 270 de 1996 y determinará la no aplicación del Acuerdo 106 de 1996".

Respecto a los efectos de la verificación de acción inoportuna o ineficaz, me referiré en los capítulos siguientes, con el fin de establecer la clase de responsabilidad desatada a raíz de una decisión de esta naturaleza.

Una vez dilucidado el objetivo y procedimiento de la vigilancia judicial administrativa, puede concluirse que su fin último, se traduce en la protección a los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso, por ello se formuló un procedimiento sucinto, cuyo trámite no puede superar los diez (10) días hábiles, con el fin de que se imprima a los procesos judiciales la diligencia necesaria y en caso de encontrarse alguna deficiencia sea corregida de inmediato, por parte del despacho que conoce de los asuntos vigilados, así como por parte de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, que deben procurar los correctivos necesarios, al tenor literal del artículo octavo del Acuerdo 088 de 1997:

"El funcionario o empleado requerido está en la obligación de normalizar la situación de deficiencia dentro del término concedido para dar las explicaciones, sin perjuicio del procedimiento contemplado en el presente Acuerdo.

Cuando la deficiencia sea consecuencia de situaciones de naturaleza operativa, la Dirección Seccional de la Rama Judicial competente, a petición del Magistrado, adoptará en el mismo término y de acuerdo a las disponibilidades presupuestales, las medidas necesarias para atender los requerimientos del despacho judicial".

Debe considerarse además, que el trámite propuesto tiene soporte jurídico, en tanto el artículo 7 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la

Administración de Justicia, señala como uno de los principios de la Administración de Justicia *la eficiencia* en los siguientes términos:

"La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la Ley"

Siendo entonces, los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, la entidad encargada de la administración y control de la gestión de la Rama Judicial, resulta legítimo, que tengan como una de sus facultades velar por que se cumpla con esta normatividad, más aún, cuando, como ya se anotó en precedencia, se procura el respeto de derechos fundamentales de tan alta estirpe.

CAPITULO II
EFECTOS Y NATURALEZA DE LA DECISION EN UNA VIGILANCIA
JUDICIAL ADMINISTRATIVA.

2. La Vigilancia Judicial Administrativa:

En el capítulo anterior, se dilucidó el concepto, objeto y trámite de la vigilancia judicial administrativa, aclarando que se trata de una facultad de las Salas Administrativas de los Consejo Seccionales de la Judicatura, atribuida por la Ley 270 de 1997 Estatutaria de la Administración de Justicia, en desarrollo de la competencia atribuida constitucionalmente.

Para analizar la naturaleza de la decisión emitida, en primer término, debe precisarse que la actuación administrativa a cargo de las Salas Administrativa, no recae sobre el funcionario titular del despacho, ni sobre el despacho mismo, la actuación recae sobre el proceso o procesos tramitados por el Juzgado, sin embargo los efectos si recaen de manera directa, personal e individual sobre el funcionario o empleado requerido; como lo explicaré a continuación:

2.1. Efectos de la declaratoria de verificación una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia.

Bajo la hipótesis de declaratoria de existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, la norma del artículo octavo, ya comentado señala los siguientes efectos:

- *"...Será tenida en cuenta por el evaluador para efectos de la calificación del factor eficiencia o rendimiento de que trata el Acuerdo No 198 de 1996 de esta Sala, así: por cada anotación un punto menos..."*.
- *"...incidirá en el otorgamiento de los estímulos y distinciones contempladas en el artículo 155 de la Ley 270 de 1996..."*
- *"...Determinará la no aplicación del Acuerdo 106 de 1996"*.

Procedo a referirme a cada uno de los efectos anotados, en los siguientes términos:

2.2 Disminución de un punto en la calificación del factor eficiencia o rendimiento.

Con el fin de asegurar los niveles de eficiencia, idoneidad y calidad que garanticen la permanencia en el cargo de los servidores judiciales, se instituyó la evaluación anual de servicios, como un mecanismo de control permanente del desempeño de la función judicial; competencia atribuida a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, la cual fue desarrollada en principio por el Acuerdo 198 de 1996 y actualmente por el Acuerdo 1392 de 21 de marzo de 2002, proferido por la H. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, *"por el cual se reglamenta la evaluación y calificación de servicios de los funcionarios y empleados de carrera de la rama Judicial"*.

Este Acuerdo dispone en su artículo 12 los factores que componen la calificación integral de servicios, así:

"La calificación integral de servicios comprende los factores calidad, eficiencia o rendimiento, organización del trabajo y publicaciones, con el siguiente puntaje:

- *Calidad* hasta 40 puntos
- *Eficiencia o rendimiento* hasta 40 puntos
- *Organización del trabajo* hasta 18 puntos
- *Publicaciones* hasta 2 puntos."

2.2.1. La calificación integral de los servidores judiciales

La calificación de los servidores judiciales puede ser excelente (de 85 a 100 puntos), buena (de 60 a 84 puntos) o insatisfactoria (de 0 a 59 puntos), este ultimo evento implica la exclusión del régimen de carrera judicial.

Ahora, explicaré sucintamente cada uno de los factores, con el fin de visualizar los efectos anotados.

2.2.1.1. La calificación del factor calidad es realizada por el superior funcional, cuando los procesos llegan a segunda instancia, evaluando dos aspectos a) la dirección del proceso (hasta 24 puntos) y b) la estructura y contenido de las providencias (hasta 16 puntos).

El Acuerdo 1392 de 2002, dispone en sus artículos 19 y 20, que la dirección del proceso contiene entre otros los siguientes aspectos:

1. Manejo de términos: hasta 10 puntos.
2. Conducción del debate probatorio: hasta 8 puntos

3. Manejo de audiencias y diligencias: hasta 6 puntos

La estructura y contenido de las providencias se refiere a los siguientes aspectos:

- Comprensión fáctica, probatoria y de alegatos: hasta 6 puntos
- Juicio jurídico: hasta 8 puntos
- Aspecto formal: hasta 2 puntos

2.2.1.2. La calificación del factor organización del trabajo: es realizada por la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales de la Judicatura de Nariño, mediante la práctica de una visita a los despachos judiciales ubicados en el ámbito territorial de su jurisdicción.

Conforme al artículo 37 del Acuerdo 1392 de 1997, la calificación de este factor comprende los siguientes subfactores:

1. Aplicación de las normas de carrera, administración del talento humano y cumplimiento del régimen disciplinario: hasta 6 puntos
1. Dirección del despacho: hasta 8 puntos
2. Administración de los recursos estatales y de los bienes particulares confiados al despacho con ocasión de sus funciones: hasta 4 puntos.

2.2.1.3. La calificación del factor publicaciones: se efectúa remitiendo un ejemplar de cada una de las publicaciones realizadas por el funcionario o empleado evaluado, y se tienen en cuenta dos aspectos: (i) que la publicación se haya realizado durante el periodo a evaluar y (ii) que se trate de obras científicas de carácter jurídico o relativas a la administración de justicia. Este factor se califica hasta con 2 puntos.

2.2.1.4. La calificación del factor eficiencia o rendimiento: se efectúa sobre la productividad del funcionario, durante el periodo a evaluar, a partir de la carga y el egreso efectivo. El artículo 35 del Acuerdo 1392 de 1997, dispone:

"La calificación de este factor se realizará con base en la información que, en cumplimiento del artículo 104 de la Ley 270 de 1996, reportará anualmente el funcionario a evaluar, para lo cual diligenciará tantos formularios cuantos cargos haya desempeñado durante el periodo a evaluar, y los remitirá, debidamente diligenciados, a la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, o a las salas administrativas del

correspondiente consejo seccional de la judicatura, según el caso, a más tardar el último día hábil del mes de enero de cada año..."

En conclusión, este factor se extrae con fundamento a la estadística reportada por cada despacho, y lo que pretende evaluar es el grado de productividad del funcionario judicial, partiendo de los ingresos del despacho en proporción a sus egresos, aplicando para ello fórmulas contempladas en el mismo Acuerdo, las cuales, sobra analizar por cuanto alteraría el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, basta señalar que la calificación de este factor tiene como finalidad, hacer un seguimiento al desempeño de la función judicial en términos de rendimiento.

Respecto a este efecto, es necesario precisar, que con el fin de hacer efectivo tal alcance, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de la circunscripción que conoció del asunto, debe emitir una circular con destino a todos los Consejos Seccionales del País, informando que producto de una vigilancia judicial administrativa se verificó la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia radicada en cabeza de un funcionario o empleado, identificando plenamente al servidor judicial, e informando que fruto de esa declaratoria debe disminuirse un punto en el factor rendimiento, dentro de su calificación integral de servicios.

El fundamento de esa circular, radica en que los demás Consejos Seccionales de la Judicatura del País, deben conocer que los empleados o funcionarios tuvieron alguna anotación pues en caso de traslados de un distrito a otro, deben ser aplicados los efectos anotados.

Retomando lo concerniente a los efectos de la declaratoria de verificación de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, dispone el Acuerdo 088 de 1997, la disminución de un punto en el factor eficiencia o rendimiento por cada anotación, lo que representa, consecencialmente disminución en la calificación integral de servicios, adicionalmente, cabe precisar que es en este factor donde se observa que los funcionarios judiciales obtienen el menor puntaje, pues como ya se anotó anteriormente existen elementos como la congestión judicial, que inciden directamente en él.

2.3. Incidencia en el otorgamiento de estímulos

La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 155 dispone:

"Los funcionarios y empleados que se distingan en la prestación de sus servicios, en los términos del reglamento, se harán acreedores a los estímulos y distinciones que determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El superior funcional podrá postular los funcionarios y empleados que considere candidatos idóneos para hacerse acreedores a esas distinciones. En todo caso, dicha selección se hará con base en los siguientes criterios:

- 1. La oportuna y correcta tramitación y resolución de los procesos a su cargo*
- 2. Su idoneidad moral*
- 3. Los grados académicos y estudios de perfeccionamiento debidamente acreditados.*
- 4. Las publicaciones de índole jurídica*
- 5. Las distinciones y condecoraciones".*

En tal sentido, de verificarse la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia imputable a un funcionario o empleado judicial, el superior funcional dejaría de hacer la postulación a que se refiere la norma transcrita.

Podría señalarse como fundamento de tal disposición, la preservación de la probidad de los servidores judiciales.

2.4. No aplicación del Acuerdo 106 de 1996.

El Acuerdo 106 de 1996, proferido por la H. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura "Por medio del cual se dictan disposiciones para la inscripción de los Funcionarios y Empleados en los Registros de Elegibles para los cargos de la Rama Judicial", dispuso, de manera excepcional la posibilidad de que los empleados y funcionarios, vinculados en período de prueba para la fecha de expedición del Acuerdo, sean incluidos en el Registro de Elegibles, para optar por cargos de la Rama Judicial en propiedad, señala la norma:

"ARTICULO PRIMERO.- Los actuales funcionarios y empleados de carrera forman parte por derecho propio del Registro de Elegibles para proveer cargos de carrera de similar categoría y especialidad a aquel en que se encuentren nombrados.

PARAGRAFO TRANSITORIO Los servidores que se encuentren actualmente vinculados en período de prueba podrán ser incluidos en

el Registro de Elegibles y, en caso de nombramiento éste se surtirá bajo la misma condición, quedando sujetos a la calificación de su desempeño de que trata el artículo 193 de la Ley 270 de 1996.

ARTICULO SEGUNDO.- En consecuencia, el funcionario o empleado que se encuentre en la situación antes descrita podrá ser incluido por la Sala Administrativa correspondiente en la lista de candidatos que se formule para la provisión de una vacante determinada. A tal efecto deberá presentar solicitud por escrito indicando las sedes territoriales a las que se aspira, ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura cuando se trate de funcionarios o de empleados de Corporación Nacional y ante la Sala Administrativa del correspondiente Consejo Seccional cuando se trate de empleados de Tribunal o de Juzgado".

Se deduce, entonces, del contenido de la norma que en caso de verificarse la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, radicada en cabeza de un empleado o funcionario que se encontrara en la situación antes descrita, perdería su derecho a formar parte del Registro de Elegibles, para proveer los cargos en propiedad y consecuentemente perdería también la posibilidad de ingresar al Régimen de Carrera Judicial.

2.5 Naturaleza de la decisión en una Vigilancia Judicial Administrativa:

Expuestos, como se encuentran los efectos de las anotaciones de las Vigilancias Judiciales Administrativas, procedo a referirme a la naturaleza de dicha decisión, pues como toda actuación, sea iniciada a solicitud de parte u oficiosamente, implica una resolución, para ello analizaré dos hipótesis la primera de ellas implica calificar tal acto como una verdadera providencia judicial y la segunda que la califica como un acto administrativo.

2.6. Decisión como providencia judicial:

Podría afirmarse que la decisión que resuelve una vigilancia judicial administrativa, independientemente de cual sea su contenido, se constituye en una providencia judicial, tomando como bases, entre otros, el concepto planteado por el Doctor HERNAN FABIO LOPEZ BLANCO, quien manifiesta:

"Las providencias judiciales son los medios que la ley proporciona al Juez para resolver las solicitudes que le presenten quienes pueden intervenir en determinada actuación que debe surtirse ante él, y las que, sin necesidad de petición de parte, éste profiere en los casos

legalmente establecidos para impulsar el proceso o llevarlo a su decisión final; son, en esencia, determinaciones que toma el juez para realzar su carácter decisorio respecto de alguna solicitud, aunque no en todos los casos necesariamente deban resolver una petición. En verdad, no es obligatorio que exista previa petición para que el Juez profiera sus determinaciones ya que uno de sus deberes más importantes es adoptar las medidas pertinentes, en orden a evitar la paralización del proceso, y dictar los proveídos dentro de los términos legales”⁸

En el marco del anterior concepto, es decir, tomando para evaluar la naturaleza de las decisiones de una vigilancia judicial administrativa, un criterio netamente finalista, puede constatar que se acreditan elementos similares entre una providencia judicial y tal decisión:

- Tanto la decisión de una vigilancia como una sentencia, definen el asunto, aclarando, que ninguno de los actos pone fin al procedimiento, es más correcto afirmar, que finalizan la instancia, ya que en virtud de los recursos que las partes formulen el proceso puede continuar.
- Así mismo, tanto la decisión de una vigilancia judicial, como la sentencia pueden ser fruto de un proceso, que se inicie a solicitud de parte como en uso de la facultad oficiosa.
- Las dos fórmulas, se constituyen, efectivamente, en las determinaciones de la actuación que implican uso de poder decisorio.

Ahora bien, las providencias judiciales se clasifican en autos y sentencias, los primeros procuran impulsar el proceso, tratándose de autos de sustanciación o, resolver algunas solicitudes o incidentes, tratándose de autos interlocutorios, mientras que las sentencias resuelven el fondo del asunto, y como se anotó en precedencia ponen fin a la instancia, en tales condiciones la decisión proferida en una vigilancia judicial administrativa, tiene más afinidad o similitud con la sentencia que con los autos.

Sin embargo, tal similitud es desvirtuada con fundamento en el artículo 302 del Código de Procedimiento Civil, el cual señala que son sentencias:

"Las que deciden sobre las pretensiones de la demanda o las excepciones que no tengan el carácter de previas, cualquiera que fuera la instancia en que se pronuncien, y las que resuelven el recurso de casación y revisión"

⁸ LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Editorial Dupre 2005, págs 611 y 612.

La norma en comento, especifica clara y taxativamente los eventos en los cuales se dicta una sentencia, elementos que evidentemente, no se presentan en las vigilancias judiciales administrativa, primero, porque en este procedimiento no hay demandante ni demandado, menos aún, el Magistrado que conoce del asunto se ve abocado a resolver excepciones o recursos de casación o revisión, segundo, porque la naturaleza del procedimiento así como la naturaleza de la entidad que profiere la decisión ejercen funciones administrativas, así ingresamos al análisis de la segunda hipótesis:

2.7. Decisión como acto administrativo.

Con el fin de determinar si es acertada la clasificación de una decisión de vigilancia judicial administrativa, como un acto administrativo, es pertinente analizar la naturaleza de las funciones atribuidas a la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales de la Judicatura, para a partir de ahí, observar si el ejercicio de la vigilancia judicial implica el ejercicio de función administrativa o de función judicial.

Como se comentó en el capítulo I, las funciones de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura se encuentran contempladas en los artículos 256 y 257 de la Constitución Nacional y en los Artículos 85 y 101 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, esta normatividad dispone como competencia de las Salas Administrativas, la administración de la carrera judicial, lo que se traduce en la emisión de las resoluciones de inscripción en el régimen de carrera, así como las actualizaciones en el mismo régimen después de que se presente una novedad de personal al interior de la Rama Judicial; la elaboración de las listas de elegibles para que sean remitidas a la autoridad nominadora, la creación supresión y fusión de despachos, así como el control de rendimiento de los mismo, emisión de autorizaciones para contratar, todas estas, son competencias que no implican el ejercicio de función judicial y se constituyen por tanto en ejercicio de la función administrativa.

Observemos primeramente, el objeto de la función judicial, para determinar si la Sala Administrativa conforme a sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ejercen la función de administrar justicia, o dicho en otros términos, si las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen o carecen de jurisdicción.

"Los doctrinantes parten pues de la premisa de que la jurisdicción es una potestad del Estado para significar con ello que se trata de un

*"poder-deber". El medio para realizar dicha función es el proceso y las normas que lo regulan, el derecho procesal"*⁹

Vale la pena precisar que, como ya se anotó anteriormente, no existen en el procedimiento de las vigilancias, dos extremos contrapuestos como demandante y demandado, lo que existe es una solicitud de revisión del trámite que se imprime a un procedimiento judicial o una iniciación oficiosa, que busca el mismo fin. En el proceso judicial, se observa una relación jurídica, por cuanto en él se establecen vínculos entre las partes, demandante, demandado y juez, quien es el llamado a administrar justicia.

El H. Consejo de Estado, ha definido el concepto de función administrativa, diferenciándolo del concepto función judicial y función legislativa, en los siguientes términos.

" En orden a establecer la naturaleza jurídica del acto en cuestión, es del caso señalar que, si bien el constituyente en el artículo 116 de la Carta contempla la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan ser investidas de función jurisdiccional, ello solo puede acontecer por disposición de la Ley, atribución que debe ser expresa y para precisas materias, y con la limitación de que a tales autoridades no les está permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

*...En efecto, si por función administrativa se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados para ello por la Ley, que a diferencia de la función legislativa se ejerce en el plano sublegal, y, que excepto las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción, debe concluirse que el ejercicio del poder de policía constituye una expresión de tal función, cuya finalidad específica, como ya se dijo, no es otra que la preservación y restauración del orden público, entendido este como las condiciones materiales de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas"*¹⁰

2.8. Función ejercida en el trámite de una Vigilancia Judicial Administrativa:

⁹ VESCOVI, Enrique "Teoría General del Proceso" Editorial Temis 1984

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Expediente AC-9407, Consejero Ponente GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

De esta forma, es necesario hacer referencia a los criterios que sirven para determinar cuál función estatal es la que se ejerce en un momento dado. Tradicionalmente, la doctrina del derecho administrativo ha hecho uso de tres criterios fundamentales: el orgánico, el formal y el material.

2.8.1. El criterio orgánico, es aquel que infiere la naturaleza del acto a partir del órgano que lo expidió. Es así como tendrían carácter legislativo todos aquellos actos expedidos por el Congreso de la República, mientras que serían administrativos todos los actos del Ejecutivo y de autoridades administrativas. No obstante, por virtud del artículo 113 Superior, en Colombia existe colaboración armónica entre las ramas del poder público; esto significa que cualquiera de las tres ramas tradicionales -legislativa, ejecutiva o judicial- puede ejercer, potencialmente, cualquiera de las tres funciones -legislativa, administrativa o jurisdiccional-; así, por ejemplo, el Presidente de la República ejerce función legislativa cuando expide decretos con fuerza de ley, mientras que el Congreso ejerce función judicial cuando juzga al Presidente. En consecuencia, el criterio orgánico no es útil en el sistema colombiano para lograr los efectos buscados.

2.8.2. El criterio formal, por su parte, sirve para establecer el carácter del acto a partir de: a) el procedimiento que se siguió para su expedición, o b) su forma. De conformidad con el primer elemento, serán actos de carácter legislativo todos aquellos que hayan pasado por el trámite prescrito por la Constitución para la formación de las leyes, mientras que serán actos administrativos los que obedezcan a los dictados procedimentales del Código Contencioso Administrativo. No obstante, este criterio es de difícil aplicación, por cuanto el mandato de colaboración armónica entre las ramas del poder público permite que existan actos que, como los decretos-leyes del Presidente, tengan el carácter de una ley sin que se hayan surtido los debates correspondientes en el Congreso. El segundo elemento, por su parte, establece la naturaleza del acto en virtud de la forma visible que éste asume. En virtud de este criterio, serán actos de carácter administrativo aquellos que tengan las formalidades ordinarias de un decreto o de una resolución, mientras que tendrán naturaleza legislativa los actos formalmente estructurados como leyes. O también, serán de carácter legislativo todos los actos que expresamente invoquen facultades de esa índole, mientras que tendrán naturaleza administrativa los que señalen literalmente, como su fundamento, funciones de ese tipo, como ocurre con las Vigilancias Judiciales, las cuales se rigen por las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

2.8.3. El criterio material, en virtud del cual el acto será legislativo, administrativo o jurisdiccional por su contenido específico, por el objeto que se propone lograr en el tráfico jurídico.

2.8.4. Por último, algunos autores han sugerido la existencia de un criterio *jerárquico*, en virtud del cual la naturaleza de un acto se determina por su posición dentro de la escala normativa; así, si un acto es de carácter legislativo, sólo tendrá que respetar la Constitución Política, mientras que un acto de carácter administrativo tendrá que cumplir tanto con la Carta como con la ley, por estar sujeto jerárquicamente a ésta última.

Concluyendo, *"La función administrativa comprende toda la actividad de los órganos administrativos, (centralizados o descentralizados) y también la actividad de los órganos legislativo y judiciales en la medida en que no se refiere a sus funciones específicas"*¹¹

Por lo tanto, las decisiones emitidas a raíz de un procedimiento de Vigilancia Administrativa son actos administrativos y no jurisdiccionales, por cuanto se profieren en ejercicio de la función administrativa y no de la jurisdiccional.

Aclarado, como se encuentra este punto, es preciso señalar si el acto administrativo que resuelve la vigilancia es meramente declarativo o impone además una sanción en caso de verificarse la existencia de alguna irregularidad en el procedimiento.

La parte resolutoria de este tipo de decisiones, contiene la declaratoria de verificación de existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, pero de verificarse la existencia de una acción u omisión inoportuna o ineficaz, imputable a un servidor judicial, además el contenido de la decisión, debe imponer los efectos que el Acuerdo 088 de 1997 establece. Por lo tanto queda por resolver si el imponer tales efectos implica que la decisión se torne además de declarativa en sancionatoria, o mejor, si los efectos contemplados en el Acuerdo 088 de 1996, se constituyen en sanción, para finalmente analizar si las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales, tienen la competencia legal o constitucional para imponerlas.

¹¹ GORDILLO, Agustín *"Tratado de Derecho Administrativo"*, editorial Biblioteca Jurídica Diké 1198, pág X-2.

CAPITULO III
LA FACULTAD PUNITIVA DEL ESTADO Y LA RESPONSABILIDAD
GENERADA POR LAS ANOTACIONES DE LAS VIGILANCIAS JUDICIALES
ADMINISTRATIVAS

3. Tipos de Responsabilidad

Con el fin de determinar la clase de responsabilidad generada a raíz de las anotaciones producto de las Vigilancias Judiciales Administrativas, en las cuales se declara la existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, debe analizarse en primera instancia el concepto de la capacidad del Estado para sancionar y, a partir de ello, precisar si dicha capacidad se encuentra contemplada en la Constitución y la Ley, como competencia de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, partiendo además, de la premisa fundamental que en un Estado de Derecho no pueden existir competencias por fuera de la Constitución, la Ley y el Reglamento.

3.1. La Facultada Punitiva del Estado.

Si bien es cierto, en principio, podría considerarse que el concepto de capacidad punitiva del Estado, es un criterio de resorte exclusivo del área penal, debe considerarse para el desarrollo del presente trabajo de investigación, si en el ejercicio de las Vigilancias Judiciales Administrativas se ejerce tal facultad.

3.1.1. Concepto.

Ampliamente los doctrinantes, se han encargado de estudiar el tema de la facultad punitiva del Estado; para autores como el Doctor Fernando Velásquez Velásquez, es

*“la potestad radicada en cabeza del Estado, en virtud de la cual éste, revestido de su poderío e imperio, declara punibles determinados comportamientos que por su especial gravedad atentan contra la convivencia comunitaria y les impone penas y/o medidas de seguridad a título de consecuencia jurídica. Por su puesto, tal despliegue de fuerza implica el ejercicio institucionalizado de la violencia (legítima) circunscrita al ámbito penal”.*¹²

¹² Velásquez Velásquez, Fernando “Manual de Derecho Penal” Parte General, Pg 24. Editorial Temis. Bogotá Colombia. 2002.

La noción que nos presenta el Dr. Velásquez Velásquez, plantea una facultad exclusiva del Estado, para disciplinar a los ciudadanos y para ejercer un control social.

Del concepto propuesto se concluye, que el fundamento material del *Ius Puniendi*, es la necesidad de hacer justicia por medio de una sanción, con el fin de proteger a la sociedad de los perjuicios ocasionados por una conducta que perjudica a la comunidad, además, descrita como reprochable por la Ley. En tal sentido, no cabe duda que el único titular y por tanto quien ejerce el monopolio de dicha facultad punitiva es el Estado, como organización política.

Debe precisarse, cual es la base del poder del Estado, gracias al cual puede ejercer potestad punitiva, es decir, por que puede sancionarse una conducta y por que la facultad de sancionar es exclusiva del Estado.

Podría decirse, que la base para sancionar una conducta se funda bien, en la necesidad de proteger a la sociedad o, bien en la necesidad de hacer justicia; en cuanto a la base de la potestad radicada de manera exclusiva en el Estado, debemos enfocarnos en el Estado Constitucional, en donde el fundamento de la potestad punitiva radica en la necesidad de velar por los intereses del conglomerado, pero también velar por las garantías de las personas destinatarias de la sanción, es por esto, que dentro del contenido del *ius puniendi*, deben encontrarse sus propios límites, entre los que encontramos el principio de la dignidad de la persona, igualdad material ante la Ley, proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de la pena, entre otros.

Reiterada es la Jurisprudencia Nacional respecto al *Ius Puniendi* y sus limitantes:

"La Carta Fundamental se convierte en el fundamento para el ejercicio del ius puniendi, por cuanto le impone al derecho penal la obligación de acatar y a hacer efectivos los valores, principios y derechos previstos en la Constitución, verbi gracia, a través del señalamiento de instituciones jurídicas que promuevan por el acceso a la verdad y a la justicia; y mediante la expedición de medidas legislativas destinadas a garantizar el cabal ejercicio de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la libertad personal. Por otra parte, la Carta fundamental se convierte en límite del poder punitivo, al impedir que la política criminal del Estado pueda desconocer no sólo la dignidad de las personas, sino también

*cualquier otro derecho que emane de la naturaleza intrínseca del ser humano."*¹³

Cabe anotar, que la facultad punitiva del Estado, no es atribución exclusiva del área penal, pues la administración no puede carecer de un régimen represivo o correctivo, capaz de penar los actos de desobediencia e indisciplina, al contrario, para ello cuenta con una serie de instituciones y procedimientos, establecidos para tal fin; en este sentido, las sanciones impuestas son de carácter administrativo y no criminal, y propenden a la auto protección del orden Jurídico Institucional.

Así, entre las muchas clasificaciones, la potestad sancionadora del Estado comporta dos especies: i) la disciplinaria o interna, respecto a los servidores públicos, ii) la correccional o externa, respecto a los particulares que infringen las normas, sin embargo la potestad sancionadora de la Administración se legitima autónomamente.

Al respecto, se ha pronunciado la H. Corte Constitucional, manifestando:

*“Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que “el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado”*¹⁴

De lo expuesto, se concluye que la administración también posee legal y legítimamente, la facultad para sancionar conductas reprochables, sin embargo, en desarrollo de la presente investigación, debe determinarse si esa facultad, puede radicar en las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, específicamente en ejercicio de Vigilancias Judiciales Administrativas.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C284-2004. Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia No C-155-02, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández

3.2. Ejercicio de Facultad Punitiva en el trámite de una Vigilancia Judicial Administrativa

En el capítulo anterior, se comentó los efectos contemplados en el Acuerdo 088 de 1996, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los cuales evidentemente se constituyen en la consecuencia jurídica de la verificación de la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, consecuencias que como ya se anotó se pueden resumir así:

- Disminución de un punto por cada anotación en el factor eficiencia o rendimiento
- Incidencia en el otorgamiento de estímulos
- No aplicación del Acuerdo 106 de 1996, respecto a la posibilidad de conformar el Registro de Elegibles, estando en período de prueba.

Ahora bien, como ya se dijo, los efectos, se constituyen en la consecuencia jurídica de la declaratoria de existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, y consecuentemente, en la representación del poder sancionatorio de la administración ante una conducta reprochable, pues como ya se ha dicho reiteradamente, si el fin de la vigilancia judicial administrativa, es velar por el correcto funcionamiento de la administración de justicia y consecuentemente, la protección al debido proceso es lógico que de encontrarse algún proceder que atente o amenace estos derechos debe la administración ejercer los correctivos necesarios.

Sobra señalar, que de encontrarse una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, no basta la mera declaración para que se cumpla el objeto de la vigilancia judicial administrativa, ya que, debe también, haber un responsable de la conducta, que finalmente, será sobre quien recaen los efectos de esa declaratoria, pues según uno de los principios del derecho, todo aquel que cause un daño a otro debe repararlo, o dicho en otras palabras, toda infracción merecedora de reproche tiene una consecuencia, no obstante que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites rituales.

Los tratadistas contemporáneos de derecho administrativo, entre ellos García de Enterría y Ramón Parada, sostienen que *"los principios inspiradores del ordenamiento penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del*

ordenamiento punitivo del Estado, tal y como lo refleja la propia Constitución"¹⁵

Es así que, puede afirmarse que bajo el entendido de que la Administración debe tener una capacidad para sancionar las conductas reprochables, debe hacerlo bajo un procedimiento revestido de todas las garantías y derechos similares a las del derecho penal, es decir puede la administración contar con una capacidad punitiva, sin embargo, la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege *"el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente"*, mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales.

La Corte Constitucional, ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, *"[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias"*.

*Por ello, "se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas"*¹⁶

Es entonces, la potestad sancionadora en materia administrativa una de las manifestaciones del poder punitivo en el Estado Social de Derecho, al lado de la potestad sancionadora en materia penal. El reconocimiento de la

¹⁵ Cfr, GARCIA DE ENTRRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas S.A. Madrid 1991 págs. 161 y ss. FERNANDEZ, Tomás Ramón. Derecho Administrativo I Parte General. Tercera edición. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas S.A. Madrid 1991 Págs. 467 .

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C-827 de 2001. Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis.

primera, ha sido posterior en el tiempo y ha venido aparejado con el incremento de las actividades administrativas, que se han producido por el cambio en la concepción del papel del Estado contemporáneo. Si en sus inicios el Estado constitucional liberal se justificaba como garante de los derechos y libertades individuales, pero sin ningún compromiso con la verdadera promoción de los mismos, el Estado social de Derecho se concibe como el promotor de toda la dinámica social hacia la efectividad de tales derechos y garantías.

3.3. Clase de Responsabilidad generada por una Vigilancia Judicial Administrativa

La Corte Constitucional ha destacado que la finalidad de la sanción administrativa es el adecuado funcionamiento de la Administración, objetivo que vendría entonces a ser la diferencia específica que la distinguiría de la sanción penal:

“La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso”¹⁷.

“La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías - quedando a salvo su núcleo esencial - en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido.”¹⁸

Se concluye entonces, que la administración si posee esa capacidad para sancionar las conductas consideradas como reprochables, en el caso de la Vigilancia Judicial Administrativa, se está sancionando una conducta imputable a un servidor judicial, bajo el supuesto de que ha incurrido en acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia no justificable, por lo tanto surge para él la obligación de reparar

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia C-564 de 2000, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 1993 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz

el daño ocasionado a los usuarios de la justicia con ese proceder, o mejor, debe ser responsable de ello, como ya se dijo ese control e imposición de sanciones al interior de la administración se traduce en ejercicio de facultad disciplinaria, la cual como ya se anotó en precedencia no es atribución de las Salas Administrativas de los Consejo Seccionales de la Judicatura.

Finalmente, debe determinarse en que tipo de responsabilidad incurre el servidor judicial en tales casos.

El tratadista Libardo Rodriguez, se refiere al respecto, en los siguientes términos: "esa obligación de reparar el daño se traduce en la responsabilidad del causante del daño, la cual puede ser de carácter penal o civil. La responsabilidad penal se presenta cuando el hecho causante del daño consiste en una conducta que el Estado ha tipificado como delitos y se traduce en una responsabilidad frente al Estado, quien, en consecuencia, impone una pena al responsable para reparar el daño social causado por su conducta ilícita. A su vez, la responsabilidad civil se traduce en la obligación de reparar el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada y ya no frente a la sociedad representada por el Estado".¹⁹

El Dr. Rodriguez, señala dos tipos de responsabilidad, que son las de mayor ocurrencia, sin embargo hay más tipos de responsabilidad en las que puede incurrir una persona, adicionalmente cuando se tiene la calidad de servidor público, entre ellas encontramos, la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria.

Para determinar, la clase de responsabilidad en la que incurre un servidor judicial, al cual se le ha imputado una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, nos referiremos a cada una de ellas:

El artículo 6 de la Constitución Nacional contiene la Cláusula General de Responsabilidades, en los siguientes términos:

"Artículo 6: Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los Servidores públicos lo son por la misma razón y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

¹⁹ RODRIGUEZ, Libardo "Derecho Administrativo General y Colombiano", Editorial Temis 2000, pág 389.

Así mismo el artículo 90 de la Constitución Nacional, dispone:

"Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este."

Así, es claro que existen múltiples fundamentos constitucionales para la adopción del régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Ellos se encuentran, además de las normas transcritas en los artículos 29 - responsabilidad penal -; 121 - ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley -; 123 - los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento -, y 124 - la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva -.

Estas normas constitucionales otorgan a la ley la posibilidad de especificar diversos regímenes de responsabilidad de los funcionarios públicos. En relación con la configuración legislativa de la responsabilidad del servidor público, la H. Corte Constitucional, expresó lo siguiente:

"La afirmación del principio de responsabilidad se hace evidente, en efecto, a través de varios elementos que reorientan en forma significativa tanto las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, como el entendimiento del papel de los agentes estatales y del cumplimiento de las funciones públicas.(...)

Es pues al legislador a quien corresponde fijar el régimen de responsabilidad aplicable a la prestación de funciones públicas por los servidores públicos y por los particulares en los casos que la misma ley señale (...)

*Ahora bien, cabe recordar que en el sistema jurídico colombiano la responsabilidad del servidor público tiene diferentes manifestaciones que se derivan de la necesidad de proteger de manera específica diferentes bienes jurídicos."*²⁰

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia No C-233 de 2002. Magistrado Ponente Alvaro Tafur Glavis.

Así, es factible que un servidor judicial incurra en varios tipos de responsabilidad, no solo generada a raíz de las anotaciones de una vigilancia judicial, sino también, por infracciones de otras disposiciones, al tenor literal del artículo 9 del Acuerdo 088 de 1997, el cual dispone:

"En caso de que las actuaciones u omisiones puedan ser constitutivas de una falta disciplinaria, el Magistrado, una vez finalizado el trámite administrativo propio de la Vigilancia Judicial, compulsará las copias pertinentes con destino a la autoridad competente; si se trata de conducta que genere reproche y sanción penal, el Magistrado debe ponerla en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación con toda la información recaudada, tan pronto tenga conocimiento o noticia de la misma".

A los servidores públicos les asiste el deber de orientar sus funciones a la realización de las finalidades que le incumben al Estado y el incumplimiento de ese deber los hace responsables penal, disciplinaria y fiscalmente. Igualmente, los agentes estatales se hallan en el deber de proceder con estricto apego al principio de legalidad que rige sus actos y por ello, al apartarse de esa directriz, pueden también incurrir en responsabilidad penal, disciplinaria y patrimonial, observemos las clases de responsabilidad:

3.3.1 Responsabilidad Fiscal: Por definición de la ley 610 de 2000, el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

El proceso de responsabilidad fiscal es de naturaleza administrativa; de ahí que la resolución por la cual se decide finalmente sobre la responsabilidad del procesado constituya un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En este orden de ideas la responsabilidad que se declara a través del proceso fiscal es eminentemente administrativa, dado que recae sobre la gestión y manejo de los bienes públicos; es de carácter subjetivo, porque busca determinar si el imputado obró con dolo o con culpa; es patrimonial y no sancionatoria, por cuanto su declaratoria acarrea el resarcimiento del daño causado por la gestión irregular; es autónoma e independiente, porque opera sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad; y,

finalmente, en su trámite deben acatarse las garantías del debido proceso según voces del artículo 29 Superior.

3.3.2. Responsabilidad Patrimonial : Este tipo de responsabilidad se efectiviza a través de la acción de repetición y su fin ultimo se traduce en resarcir el daño causado al Estado, que debe tener los siguientes elementos: (i) daño antijurídico, (ii) que la persona no estaba en la obligación de soportar y (iii) que generó una condena contra él.

3.3.3. Responsabilidad Disciplinaria: El derecho disciplinario es una rama esencial al funcionamiento del Estado *“enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas”*.²¹

El derecho disciplinario que respalda este poder está compuesto por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurren en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley.

La ley disciplinaria tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.

El derecho disciplinario pretende garantizar *“la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo”*²²; cometido éste que se vincula de manera íntima al artículo 209 de la Carta Política porque sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad a que hace referencia la norma constitucional.

Así las cosas, y como ya se anotó anteriormente, el fin ultimo del procedimiento disciplinario se traduce en el normal y correcto funcionamiento de la gestión pública, es por ello, que el Estado impone a sus servidores un deber general de cuidado, diligencia y corrección en el

²¹ Corte Constitucional, Sentencia No C-417 de 1993, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Meza

²² Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 1996, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara.

desempeño de sus funciones que, además, pueda ser sancionable por incumplimiento, por omisión o extralimitación en ejercicio de las mismas, entonces, resulta legítimamente admisible que el Estado, a través del sistema disciplinario, imponga sanciones a aquellos que no cumplen, con el esmero requerido, las obligaciones asignadas por la normatividad.

3.3.4. Responsabilidad Penal: El artículo 29 de la Constitución Nacional dispone que *"toda persona se presume inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable"*. Esta norma contiene el principio de la presunción de inocencia, en concordancia con el artículo 7 del Código de Procedimiento Penal, el cual establece que *"toda persona se presume inocente y debe ser tratada como tal, mientras no quede en firme decisión judicial definitiva sobre su responsabilidad penal"*.

En tal sentido, corresponde al órgano de persecución penal la carga de la prueba acerca de la responsabilidad penal y para proferirse sentencia condenatoria deberá existir convencimiento pleno de su existencia.

La acción penal, cubre tanto la conducta punible de los particulares como la de los funcionarios públicos, y su objetivo es la protección del orden jurídico social, en términos generales *conducta punible* es el comportamiento humano que se sanciona porque se adecua a una definición legal, sin ningún motivo que lo exonere de responsabilidad. Esto quiere decir que el legislador define determinadas acciones u omisiones cuya realización por el hombre hace que sean objetivamente típicas, si con esa conducta el hombre causa un daño o crea riesgo para un interés tutelado, se afirma que a más de típicas es antijurídica y si lo ha hecho con intención, voluntad y conciencia de ilicitud, es decir, con dolo, u omitiendo el deber de cuidado que le es exigible, excepto si concurre una causal de ausencia de responsabilidad, por ejemplo legítima defensa, estado de necesidad, fuerza mayor o error invencible.

En cuanto a las consecuencias de la comisión de un delito, *"son penales y civiles. Aquellas se dividen en penas y medidas de seguridad. Las penas se predicen de las personas capacitadas para comprender la ilicitud de sus actuaciones y para autorregularse (imputables); las medidas de seguridad, de quienes carecen de tal capacidad (inimputables); y las consecuencias civiles se refieren tanto a unas como a otras"*²³

²³ PEREZ PINZON, Alvaro Orlando, *"Introducción al Derecho Penal"* Editorial Universidad Externado, 2005, Pág 57.

3.3.5. Responsabilidad Civil: *"la responsabilidad civil supone siempre una relación entre dos sujetos, de los cuales uno ha causado un daño y otro lo ha sufrido. La responsabilidad civil es la consecuencia jurídica de esta relación de hecho, o sea la obligación del autor del daño de reparar el perjuicio ocasionado. Por este motivo se advierte que la responsabilidad civil se resuelve en todos los casos en una obligación de reparación. Por lo tanto, es responsable aquel sujeto que queda obligado a indemnizar el perjuicio causado a otro; y no es responsable quien, a pesar de haber causado un daño a otro, no obstante no es obligado a repararlos"*²⁴

Nuestro estatuto civil, contempla dos tipos de responsabilidades, la contractual y la extracontractual o Aquiliana, El artículo 2341 del Código Civil Colombiano, dispone:

"El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido"

Para que al tenor de este artículo resulte comprometida la responsabilidad de una persona, se requiere que haya cometido culpa y que de esta se sobrevengan perjuicios al reclamante. O sea, la concurrencia de los tres elementos que la doctrina ha sistematizado como supuestos: (i) culpa, (ii) daño y (iii) relación causal entre aquella y éste.

La Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema de Justicia, a desarrollado el tema de las semejanzas y diferencias entre la responsabilidad contractual y la extracontractual, manifestando:

"Factor común a la culpa contractual y aquiliana es que la primera se presume cuando la prestación incumplida conlleva una obligación de resultado, que es el mismo fenómeno que se presenta en la segunda cuando el daño a reparar ha tenido lugar en desarrollo de actividades reputadas por la doctrina como peligrosas, de las cuales da claro ejemplo el artículo 2356n del Código Civil. Por los demás aspectos una y otra presentan diferencias fundamentales, como lo ha dicho repetidamente la Corte, principalmente en lo que tiene que ver con su trato jurídico, el sistema probatorio aplicable y la titularidad de la acción que una y otra genera, fuera de que como ya se dijo, tienen distinto origen.

En lo tocante a la consagración legal, la culpa contractual está reglamentada en el Código Civil en el título XII, libro IV, previéndose

²⁴ VALENCIA ZEA, Arturo. Derecho Civil Tomo III, Pág 2002

allí tres distintas categorías de la misma, al paso que de la aquiliana se ocupa el título 34 que no prevé para esta sino una sola modalidad; de tal manera que los principios legales o las reglas atinentes a cada una de ellas no pueden aplicarse indistintamente para la una o para la otra. Esa es la razón por la cual la Corte sostuvo en sentencia de 17 de junio de 1964 que "dado el distinto tratamiento que el estatuto civil da a una y otra en títulos diversos del mismo y la manifiesta diferencia que hay entre ellas, no ha aceptado que se puedan aplicar a la culpa contractual los preceptos que rigen la extracontractual, ni al contrario sino que cada una se regula por las disposiciones propias"

En materia probatoria, se distingue entre las obligaciones de medio y las de resultado que pueda conllevar la responsabilidad contractual, para determinar conforme a la misma a quien corresponde la carga de la prueba en cada caso particular, en tanto que en la extracontractual el acreedor debe demostrar la culpa del deudor, a menos que se trate del ejercicio de actividades peligrosas, donde esta se presume. Además, como ya se indicó, la responsabilidad contractual puede ser grave, leve o levisima acorde con el beneficio reportado por el acuerdo, característica esta que no va con la culpa aquiliana desprovista de gradación.

Por el aspecto del ejercicio de la acción que ellas generan, son también distintas un ay otra de dichas culpas, porque la contractual solo está en cabeza de quienes tomaron parte en el acuerdo o de sus causahabientes, que por la misma razón no pueden demandar por fuera de esa relación jurídica preexistente la indemnización del daño causado por la inejecución de las obligaciones acordadas, relación material esta en la que ninguna injerencia tienen terceros, quienes por el contrario solo son titulares de acción de responsabilidad nacida de hecho ilícito, de la que también se pueden servir los herederos del contratante afectado por el incumplimiento del acuerdo, cuando la culpa en que incurre el deudor les acarrea un daño personal"²⁵

Con las breves aproximaciones doctrinales y jurisprudenciales, respecto a las clases de responsabilidad, determinaremos el tipo de responsabilidad generada a raíz de las anotaciones de una vigilancia judicial administrativa, pues si los presupuestos de una correcta administración de la justicia son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño

²⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia abril 19 de 1993. Magistrado Ponente: Pedro Lafont Pianetta.

de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica de la violación o incumplimiento de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, conductas que - por contrapartida lógica- son entre otras, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia. En términos generales, la infracción a un deber de cuidado o diligencia.

3.4. Infracción a otras disposiciones.

Sea lo primero, señalar que en virtud del artículo noveno del Acuerdo 088 de 1997, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en caso de incurrirse en infracción a otras disposiciones, el Magistrado que conoce del asunto deberá remitir a la autoridad competente para que adelante las investigaciones y sanciones pertinentes. Por lo tanto, de encontrarse a raíz de una vigilancia judicial que el Empleado o Funcionario incurrió en alguna conducta tipificada como delito, menester es, compulsar las copias de la actuación a la Fiscalía General de la Nación para lo de su cargo, idéntica situación, en caso de encontrarse que la conducta del empleado o servidor judicial, genera reproche de índole disciplinario, caso en el cual las entidades competentes para conocer de tal asunto son la Sala Jurisdiccional disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura o la Procuraduría General de la Nación, según el caso.

Se descarta entonces que la responsabilidad generada a raíz de una vigilancia judicial administrativa sea de índole penal, por cuanto el objeto del procedimiento es velar por una oportuna y eficaz administración de justicia, mediante la revisión de los procesos sometidos a conocimiento de los servidores judiciales, pero no se encarga de investigar la existencia de conductas delictivas, misión esta encomendada a la Fiscalía General, de la Nación, conforme a los artículos 249 y siguientes de la Constitución Nacional, así como el artículo 23 de la Ley 270 de 1996, el cual dispone:

"Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio, mediante denuncia o querrela, por petición del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo o por informe de funcionario público, investigar los delitos, declarar precluidas las investigaciones realizadas, calificar mediante acusación o preclusión y sustentar la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública y en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Las funciones previstas en el numeral segundo del artículo 251 de la Constitución Política, podrá delegarlas en los Directores Nacionales y Seccionales de Fiscalía

PARAGRAFO: La Fiscalía esta obligada a investigar tanto lo favorable como lo des.favorbale al imputado a respetar sus derechos y garantías procesales. En consecuencia, no podrá negarse a responder sus alegatos y peticiones ni decretar aquellas pruebas que solicite para su defensa, salvo en los casos previstos en la ley".

Así mismo, si se trata de una infracción de índole disciplinario compete su conocimiento, como ya se dijo, a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, al tenor literal del artículo 11 de la Ley 270 de 1996:

"Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias.

Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso administrativa.

Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de casa juzgada".

La norma en comentario, señala la competencia para adelantar los procesos disciplinarios en contra de funcionarios de la Rama Judicial, sin embargo, tratándose de empleados de la Rama Judicial, la competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, que por mandato de los numerales 5 y 6 del artículo 277 de la Constitución Nacional se encarga de *"velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley".*

De esta forma, puede concluirse que la responsabilidad generada a raíz de una vigilancia judicial administrativa no tiene carácter penal ni disciplinaria, sin embargo si puede ser concomitante a ellas.

Tampoco puede afirmarse que se trate de responsabilidad civil, patrimonial o fiscal, pues en cuanto a la primera, como ya se señaló, se necesita la existencia de un vínculo jurídico entre dos personas, en caso de la responsabilidad civil contractual, y en el caso de la responsabilidad civil extracontractual se requiere la existencia de un daño indemnizable, es así que tales presupuestos no se observan en el procedimiento de la Vigilancia Judicial; también hay ausencia de responsabilidad patrimonial, por cuanto como ya se anotó en precedencia este tipo de responsabilidad es la surgida a raíz del procedimiento de la acción de repetición, finalmente tampoco existe responsabilidad fiscal, en tanto, no es un procedimiento adelantado por la contraloría general de la Nación.

No obstante lo anterior, y como reiteradamente se ha manifestado a lo largo del presente trabajo de investigación, los efectos contemplados en el Acuerdo 088 de 1997, se constituyen en la consecuencia jurídica de la declaratoria de existencia de una actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, caso en el cual la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales, previo el agotamiento de un procedimiento que permite a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, rendir explicaciones o desvirtuar las decisiones, emite una decisión.

Ahora bien, esa consecuencia jurídica impuesta a un servidor judicial, se constituye en ejercicio de poder sancionatorio interno, dicho en otras palabras, en ejercicio de facultad disciplinaria, la cual no es atribuida ni por la Ley ni por la Constitución Nacional a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, lo cual nos ubica en la posibilidad de excepción de ilegalidad o de inconstitucionalidad, lo cual se analizará en el próximo capítulo

CAPITULO IV
CONCEPTOS DE EXCEPCION DE ILEGALIDAD Y EXCEPCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LA COMPETENCIA
ATRIBUIDA POR EL ACUERDO 088 DE 1996

4. Conceptos:

Con el fin de establecer si existe excepción de ilegalidad o de inconstitucionalidad entre las competencias atribuidas a las Salas Administrativas de los Consejos Seccional de la Judicatura, por la Ley y la Constitución y la facultad contenida en el Acuerdo 088 de 1997, es necesario hacer algunas precisiones respecto a estos conceptos.

4.1. Principio de Legalidad.

Para el Profesor Libardo Rodsriguez, la legalidad es *"el conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico de un país."*²⁶ No puede hacerse referencia a este principio, sin tocar la teoría de la formación el derecho por grados, sistematizada por Kelsen, según la cual el conjunto de normas que constituyen el ordenamiento jurídico de un país, debe ser un conjunto ordenado jerárquicamente, en el cual unas normas pueden dependen de otras según su importancia.²⁷ Tal sistematización jerárquica, es adoptada en el ordenamiento jurídico Colombiano, entre otras normas en las siguientes:

El artículo 4 de la Constitución Nacional, dispone:

"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia catar la Constitución y las leyes, y, respetar y obedecer a las autoridades".

La disposición de esta norma, representa que ninguna ley puede estar por encima de la Constitución ni contraponerse a ella, constituyéndola, en la cúspide de la pirámide jerárquica de las leyes. La Constitución debe tener permanencia y rigidez para que pueda garantizar y defender los derechos y deberes en ella consignados, por lo tanto, su valor normativo,

²⁶ RODRIGUEZ LIBARDO, "Derecho Administrativo y Colombiano", Editorial Temis 2000, Pág 222.

²⁷ HANS KELSEN, "Teoría Pura del Derecho", Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1979. Págs 135 y ss.

obliga a toda autoridad a preferir sus preceptos y a hacerlos prevalecer sobre las normas de inferior jerarquía que le sean contrarias.

Otra norma que refleja el carácter prioritario de la Constitución Nacional, se encuentra en su artículo 241, cuando consagra la guarda de la supremacía de la Constitución, radicada en cabeza de la Corte Constitucional. Así mismo, el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, manifiesta que los ordenes y reglamentos del gobierno tienen fuerza obligatoria y *serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes*, con lo cual se está manifestando que dichas ordenes y reglamentos son inferiores a las ordenes mencionadas.

Igualmente, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, consagra la Acción de Nulidad contra los actos administrativos, cuando infrinjan las normas en que deberían fundarse.

Cuando hablamos de la preponderancia de la constitución frente a cualquier otro ordenamiento jurídico, nos referimos no solo a aquellas normas que se encuentran de manera expresa y textual en la Constitución, sino también, a las normas y principios que sin encontrarse en el texto, hacen parte íntegra de ella. Esta situación normativa, aparentemente paradójica, se explica por que las constituciones no son códigos totalmente cerrados, pues pueden hacer remisiones, expresas o tácitas, a otras reglas y principios, que sin estar en la Constitución, tienen relevancia en la práctica, en la medida en que la propia constitución establece que esas normas tienen valor constitucional.

Este último concepto, es lo que se conoce con el nombre de *bloque de constitucionalidad*, que esta compuesto por aquellas normas y principios que, sin estar en el articulado del texto legal, son utilizados como parámetro del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados, por mandato de la propia constitución, son pues, verdaderos principios y reglas de valor constitucional.

4.2. Excepción de Ilegalidad.

Ahora bien, partiendo de la premisa expuesta, es decir, de la supremacía de la Constitución Nacional, toda norma que se contrapone a ella debe dejar de ser aplicada pues eliminaría la sistematización jerárquica del ordenamiento jurídico, en tal sentido, el derecho ha creado el mecanismo de la Excepción de Ilegalidad, que consiste en que la autoridad encargada de aplicar una norma, debe abstenerse de hacerlo en caso de considerarla violatoria de una norma jurídica superior.

El fundamento legal de la excepción de ilegalidad, se encuentra en el ya transcrito artículo 4 de la Constitución Nacional, al manifestar *“en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las normas constitucionales”*, con lo cual se está expresando que las normas contrarias a la Constitución no se deben aplicar. Igualmente, el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, dispone que las ordenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados, mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

Esta excepción se caracteriza por que (i) puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo, (ii) puede aplicarse de oficio o a petición de parte, y (iii) solo produce efectos relativos, esto quiere decir que la norma deja de aplicarse a un caso concreto, ello no significa que la norma sea declara nula, pues para ello debe acudirse a otro tipo de mecanismos, es así que tal norma sigue vigente.

Para la H. Corte constitucional la excepción de ilegalidad consiste en: *“la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior”*, y la diferencia de la excepción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

*“En lo que concierne a la inaplicación de las normas por causa de su inconstitucionalidad manifiesta, permitida a cualquier autoridad, las razones que llevaron al constituyente a consagrarla tienen que ver con la garantía de la supremacía del orden superior, razones que no están siempre presentes en los casos de simple disconformidad entre una norma inferior y otra superior.”*²⁸

De todo lo anterior, se concluye que la llamada excepción de ilegalidad se circunscribe a la posibilidad que tiene un juez, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior. Dicha inaplicación puede llevarse a cabo en respuesta a una solicitud de nulidad o de suspensión provisional formulada en la demanda, a una excepción de ilegalidad propiamente tal aducida por el demandado, o aun puede ser pronunciada de oficio.

4.3. Excepción de Inconstitucionalidad.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2000 Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Meza

Ahora bien, definido el concepto de excepción de ilegalidad, es necesario hacer algunas precisiones teóricas en cuanto al concepto de excepción de inconstitucionalidad, para diferenciarlos y entrar a observar si fruto del ejercicio de las Vigilancias Judiciales Administrativas, y consecuentemente de la imposición de sus efectos, se está incurriendo en excepción de ilegalidad o de inconstitucionalidad, por extralimitación de las competencias atribuidas legal y constitucionalmente a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

En congruencia con el ya comentado artículo 4 de la Constitución Nacional, el cual contempla su supremacía, el artículo 241, confiere a la Corte Constitucional *“la guarda de la integridad y de la supremacía de la Constitución”*, en este sentido, corresponde a la H. Corte Constitucional determinar cuando las normas son incompatibles con la Constitución, dada su contradicción, en estos casos, resulta evidente, que debe dejar de aplicarse la norma de inferior jerarquía.

No puede olvidarse, sin embargo que en nuestro ordenamiento jurídico toda ley y todo acto administrativo, emitido por autoridad competente y conforme a los procedimientos formales dispuestos para ello, goza de presunción de legalidad y por lo tanto, se entiende acorde con el ordenamiento jurídico superior y por lo tanto exequible y constitucional, a menos de que exista pronunciamiento oficial por parte de la Corte Constitucional que disponga lo contrario.

4.4. Ruptura de la Sistematización Jurídica entre el Acuerdo 088 de 1997, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y Constitución Nacional.

Ahora bien, desarrollados los conceptos de excepción de ilegalidad y excepción de inconstitucionalidad, debe concluirse que los dos suponen una desintegración del concepto de sistematización jurídica y de jerarquía normativa, al punto de dejar de aplicar la ley o el acto administrativo, según el caso, para preservar la supremacía de la Constitución.

En tal contexto, debe evaluarse si se presenta, entre el Acuerdo 088 de 1997, la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia y la Constitución Nacional, una ruptura de esos conceptos, para ello, es necesario precisar que la competencia de adelantar las Vigilancias Judiciales Administrativas, es atribuida a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, en virtud del numeral 6 de la Ley 270 de 1996 y el Acuerdo 088 de 1997, reglamento dicha competencia estableciendo el procedimiento a seguirse, así como las consecuencias

imputables en caso de verificarse la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, no justificable y radicada en cabeza de un funcionario o empleado Judicial.

Considero, que entre el Acuerdo 088 de 1997, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y la Constitución, existe una ruptura de la sistematización jurídica, por cuanto como ya se ha expuesto, la norma suprema, contempla las funciones generales de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, y delegó a la Ley la facultad de determinar las competencias específicas de dichas Corporaciones, motivo por el cual, en el numeral 6 del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, se atribuye a esas instancias administrativas la potestad de adelantar el procedimiento de las vigilancias judiciales, en lo cual no se observa disconformidad inconsistencia jurídica alguna, la dificultad, se presenta cuando al emitirse el Acuerdo 088 de 1997, se incluyó como efectos de la verificación de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, una sanción de índole disciplinario, lo cual implica irrumpir en esferas de competencia que no corresponden a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales, en una clara violación al principio de autonomía e independencia judicial, máxime si se tiene en cuenta que la misma Constitución Nacional, así como la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, crearon dependencias encargadas de adelantar los procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones pertinentes, tal es el caso de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación.

Conforme a lo señalado por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, mediante el ejercicio de la función Jurisdiccional Disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios se adelanten contra funcionarios judiciales, los abogados y quienes ejerzan jurisdicción transitoria u ocasionalmente. Como se señaló, la Jurisdicción Disciplinaria, se constituye en la entidad que garantizar que los Servidores de la Rama Judicial ejerzan sus funciones con rectitud y transparencia.

Finalmente, si se tiene en cuenta que conforme al artículo 114 de la Ley 270 de 1996, corresponde a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, conocer de los procesos disciplinarios, y en la misma ley, en su artículo 153, se contempla como deber de todo funcionario judicial *“desempeñar con honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e imparcialidad las funciones de su cargo”*, considero que resultaría razonable y justificado que la decisión dentro de una Vigilancia Judicial Administrativa en la cual

se verifique la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, debe así declararlo, sin embargo, de encontrarse que la conducta genera reproche disciplinario debe además ordenar compulsar copias a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria o a la Procuraduría General de la Nación, según el caso, para que se proceda a imponer las sanciones a que hubiere lugar, pues son esas las instancias creadas legal y constitucionalmente para este fin.

CAPITULO V LAS SOLICITUDES DE VIGILANCIAS JUDICIALES ADMINISTRATIVAS

5. Tipos de solicitudes

5.1. Mora en el trámite procesal y dilaciones injustificadas.

Como se anotó en capítulos anteriores, pese a que el objetivo de las Vigilancias Judiciales Administrativas, se traduce en la protección del derecho a una oportuna y eficaz administración de justicia, resulta para los usuarios de la justicia, un trámite desconocido y de poca utilización, sin embargo, los casos más ocurridos, se presentan porque, en el sentir de los usuarios de la justicia, se presentan dilaciones injustificadas y moras en el trámite procesal de los asuntos sometidos a conocimiento de los funcionarios judiciales, al respecto, debe precisarse que actualmente los Despachos Judiciales de todo el país soportan una elevada carga laboral, lo cual incide directamente en el cumplimiento de los términos judiciales, y consecuentemente en la vulneración del derecho a la oportuna y eficaz administración de justicia, lo que representa indudablemente la necesidad de redefinir políticas claras y serias a corto, mediano y largo plazo, que orientaran los destinos de la Rama Judicial, así como la exigencia de dotarla de instrumentos ágiles para las adecuadas soluciones a esa problemática.

Al efecto, debe tenerse en cuenta que la justicia, como manifestación esencial de la soberanía del Estado, no puede someterse exclusivamente a las mediciones en rendimiento económico, por cuanto los principios de eficiencia y eficacia, también envuelven valores sociales que se traducen en la confiabilidad y seguridad que se debe brindar a los asociados, motivo por el cual, los funcionarios judiciales, en un marco de evidente congestión laboral, no pueden so pretexto cumplir con los términos legales, desatender la realidad material del proceso, y emitir fallos que no corresponden al contexto social.

Igualmente, la proliferación de normas jurídicas como medio para adecuar el conjunto normativo con la realidad nacional, la congestión de los despachos, ponen en evidencia el problema de la inoportunidad en la respuesta de la Rama Judicial a la demanda de justicia, dicho en otras palabras, el atraso judicial.

Las solicitudes de Vigilancia Judicial Administrativa, que dan cuenta de moras, en la contestación de solicitudes, en la resolución de incidentes e incluso en la emisión de fondo de las sentencias, son manifestaciones, como ya se dijo de la manifestación de una vulneración del derecho a una oportuna y eficaz administración de justicia, aspecto sobre el cual se referido en múltiples oportunidades la H. Corte Constitucional, así por ejemplo:

“El acceso a la administración de justicia implica la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagra la Constitución y la Ley, sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la Ley, el Juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la Ley, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados”

Respecto al problema del atraso judicial, es necesario manifestar que el Magistrado que conoce de una Vigilancia Judicial en la cual se verifica alguna mora en proferir las decisiones, debe analizar las condiciones en las cuales se ha presentado tal situación, como lo manifiesta el Acuerdo 088 de 1996, en tal sentido debe evaluar, entre otros aspectos los siguientes: Congestión o sobrecarga, que se refleja en un volumen de demanda de justicia superior a la capacidad razonada de respuesta de la Rama Judicial, que se origina por acumulación., mecanismo procesales inadecuados e impropias prácticas litigiosas, etc.

En los eventos descritos anteriormente, como ya se anotó en los capítulos anteriores, se debe exonerar de los efectos a los servidores judiciales, pues no pueden atribuirse consecuencias jurídicas personales, cuando se encuentran acreditado que escapa de la posibilidad física y real la respuesta en los términos legalmente establecidos.

5.2. Discrepancia con la decisión de fondo.

Otro de los casos más ocurridos respecto a las vigilancias Judiciales, se presenta cuando una de las partes dentro de un proceso, discrepa del resultado o de alguna decisión, evento en el cual, se evidencia una confusión, por parte de los solicitantes de tales actuaciones administrativas, pues no puede convertirse este procedimiento en una

instancia adicional que puede modificar el contenido de la decisión, además ello repercutiría en la flagrante violación al principio de autonomía e independencia judicial, que impide el ingreso en el terreno propio del examen que únicamente atañe al Juez que conoce del asunto, pues él, en el ámbito de sus atribuciones interpreta las normas legales que le corresponde aplicar.

Menos aún resulta procedente alguna anotación fruto de Vigilancia Judicial Administrativa, cuando los solicitantes, en su calidad de partes en el proceso vigilado no ejercen los recursos o no lo hacen en los términos legales.

5.3 Vigilancia Judicial Administrativa a Sumarios tramitados por la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, debe precisarse que las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no ejercen vigilancias judiciales sobre procesos adelantados por la Fiscalía General de la Nación, pues el Artículo 28 de la Ley 270 de 1996, dispone:

“La Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, sin perjuicio del control fiscal ejercido por Contralor General de la Nación”

En los eventos de las solicitudes de Vigilancia Judicial , sobre los sumarios tramitados en la Fiscalía General de la Nación, la Sala Administrativa remite a la Dirección de esa entidad para que realice lo pertinente.

CONCLUSIONES

Con el objeto de finalizar el presente trabajo de investigación, considero necesario, exponer las siguientes conclusiones:

- La Vigilancia Judicial Administrativa es un trámite realizado al interior de la Rama Judicial, a cargo de las Salas Administrativas de los Consejo Seccionales de la Judicatura, se trata de un procedimiento sucinto que se encamina a velar por el cumplimiento de los principios de la administración de justicia, se resuelve mediante un acto administrativo que es susceptible de recursos en vía gubernativa, pero solo resulta procedente el Recurso de Reposición pues la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es superior Jerárquico más no funcional de quien emite la decisión.

La facultad de ejercer la vigilancia judicial administrativa, fue atribuida por la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 101, numeral 6, y fue reglamentada en el Acuerdo 088 de 1997, proferido por la H. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

El procedimiento se constituye en una competencia diferente a la atribuida a las Salas Jurisdiccionales de los Consejos Seccionales de la Judicatura, lo cual respeta y acta el principio de autonomía e independencia judicial y no recae sobre el funcionario, ni sobre el despacho, sino de manera exclusiva sobre el proceso

Ese trámite, puede iniciar de oficio o a solicitud de parte y para que se emita la decisión, debe practicarse una visita especial al expediente, para verificar los hechos que puedan constituir un actuación contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, de verificarse tal situación debe ser declarada y notificada de manera personal, para que el servidor judicial rinda las explicaciones o justificaciones pertinentes.

En caso de acreditarse alguna situación que constituya justificación ante la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, se exonera de los efectos o consecuencias jurídicas, pues el mismo Acuerdo 088 de 1997, contempla la obligación por parte del Magistrado que conoce del asunto de analizar las condiciones de deficiencia operacional o

congestión del despacho, que puedan incidir de manera directa en el trámite procesal del asunto.

- Las anotaciones fruto de un procedimiento de vigilancia judicial administrativa, son, según el Acuerdo 088 de 1997, los siguientes:
 - *"...Será tenida en cuenta por el evaluador para efectos de la calificación del factor eficiencia o rendimiento de que trata el Acuerdo No 198 de 1996 de esta Sala, así: por cada anotación un punto menos..."*.
 - *"...incidirá en el otorgamiento de los estímulos y distinciones contempladas en el artículo 155 de la Ley 270 de 1996"*
 - *"...Determinará la no aplicación del Acuerdo 106 de 1996"*.

Las consecuencias jurídicas de la verificación de la existencia de una acción u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración de justicia, son una sanción, que indudablemente implica responsabilidad por parte de los servidores judiciales, esa responsabilidad es de índole disciplinaria, en tanto la función disciplinaria se encamina a regular el comportamiento disciplinario del personal al interior de la rama judicial, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas.

La ley disciplinaria tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.

La competencia disciplinaria se vincula de manera íntima al artículo 209 de la Carta Política porque sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad a que hace referencia la norma constitucional.

Así las cosas, y como ya se anotó anteriormente, el fin último del procedimiento disciplinario se traduce en el normal y correcto funcionamiento de la gestión pública, es por ello, que el Estado impone a sus servidores un deber general de cuidado, diligencia y corrección en el desempeño de sus funciones que, además, pueda ser sancionable por incumplimiento, por omisión o extralimitación en ejercicio de las mismas, entonces, resulta legítimamente admisible que el Estado, a través del sistema disciplinario, imponga sanciones a aquellos que no cumplen, con el esmero requerido, las obligaciones asignadas por la normatividad.

En este sentido, se excluye la posibilidad de que la responsabilidad generada a raíz de una Vigilancia Judicial sea de índole Civil, Fiscal o Penal, sin embargo si pueden ser concomitantes, pues de observarse la violación de otras disposiciones debe compulsarse copias a la Entidad competente.

Observando, que fruto de una Vigilancia Judicial Administrativa en la que se haya declarado la existencia de una actuación u omisión contraria a la oportuna y eficaz administración, se esta imponiendo una sanción disciplinaria, para lo cual no se encuentra facultada la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales de la Judicatura, la decisión que resuelva de fondo, debe declarar que se verificó la existencia de tal anomalía, ordenando se compulsen copias a las entidades legal y constitucionalmente estatuidas para imponer sanciones disciplinarias.

En concordancia con lo anterior, al ser la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales de la Judicatura, una autoridad administrativa no revestida de poder jurisdiccional, no puede imponer sanciones de índole disciplinario, motivo por el cual su intervención respecto a la existencia de una actuación inoportuna o ineficaz, debe encaminarse a gestionar y procurar los correctivos para que esa actuación cese, en beneficio de los usuarios de la justicia, adoptando las medidas de descongestión para los despachos judiciales.

- Finalmente, la imposición de sanciones dentro de los procedimientos de Vigilancias Judiciales Administrativas, implican ejercicio de la facultad punitiva del Estado, y consecuentemente, ejercicio de autoridad disciplinaria, en tal sentido se observa ruptura de la sistematización del orden jurídico, pues la Constitución Nacional señala que no pueden existir competencias por analogía, pues las facultades de los órganos del Estado debe estar específicamente consagrada en la Ley, caso contrario se observaría una irrupción en los competencias atribuidas a otros estamentos.

Ahora bien, dicha disconformidad no se encuentra entre la Constitución Nacional y la Ley 270 de 1996, pues la constitución delegó en la Ley, el desarrollo de las funciones encomendadas a los Consejos Seccionales de la Judicatura, ofrece reparos sin embargo, la facultad consagrada en la Ley 270 de 1996, artículo 101, numeral sexto frente al Acuerdo 088 de 1997, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el cual como ya se dijo, impuso unos efectos que recaen directamente y de manera personal sobre el servidor judicial a quien se le haya imputado una acción u omisión

inoportuna o ineficaz, en este orden de ideas, se hace prevalecer lo que real y materialmente se constituye en sanción o castigo, indistintamente a su denominación, pues como ya se anotó, los efectos contemplados en el Acuerdo 088 de 1997, se constituyen en una verdadera pena que compromete responsabilidad disciplinaria de los servidores judiciales, competencia esta, no atribuida a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO RAMOS AIRO, Derecho Administrativo Disciplinario, 2001.

GARCIA DE ENTERRIA EDUARDO Y FERNÁNDEZ TOMAS RAMON .
Curso de Derecho Administrativo.

GARCIA JOSE ANONIO -TREVIJANO FOS. Tratado de Derecho
Administrativo. Revista de Derecho Privado, 1968

HIGUTA RIVERA LINAMARIA, Nuevo Régimen Disciplinario del Servidor
Público. 2002

RODRÍGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo General y Colombiano
1999

SANTOFIMIO GAMBOA CARLOS. Tratado De Derecho Administrativo

Sentencia T-098 de 1994, M.P EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ,
Expediente T 23023

Sentencia C- 037 de 1996, M.P. WLADIMIRO NARANJO MESA

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección
Primera. Sentencia del 25 de Mayo de 1968, CP ALFONSO MELLUK,
Anales del Consejo de Estado