

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil catorce (2014).

Expediente No. 11001-33-31-017-2009-00144-01
Demandante: Camilo Augusto Delgado Rodríguez
Demandado: Rama Judicial y otros.
ACCIÓN POPULAR – APELACIÓN DE SENTENCIA

Conjuez Ponente: **JAVIER MANTILLA ROJAS**

Procede la Sala a decidir la apelación presentada contra la sentencia adiada el 30 de abril de 2012, proferida por el Juzgado 17 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., por medio de la cual, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- DECLÁRASE probada la excepción denominada “Improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para pretender la anulación de los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008”.

SÉGUNDO.- DECLÁRASE la falta de legitimación en la causa por pasiva de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público e Interior y de Justicia (hoy Justicia y del Derecho).

TERCERO.- AMPÁRESE el derecho colectivo relacionado con el acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia.

CUARTO.- Como consecuencia de los anterior, **INAPLÍQUESE** el actual Sistema de Evaluación y calificación para los jueces administrativos, contenido en el Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002.

QUINTO.- ORDÉNESE a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, elabore y expida un Sistema de Evaluación y Calificación para los Jueces Administrativos, que atienda lo expuesto en esta providencia. En el proceso de elaboración del nuevo Sistema, la Sala Administrativa deberá garantizar el derecho a la participación de los destinatarios del nuevo acuerdo.

SEXTO.- Se EXHORTA a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que adelante las gestiones administrativas y presupuestales necesarias a fin de replantear el número de Juzgados Administrativos permanentes y su planta de personal, de tal manera que se materialicen los Principios Básicos 7 y 11 relativos a la independencia de la Judicatura adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la asignación de recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial, nombrando un número de jueces que resulte suficiente para atender los casos pendientes y proporcionando a los Juzgados el equipo profesional y el personal auxiliar necesario.

SÉPTIMO.- DÉJESE sin efecto la segunda medida cautelar contenida en el auto de fecha (5) de abril de dos mil diez (2010).

OCTAVO.- DENEGAR el incentivo económico a favor del actor popular por las razones anotadas en esta sentencia.

NOVENO.- ACEPTAR la renuncia de poder presentada por la doctora Andrea Paola Vargas Ruiz apoderada de la nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, se advierte que la renuncia no pone fin al poder sino cinco (5) días después de notificado este auto, y una vez se comunique lo anterior a su poderdante en la forma prevista en el artículo 69 del C.P.C. para tal efecto secretaría proceda de conformidad.

DÉCIMO.- Una vez ejecutoriado el presente fallo, **REMÍTESE** por Secretaría a la Defensoría del pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.”.

I. ANTECEDENTES

Actuando en nombre propio, el señor Camilo Augusto Delgado Rodríguez, presentó demanda de acción popular en contra de la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa – Dirección de Administración Judicial, por la presunta vulneración del derecho colectivo a la moralidad pública, la defensa del patrimonio público, el acceso a los servicios públicos, los derechos de los usuarios, a la igualdad, al libre acceso a la administración de justicia, al derecho de los ciudadanos a recibir una pronta y cumplida justicia, así como al trabajo, a desarrollarlo en condiciones dignas y justas y al descanso necesario.

II. HECHOS

Dijo el accionante que los Juzgados Administrativos del Circuito nacieron con carga laboral y por ende ya congestionados, por el traslado que recibieron de los expedientes que se estaban tramitando en los respectivos Tribunales Administrativos, a más de las demandas naturales que los ciudadanos interpusieron en número importante a raíz de la creación de dichos despachos judiciales.

Señaló que el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa profirió el Acuerdo No.1392 de 2002, por medio del cual se reglamenta la evaluación y metodología para la calificación integral de servicios de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

Que el artículo 34 Ibídem consagra que el rendimiento esperado será determinado por la Sala Administrativa de la Corporación Judicial señalada y que se debe notificar a los funcionarios el referido rendimiento esperado, a más tardar en el mes de enero del año correspondiente a la iniciación del periodo a evaluar.

A través del Acuerdo PSAA070-4121 del 28 de agosto de 2007, la Sala administrativa ya referida, determinó el rendimiento esperado para los despachos judiciales del tercer nivel, correspondiente al periodo que va entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007, sin estar incluidos allí los juzgados administrativos.

En el mismo sentido con el Acuerdo PSAA08-4874 del 11 de junio de 2008, se determinó el del periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008 y conforme a la Circular PSAC07-17 del 8 de mayo de 2007, se dijo que para los Jueces Administrativos el rendimiento esperado entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007 era de 701 procesos, con lo cual dicho parámetro se fijó en forma extemporánea y retroactiva para ese periodo e incluso el del año 2008 y que la mentada Circular PSAC07-17 tuvo origen en la Presidencia de la sala Administrativa e iba dirigida a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales, ordenando unas visitas especiales para confrontar información y para evaluar el factor organización del trabajo, así como fijó unas pautas de rendimiento esperado, sin que a dicha circular se le hubiera dado la publicidad requerida para ser oponible.

En consecuencia, hasta el 10 de junio de 2008, el Consejo Superior de la Judicatura no había proferido el acto administrativo para fijar el rendimiento esperado de los Jueces Administrativos para los periodos de los años 2007 y 2008, con lo cual, se vulneraron los artículos 34 del Acuerdo 1392 de 2002, así como el 169, 170, 171, 172, 174 y 175 de la Ley 270 de 1996 y con ello en debido proceso.

Que el H. Consejo de Estado por intermedio de su Presidente, el día 23 de septiembre de 2008, se dirigió a su colega de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para informarle que esa Corporación había decidido solicitarle la suspensión de la evaluación de los Jueces Administrativos, en atención a varias informaciones recibidas sobre diversos inconvenientes presentados en la aplicación del procedimiento calificadorio.

A lo anterior, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profirió la Circular PSAC08-98 adiada 14 de noviembre de esa anualidad y dirigida a los Consejos Seccionales, en la cual se informó que en sesión del 1° de octubre de 2008, se resolvió realizar una evaluación general a la metodología de calificación de los jueces administrativos y suspender el proceso de evaluación integral de servicios de

dichos jueces para el periodo 2007, lo que significaba que no se podía continuar con la aludida calificación para aquellos jueces que estuvieran pendientes de ser evaluados y que las calificaciones ya realizadas no podían ser notificadas.

Sin embargo, el presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, resolvió dar aplicación al artículo 6° del Acuerdo 1392 de 2001, en especial en numeral 2°, lo que implica que se deba tener en cuenta para la calificación el rendimiento de los tres (3) trimestres finales del año, excluyendo el primero, pero dejando incólume todo el procedimiento y las ponderaciones que eran irregulares; pero que además, era tan aberrante, que esas reformas se estaban aplicando retroactivamente, en forma oculta y a espaldas de los funcionarios a calificar, así como de la comunidad, pues era una simple circular interna.

Además, que el otro factor de calificación, esto es el de la calidad, solo admitía ser impugnado por reposición, pues el Acuerdo 1392 no podía ser materia del recurso de alzada, lo que constituye una clara violación de los derechos de los Jueces administrativos, la administración de una justicia apresurada que va atada a la mayor cantidad de sentencias, sin importar su calidad, aunado a la insuficiencia de personal requerido por cada despacho judicial.

Por último identificó cómo el Acuerdo PSA08-4874 de 2008, desconocía la realidad que está presente en los juzgados administrativos, así como la desigualdad en que se encuentran esos despachos, por la excesiva carga laboral, la disparidad y especialidad de las acciones que conocen y la reducida planta de personal de que dispone cada despacho.

III. PRETENSIONES

En resumen fueron las siguientes:

Que se declaren vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente, los derechos de los usuarios, a la igualdad, al libre acceso a la administración de justicia, al derecho de los ciudadanos a recibir una pronta y cumplida justicia.

Que se declare la nulidad del artículo primero del Acuerdo 4874 del 11 de junio de 2008, en cuanto se refiera a la capacidad

máxima de respuesta para los jueces administrativos, por el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008 y del artículo 2° Ibídem, por el trámite ilegal, oculto, arbitrario y violatorio del debido proceso, que la entidad demandada dio al proceso de calificación de los jueces administrativos.

Que se suspenda de inmediato el proceso de calificación de los jueces administrativos que se encuentran inscritos en carrera.

Que se ordene a las demandadas, realizar un proceso de calificación, elaborando previamente un procedimiento y pautas ponderadas de calificación, según la particularidad de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la realidad fáctica de los juzgados administrativos, en cuanto a la carga laboral y planta de personal y,

Que se declare el pago del incentivo a favor del actor.

IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1. Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura

A través de apoderada la entidad en mención se pronunció sobre los hechos de la demanda en los siguientes términos:

Manifestó que el escrito introductorio del proceso no enunciaba ni enumeraba los hechos en que el accionante sustentó la vulneración de los derechos colectivos consagrados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Recordó el origen de la creación constitucional del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, así como las facultades funcionales de esa Corporación, artículo 257 de la Constitución Política, entre otras, las de planificación y elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo, la estructuración de la carrera Judicial y la elaboración del presupuesto de funcionamiento e inversión.

Que en virtud de lo anterior y de la preceptiva contenida en el artículo 85 de la Ley 270 de 1996, es función de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, realizar la calificación integral de servicios de Magistrados del Tribunal y establecer los respectivos indicadores de gestión e índices de

rendimiento de los despachos judiciales, junto con los indicadores de desempeño de los servidores judiciales.

En consecuencia, se profirió el Acuerdo 1392 de 21 de marzo de 2002, por medio del cual se estableció la metodología para la calificación de servicios de funcionarios judiciales y reguló entre otros aspectos los factores de evaluación, escala, periodicidad, competencia, indicadores de desempeño y niveles de exigencia para la calificación del factor eficiencia o rendimiento.

Que la creación de los jueces administrativos permitió un mayor acercamiento de la justicia contenciosa administrativa a los ciudadanos, cuyo objeto, fue entre otros, descongestionar a los Tribunales Administrativos, obtener una mayor agilidad en las decisiones, así como la de poder crear un impacto regularizador del funcionamiento de la Jurisdicción. Que de un total de 167.604 procesos que existían en los Tribunales, pasarían a los juzgados 122.851, lo que equivalía a un 73% de la carga total, habiéndose creado 257 Juzgados Administrativos, con planta de personal y oficinas de apoyo y de servicios.

Frente a la evaluación de los servicios, se manifestó que la calificación integral se haría conforme a los principios que gobiernan la carrera judicial y que para la evaluación de servicios se toma el periodo comprendido entre el 31 de enero y el 31 de diciembre de cada año, para el caso de los jueces y que de los 257 Jueces Administrativos creados, solo se evaluarían aquellos vinculados al servicio por el sistema de carrera judicial.

En tal virtud, para la calificación de los Jueces Administrativos y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° del Acuerdo 3409 de 2006, la fecha de iniciación de labores de dichos Jueces estuvo entre el 9 de agosto, otros el 14 y 16 del mismo mes y que en conclusión, les fue aplicada la regla contenida en el artículo 6° del Acuerdo 1392 de 2002, según la cual no son evaluables los tres (3) primeros meses a partir del momento en que empezaron a ejercer su función, lo que condujo a que no fueran evaluados para el año 2006.

Dijo además, que como no era posible determinar el rendimiento esperado o capacidad máxima de respuesta pues no se contaba con la evaluación del año 2006, era claro que para el mes de enero de 2007 resultaba imposible determinar o establecer el rendimiento esperado para los Jueces Administrativos de todo el país y por ello fue necesario establecer un "procedimiento excepcional" para fijar el rendimiento esperado, por lo que se

profirió la Circular PSAC07-17 calendada 8 de mayo de ese mismo año, en la que se dispuso que para los Juzgado Administrativos el rendimiento esperado se calcularía con base “en la información estadística correspondiente a los dos primeros trimestres de dicho año y, en todo caso, no podrá ser inferior a 701”.

Aclaró el concepto de rendimiento esperado para este caso, señalando que el rendimiento esperado o capacidad máxima de respuesta se establecía previa comparación entre pares y en todo caso y teniendo en consideración el mínimo señalado para cualquier juzgado, esto es 701, que es la regla básica, general y permanente que puede ser alcanzada por todos los despachos judiciales; precisando que el hecho de que el rendimiento esperado no se hubiera dado a conocer en el mes de enero de 2007, no eliminaba la presunción de legalidad de la que está revestida el acto y por ende resultaba aplicable, máxime si se fijó y se dio a conocer a los destinatarios antes de realizar la evaluación integral de servicios.

Terminó la accionada señalando que había actuado con total apego a la ley, motivo por el cual no se han podido vulnerar los derechos colectivos invocados en la demanda y que por el contrario cumplió a cabalidad su deber de evaluar y establecer indicadores de desempeño y de gestión, considerando las particulares condiciones de la puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos.

Propuso como excepciones las siguientes:

- Improcedencia de la acción popular por inexistencia de violación de derechos colectivos. Sobre la que dijo no se estructuran los elementos sustanciales para su procedencia, tales como, a) la existencia de una acción u omisión de la parte demandada, b) que se haya ocasionado o pueda ocasionarse un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos y c) que haya una relación de causalidad entra la acción u omisión y la señalada afectación.
- Improcedencia de la acción popular por no haber demostrado la ocurrencia de los presupuestos fácticos y el cumplimiento de los postulados jurídicos en que apoya sus pretensiones. Se señaló que el actor no logró probar los hechos en los cuales fundó su demanda, a más de no haber indicado en qué consistió la presunta vulneración alegada.

- Improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para pretender la anulación de los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008. Al respecto se afirmó que la acción prevista para atacar este tipo de actos de la administración es la de nulidad y en consecuencia, a través de la acción popular no puede el juez popular reemplazar al juez ordinario que está instituido para conocer de la nulidad de esos actos.
- Improcedencia de la acción popular, por fundamentarse en afirmaciones fuera de la realidad. Desconocimiento de las reglas de evaluación, del significado de rendimiento esperado y de la metodología de evaluación, por el actor popular. Se afirmó que la presunta vulneración de los derechos invocados, era consecuencia del desconocimiento del actor de los principios de la administración de justicia, de la función pública, el mérito y el sistema de evaluación de funcionarios de carrera de la Rama Judicial y de las afirmaciones inexactas hechas por el accionante, a las cuales se refirió.

2. Ministerios del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y coadyuvancias.

a. Ministerio del Interior y de Justicia.

A través de apoderado, la vinculada al proceso contestó la demanda en los siguientes términos:

Propuso y destacó la excepción de indebida representación por pasiva, con fundamento en que los actos administrativos demandados fueron proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por ese Ministerio, por lo que la representación de Nación – Rama Judicial es del Director Ejecutivo de Administración Judicial.

b. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Consideró que no existe legitimación en la causa por pasiva para vincularlo al proceso y en tal virtud formuló la correspondiente excepción, recordando que la competencia para calificar a los Jueces Administrativos, está en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, a través del Director Ejecutivo de Administración Judicial.

c. Los coadyuvantes. Intervinieron en tal condición:

CORINA DUQUE AYALA
JULIAN EDGARDO MONCALEANO CARDONA
CESAR AUGUSTO SAAVEDRA MADRID
LILIANA DEL ROCIO OJEDA INSUASTY
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
ÁLVARO QUINTERO SEPÚLVEDA
MARTA HERNÁNDEZ DE NIETO
JUAN EMILIANO CÁRDENAS VÉLEZ
VICTOR DAVID LEMUS CHOIS

Todos ellos en esa condición apoyaron las pretensiones formuladas a través de la acción popular y en esencia manifestaron lo siguiente:

1. Que en efecto existe un evidente desequilibrio entre los Juzgados Administrativos y los demás despachos judiciales de la misma categoría de aquellos, en especial en lo que tiene que ver con la planta de personal, que es más reducida en los administrativos.
2. No existe en la aplicación de la ley adjetiva que gobierna el trámite de los procesos contenciosos administrativos, los mismos institutos o figuras procesales que permitan la terminación anormal del proceso, por razón de la especial naturaleza jurídica de una de las partes.
3. Como consecuencia de la disparidad en la estructura de la planta de personal, es mucho más factible que las cifras estadísticas exigidas a los demás jueces de la república de la misma categoría se puedan cumplir.
4. Las metas impuestas han conducido a que las jornadas de trabajo superen los límites normales, incluso teniendo que laborar los días de descanso obligatorio, para poder cumplir las irracionales metas de productividad.
5. Que el ejercicio de la función pública de administrar justicia, exige servidores serenos, ponderados y equilibrados, cualidades que terminan desapareciendo por la las cargas impuestas.
6. Por lo tanto se hace necesario lograr la participación de los destinatarios de las medidas de evaluación integral y

de expertos internacionales para el diseño del nuevo sistema de calificación y evaluación de desempeño, con el fin de garantizar plenamente los derechos colectivos relativos a la prestación efectiva de los servicios públicos y a la administración de justicia en forma pronta y eficaz.

7. Que el modelo planteado por el Consejo Superior de la Judicatura para la evaluación integral de rendimiento para los Jueces Administrativos, es insuficiente para atender la demanda creciente de justicia, que si bien se han organizado los despachos judiciales en forma similar a como funcionan en España, con oficinas de apoyo judicial, esa dependencia, por distintas razones, no cumple las funciones esenciales para las que fue creada, entre otras razones por falta de presupuesto y de personal.

V. ACTUACIÓN PROCESAL

Luego de tramitarse y aceptarse varios impedimentos presentados por Jueces Administrativos, finalmente el Juzgado 17 Administrativo del Circuito de Bogotá, por auto del diez (10) de junio de 2009, resolvió admitir la demanda. (Fols. 47 a 48 del cuaderno número 1 del expediente). Igualmente por auto de esa misma fecha, se resolvió negar las medidas cautelares pedidas por el actor con el libelo introductorio. (Fols. 49 a 51 del mismo dossier).

A través de memorial radicado en tiempo, la apoderada de la Nación – Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura, contestó la demanda. (fls. 61a 97 del cuaderno número 1 del legajo).

Por auto del 4 de noviembre de 2009, se ordenó citar a las partes y al Ministerio Público para llevar a cabo audiencia especial de pacto de cumplimiento, la que tuvo lugar el 26 de enero de 2010 declarándose fallida. (fls. 136, 140 a 141 del cuaderno número 1 del expediente).

A través de providencia del veintiocho (28) de enero de dos mil diez (2010), se abrió el proceso a pruebas decretándose las pertinentes y teniéndose como tales las documentales allegadas con la demanda y su contestación. (fols. 143 a 144 del cuaderno número 1 del expediente).

Por auto del cinco (5) de abril de dos mil diez (2010) se citó y vinculó al proceso a los Ministerios del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, como terceros con interés directo en la acción popular. (fls. 155 a 158 del cuaderno número 1 del sumario).

El día cinco (5) de abril de dos mil diez (2010), igualmente y como medida cautelar se resolvió suspender provisionalmente y en forma inmediata, el proceso de evaluación y calificación de servicios de los Jueces Administrativos, contenido en el Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002 y demás normas que lo sustituyan, modifiquen o adicionen. Se ordenó también que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esa providencia, el Consejo Superior de la Judicatura gestione y expida los actos administrativos necesarios para prorrogar las medidas de descongestión vigentes y aplicables a los juzgados Administrativos. (fls. 159 a 182 del cuaderno número 1 del expediente).

Con auto de la misma fecha señalada en el inciso anterior y en uso de la facultad oficiosa, se decretaron pruebas de oficio (fls. 183 a 185 del cuaderno No. 1 del dossier).

A través de memoriales adiados 22 de abril de 2010 por sus respectivos apoderados judiciales, tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como el del Interior y de Justicia, contestaron la demanda popular incoada (fls 204 a 226 del cuaderno que se ha venido citando).

Por escritos radicados el día 13 de mayo de 2010, el apoderado de la Nación – Rama Judicial, presentó recusación e incidente de nulidad en el trámite del proceso, peticiones que fueron denegadas respectivamente por medio de providencias de fechas 28 de mayo de 2010 y 26 de noviembre de esa misma anualidad (fls. 244 a 256, 262 a 265 y 298 a 302, todos del cuaderno No. 1 del legajo).

Así mismo por auto del veintiséis (26) de noviembre de dos mil diez (2010), se procedió a decretar las pruebas de los vinculados Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, como de los coadyuvantes (fls. 304 a 309 del cuaderno principal No. 1 del expediente).

Mediante auto del veintitrés (23) de septiembre de dos mil once (2011), se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fol. 355 del cuaderno número 1 del expediente).

El treinta (30) de abril de dos mil doce (2012), el Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá mediante sentencia, resolvió:

“PRIMERO.- DECLÁRASE probada la excepción denominada “Improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para pretender la anulación de los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008”.

SEGUNDO.- DECLÁRASE la falta de legitimación en la causa por pasiva de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público e Interior y de Justicia (hoy Justicia y del Derecho).

TERCERO.- AMPÁRESE el derecho colectivo relacionado con el acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia.

CUARTO.- Como consecuencia de los anterior, **INAPLÍQUESE** el actual Sistema de Evaluación y calificación para los jueces administrativos, contenido en el Acuerdo No. 1392 del 21 de marzo de 2002.

QUINTO.- ORDÉNESE a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, elabore y expida un Sistema de Evaluación y Calificación para los Jueces Administrativos, que atienda lo expuesto en esta providencia. En el proceso de elaboración del nuevo Sistema, la Sala Administrativa deberá garantizar el derecho a la participación de los destinatarios del nuevo acuerdo.

SEXTO.- Se EXHORTA a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que adelante las gestiones administrativas y presupuestales necesarias a fin de replantear el número de Juzgados Administrativos permanentes y su planta de personal, de tal manera que se materialicen los Principios Básicos 7 y 11 relativos a la independencia de la Judicatura adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la asignación de recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial, nombrando un número de jueces que resulte suficiente para atender los casos pendientes y proporcionando a

los Juzgados el equipo profesional y el personal auxiliar necesario.

SÉPTIMO.- DÉJESE sin efecto la segunda medida cautelar contenida en el auto de fecha (5) de abril de dos mil diez (2010)

OCTAVO.- DENEGAR El incentivo económico a favor del actor popular por las razones anotadas en esta sentencia.

NOVENO.- ACEPTAR la renuncia de poder presentada por la doctora Andrea Paola Vargas Ruiz apoderada de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, se advierte que la renuncia no pone fin al poder sino cinco (5) días después de notificado este auto, y una vez se comunique lo anterior a su poderdante en la forma prevista en el artículo 69 del C.P.C. para tal efecto secretaría proceda de conformidad.

DÉCIMO.- Una vez ejecutoriado el presente fallo, **REMÍTESE** por Secretaría a la Defensoría del Pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.” (fols. 390 a 475 del cuaderno número 7 del expediente).

El a quo mediante proveído del dieciocho (18) de mayo de dos mil doce (2012) concedió el recurso propuesto (fols. 530 a 531 del cuaderno número 7 del expediente).

Luego de plantearse y aceptarse el impedimento expresado por todos los integrantes de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se procedió a la designación de Conjueces y se asignó el proceso a quien ejerce como Conjuez ponente en esta providencia (fols. 192 del cuaderno No. 11 del expediente.).

El treinta (30) de julio de dos mil trece (2013) se admitió el recurso propuesto y se corrió traslado a la demandada para que manifestara lo que considerara pertinente, se decretaron y se tuvieron como pruebas unas documentales allegadas con el escrito de alzada y se ordenaron otras de manera oficiosa. (fols. 198 a 199 del cuaderno no. 11 del sumario.).

A través de auto del cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión. (fl. 209 del cuaderno No. 11 del dossier).

VI. SENTENCIA IMPUGNADA

Como ya se citó en dos apartes lo resuelto por el Juzgado de primera instancia y para no extender la dimensión de esta, en esencia por medio de la sentencia del treinta (30) de abril de dos mil trece (2013), el a quo luego de declarar probada la excepción de improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para anular los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4874 del 2008, amparó el derecho colectivo relacionado con el acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, e inaplicó el actual sistema de de evaluación y calificación para los Jueces Administrativos contenido en el Acuerdo 1392 de 2002. En apoyo de esa decisión expresó el juzgador, en resumen, lo siguiente:

Recordó el alcance, naturaleza y elementos de las acciones populares, para concluir que la acción popular no era la vía para procesal adecuada controvertir la presunción de legalidad de actos administrativos, citando jurisprudencia del H. Consejo de Estado que respalda tal conclusión, pero señalando que la misma acepta la posibilidad de enjuiciar actos administrativos en relación con sus efectos en la órbita de los derechos colectivos.

Puso de presente la finalidad y presupuestos para que proceda la acción popular y precisó conceptualmente qué se debía entender por derechos colectivos, a la luz de la preceptiva contenida en el artículo 4° de la Ley 472 sancionada en 1998 y se refirió y explicó el alcance de cada uno de los derechos colectivos que se invocaron en la acción, como vulnerados, para concluir que la acción popular se torna en un instrumento judicial efectivo e idóneo para amparar el derecho colectivo relativo a la prestación del servicio público de administración de justicia.

Consideró necesario examinar todo lo relativo al diseño normativo para la calificación de servicios de los Jueces Administrativos, recordando cómo fue su creación y deteniéndose en el cálculo que se realizó por la entidad accionada para determinar la cantidad de juzgados administrativos, sobre lo que encontró que no se evaluó la necesidad de considerar el volumen esperado de ingresos de acuerdo con el histórico reportado en años anteriores, que las estadísticas oficiales de egresos no concuerdan con el promedio de egresos reportados por los Magistrados de Tribunal, lo que llevó a crear de manera insuficiente los referidos

despachos, tal y como lo acredita el informe final del estudio llevado a cabo por la Universidad del Rosario.

Así mismo, se detuvo en el análisis de las plantas de personal de los Juzgados Administrativos y la complejidad de las competencias judiciales, para señalar que la composición de esas plantas de personal no se adecúa a la problemática de congestión recurrente y con la especialidad y trascendencia de las competencias y las exigencias de rendimiento, lo que repercute en la calidad y eficiencia en la prestación del servicio de administración de justicia.

En relación con la carrera judicial y el sistema de evaluación y calificación de los Jueces Administrativos, examinó los fundamentos y finalidades del aludido sistema, en el contexto del servicio público de administración de justicia; recordó la gestión de los Juzgados Administrativos en la primera fase entre los años 2006 a 2008, primer semestre, comparándolo con un juez ordinario del circuito, para concluir que para el primer trimestre de 2008, “... *el panorama estadístico de los Juzgados Administrativos era sombrío...*” y que en consecuencia, un juez administrativo debía proferir como mínimo 350 sentencias en el año, para poder alcanzar una calificación satisfactoria, lo que reforzó con la petición que hiciera el H. Consejo de Estado por comunicación del 23 de septiembre de 2008, en el sentido de suspender el proceso de evaluación para el periodo 2007 – 2008.

Respecto de la segunda fase de gestión de los Juzgados Administrativos, esto es de 2008 segundo semestre hasta la fecha de la sentencia, se refirió a las medidas de descongestión dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura, así como al Plan Nacional de Descongestión, para recordar que por esas medidas, los Juzgados Administrativos obtuvieron un promedio anual de 196 sentencias por funcionario en lo corrido del tercer trimestre del año 2009 y el año con una media de 337 egresos efectivos, es decir 62% más que en el año 2007, y que del balance del Plan, se destacaba que en todo el país, hubo un índice de evacuación del 111%, es decir una reducción efectiva del inventario de once (11) procesos por cada cien (100) existentes.

Y en lo que tiene que ver con la gestión de los Juzgados Administrativos y el Sistema de Evaluación de la Carrera Judicial, el Juez de primera instancia se refirió a temas tales como la cantidad de Juzgados Administrativos creados y su insuficiencia numérica; al ritmo creciente de inventarios por juzgado, muy a

pesar de las medidas de descongestión; el nivel de egresos efectivos por juzgado antes de la descongestión, jamás se acercó a un índice cuya evaluación sea siquiera satisfactoria; que la Sala Plena del H. Consejo de Estado pidió la revisión general de la metodología de calificación y que desde el año 2008 se han venido implantando medidas de descongestión, no se han acompañado de medidas definitivas y permanentes, todo lo cual le permitió concluir que "no existe una adecuación entre el sistema de evaluación diseñado con muchos años de anterioridad para una estructura judicial en operación y puesta en marcha de los nuevos Juzgados Administrativos, que entraron a funcionar con un número escaso de Despachos Judiciales y una planta de personal insuficiente."

Que así las cosas, el Juez Administrativo estaba en medio de un dilema ético, pues por una parte estaba pendiente de un asunto personal, consistente en obtener la calificación satisfactoria, y por otro, tenía la responsabilidad de un asunto de interés general o público, materializado en el desarrollo de la actividad judicial en forma eficiente y con altos estándares de calidad. En consecuencia la presencia de ese dilema ético ponía en riesgo la administración de justicia, pues termina privilegiándose el rendimiento estadístico, privilegiándose los procesos más fáciles, dejando de lado los complejos.

En lo que tiene que ver con la inminencia del daño al derecho colectivo de acceso al servicio público de administración de justicia y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se concluyó que ese servicio en los Juzgados Administrativos está en riesgo por lo siguiente:

- a. El Acuerdo 1392 del 21 de 2002 no se adecúa a la problemática recurrente de congestión judicial en esos despachos, aumentada por la impropia planta de personal y el reducido número de juzgados.
 - b. El Sistema de Evaluación y Calificación no se adecúa a la funcionalidad de los Juzgados Administrativos, teniendo en consideración, el tipo de procesos y los tiempos procesales distintos de los de la jurisdicción ordinaria.
- Tampoco se adecúa ese sistema a los intereses públicos y a los principios de legalidad y democracia que se controvierten en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

- d. La planta de personal de esos despachos judiciales viola lo ordenado en el artículo 21 de la Ley 270 sancionada en el 1996.
- e. Las medidas de descongestión aplicadas, por ser excepcionales, no han permitido la aplicación del sistema de calificación de manera equitativa, pues gran parte de esos juzgados se han beneficiado con esa medida.

VII. LA IMPUGNACIÓN

El apoderado de la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, disintió de la decisión del a quo y en consecuencia la impugnó en los siguientes términos:

Señaló que la sentencia de primera instancia concedió pretensiones totalmente distintas a las formuladas con la demanda, pues al actor perseguía la nulidad el Acuerdo 4879 de 2008 y se ordenó inaplicar el Acuerdo 1392 de 2002, por lo que a la demandada se le violó el derecho a la defensa.

Desconoce el hecho de que las pretensiones perseguidas por el actor son las propias de una demanda de simple y por lo tanto, también debió denegar la pretensión de inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002, tal como lo hizo respecto del Acuerdo 4879 de 2008.

Que el interés en el Sistema de Evaluación de Servicios tiene que ver con la permanencia en el servicio de los funcionarios judiciales y para el ejercicio de los derechos de que son titulares el grupo de 257 Jueces Administrativos, insistiendo en la inviabilidad de atacar actos administrativos por vía de la acción popular.

Hubo un cálculo equivocado de ingresos y egresos anuales y en las competencias que legalmente no tienen asignadas, como por ejemplo los asuntos que tienen que ver con la privación injusta de la libertad, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y error jurisdiccional.

No se podía ordenar en la sentencia la inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002, pues en sí misma es contradictoria y extraña, pues el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, solamente prevé que si se

acogen las pretensiones de la demanda, solamente se puede “hacer” o “no hacer”, pero nunca inaplicar y mucho menos ordenar la expedición de un reglamento que ya existe.

Acusó al a quo de extender el alcance del derecho colectivo al acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración, a ámbitos como el de la evaluación y calificación de los funcionarios judiciales, por lo que no existe nexo causal entre el Acuerdo y el derecho colectivo mencionado y menos está probado el riesgo inminente y grave o la efectiva vulneración al derecho al acceso y administración de justicia.

Sostuvo que de las pruebas que obran en el expediente no se puede concluir la suficiencia o insuficiencia de las plantas de personal, ni que su conformación facilite o propicie una justicia apresurada y concentrada en casos repetitivos y que la planta de personal está conformada por los perfiles requeridos para la especialidad, y además están debidamente soportadas por las oficinas de apoyo, recordando que existen límites presupuestales que determinaron su creación y estructura.

Adujo que el problema de congestión no era exclusivo de la jurisdicción contenciosa administrativa recordando el origen de la misma, así como las medidas de descongestión aplicadas en la jurisdicción y en qué consistieron, lo que deja en evidencia que desde el año 2008, se ha venido fortaleciendo la jurisdicción contenciosa administrativa.

Se puso de presente la información estadística del movimiento de procesos reportada por los Juzgados Administrativos desde el año 2007 al 2011.

Manifestó que ya existe cosa juzgada que hace improcedente la acción popular, en tanto que el amparo de los derechos colectivos a la prestación eficiente y oportuna de la administración de justicia se definió con la sentencia de fecha 18 de julio de 2002, radicación 25000-23-24-000-2002-0461-01 (AP – 503), aceptando que hasta ahora se planteaba ese nuevo asunto, por cuanto cuando se dio contestación a la demanda, se tenía claro cuál era el propósito de la misma que era lograr la nulidad del Acuerdo 4879 de 2008.

Comentó que las decisiones contenidas en la sentencia, carecían de soporte probatorio para poder concluir la vulneración del derecho colectivo a la prestación eficiente y oportuna de la administración de justicia, y que ningún análisis se efectuó sobre

el sistema de evaluación de servicios contenido en el Acuerdo 1392 de 2002 y que además que la información contenida en los boletines estadísticos 1 y 2 de 2008 y demás cuya fuente sea la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, no podía ser utilizado como un elemento de convicción, a más de no haber sido solicitados como prueba.

Anotó que con la sentencia apelada se ocasionaban perjuicios ciertos e inminentes al interés público, al ordenarse la inaplicación del sistema de evaluación, por cuanto se obstaculizaba el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los principios de la administración de justicia, como el del cumplimiento oportuno y eficiente de las funciones y servicios públicos. Además, porque con la orden de volver a constituir la estructura y plantas de personal, se genera una orden imposible de cumplir.

Reiteró en el punto 13 de su extenso escrito, que con la sentencia nuevamente se vulneraba la garantía de imparcialidad, pues el Juez a quo estaba vinculado en propiedad y la sentencia proferida por él le favorecía.

Por último, que no se violaron los principios básicos contenidos en los numerales 7 y 11 adoptados por la Asamblea General de la Naciones Unidas, pues en las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, no está la de procurar proporcionar recursos económicos para el funcionamiento de la judicatura, que corresponde al Ministerio de Hacienda, quién por el contrario fue desvinculado de dicha acción.

Y que con la comunicación enviada por el H. Consejo de Estado del 23 de septiembre de 2008, no se demuestra que la gravedad de la situación laboral de los funcionarios judiciales, sino que la Sala hizo gala de la seriedad y compromiso con que actúa particularmente en cuanto atañe al sistema de carrera.

Solicitó revocar los numerales 1, 7, 8 y 9 de la sentencia de primera instancia y en su lugar denegar las pretensiones formuladas.

VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Se ratificó en todos los argumentos contenidos en la contestación de la demanda, se opuso a todas las pretensiones de la demanda, pues no es cierto que se estén vulnerando los derechos colectivos al trabajo en condiciones dignas y justas, al descanso necesario y el derecho de los ciudadanos a recibir pronta y cumplida justicia, por lo que solicitó “revoque la sentencia de primera instancia...”.

Como razones de defensa adujo en esencia las mismas argumentaciones que en extenso fueron plasmadas en la alzada y que se refirieron en aparte anterior.

IX. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público a través del Procurador 144 Judicial II Administrativo, rindió concepto en los siguientes términos:

Recordó la normatividad que regula estos procedimientos en la Constitución Nacional.

Señaló que la pretensión principal de la demanda era la de solicitar la nulidad de los artículo 1 y 2 del Acuerdo 4874 del 11 de junio de 2008. Que el Juzgado al cambiar la pretensión de nulidad planteada por el demandante a la inaplicación de las normas demandadas, podría implicar una violación del debido proceso, por cuanto la entidad demandada se defendió de una acción de nulidad y no de una acción popular.

Anotó que la acción popular no era el instrumento idóneo para sustituir o reemplazar las acciones ordinarias o especiales siendo improcedente cuando se trata de juicios de legalidad respecto de actos o contratos.

Solicitó “denegar a (sic) las pretensiones de la demanda.”.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal

y sin que se observe causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Primera, a resolver previas las siguientes:

X. CONSIDERACIONES

Se afirmó en el inciso inmediatamente anterior, que no se observa causal que pueda poner en tela de juicio el trámite dado a la presente acción y que por lo tanto, es procedente proferir la respectiva sentencia.

Sin embargo, tanto el señor apoderado del Consejo Superior de la Judicatura- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como el señor Agente del Ministerio Público manifestaron en sus escritos contentivos de los alegatos de conclusión (fols. 213 a 224 y 227 a 236 del cuaderno No. 11 del dossier), respectivamente lo siguiente:

- “ ...Al revisar la motivación de la sentencia, se advierte con claridad que en la misma, en ninguno de sus apartes, se examinaron los fundamentos de la solicitud presentada por el actor, como lo fue la expedición tardía del Acuerdo PSAA08 – 4874 del 11 de junio de 2008, sino que se analizaron aspectos distintos, ajenos al sistema de evaluaciones....

... No obstante, se observa que en la sentencia se plantearon por parte del operador judicial y a mutuo propio situaciones no alegadas por el actor en su petición, pues el examen solicitado por el accionante, corresponde a aspectos de la formación y expedición del Acuerdo 4879 de 2008 y que como tal son ajenas a la acción popular....”

- Así mismo, el Agente del Ministerio Público expresó: “ De otro lado alega la demandada que en la sentencia del juzgado de primera instancia, al cambiar la pretensión de nulidad planteada por el demandante, a la inaplicación de normas demandadas, podrían implicar una violación al debido proceso por cuanto la entidad se defendió de una acción de nulidad la cual consideró improcedente, y no de una acción popular encaminada a la inaplicación de una norma.

(...)

Considera esta agencia del ministerio público, que en el caso concreto, siguiendo la línea jurisprudencial, que la acción popular no es el instrumento idóneo para sustituir o reemplazar las acciones ordinarias o especiales, siendo improcedente cuando se refiera a juicios de legalidad respecto de actos o contratos.

(...)

Frente al argumento de violación del debido proceso es necesario traer a colación disposiciones jurisprudenciales referidas al respecto por los precedentes judiciales de lo cual traigo el siguiente aparte ...

(...)

En todo lo expuesto, y teniendo en cuenta la jurisprudencia transcrita, considera este ministerio que la acción constitucional que nos ocupa no ha debido continuar su trámite, por cuanto no solo no era la acción adecuada para buscar ese medio de control, sino que puede haberse afectado al adecuarse la pretensión por parte del juzgado en primera instancia, el debido proceso para la demandada en este caso la Rama Judicial.”

De lo narrado, en forma expresa emerge, en lo que respecta a los alegatos del Ministerio Público, el planteamiento de una eventual nulidad dentro del trámite de esta acción, la que en esencia se daría al haber tramitado como acción popular, una que era, según lo dice el agente de la procuraduría, de nulidad; motivo por el cual es necesario que se resuelva la misma.

Revisado el escrito introductorio del proceso, se observa (fols. 1 a 10 del cuaderno No. 1 del expediente) que las pretensiones incoadas por el actor, fueron cinco (5) además de la solicitud de medida cautelar.

La primera de ellas que se declarara la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente, los derechos de los usuarios, a la igualdad, al libre acceso a la administración de justicia, al derecho de los ciudadanos a recibir una pronta y cumplida justicia; la segunda, la de declarar la nulidad del artículo 1° del Acuerdo 4874 del 11 de junio de 2008; la tercera que se suspendiera en forma inmediata todo el proceso de calificación de los Jueces Administrativos que se encuentren inscritos en carrera; la cuarta ordenar a las demandadas realizar un proceso de calificación para los Jueces Administrativos, elaborando previamente un procedimiento y pautas de calificación según la particularidad de la Jurisdicción contenciosa administrativa y la realidad de los Juzgados Administrativos, en relación con la carga laboral y la planta de personal y la última y quinta, que se pagara el incentivo a favor del actor.

En la página 39 de la sentencia de primera instancia, que corresponde en la foliatura del legajo al número 429, en el punto 3

de esa sentencia, en el acápite denominado "LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DE LOS PROBLEMAS JURIDICOS", de entrada al acogerse parcialmente las pretensiones de la acción, se identificó por el Juzgador de primera instancia, la violación del derecho colectivo relacionado con el acceso y la prestación del servicio público de administración de justicia en condiciones de eficiencia y oportunidad, que está inmerso dentro de las pretensiones contenidas en el primer numeral del acápite de pretensiones acabado de enlistar; incluso, luego de referirse a la excepciones propuestas, señaló que se abstendría de enjuiciar la legalidad de los actos acusados, precisamente por falta de competencia, y que su labor se centraría en examinar la posible vulneración de los derechos colectivos alegados.

Igualmente, desde la misma contestación de la demanda se hizo referencia expresa por la demandada a lo que se debía entender por administración de justicia, señalándose en los argumentos jurídicos de la defensa para demostrar el respeto al derecho colectivo que se alegaba como transgredido, la forma como se elaboran los acuerdos en ejercicio de la potestad reglamentaria de que goza el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa, en particular aquellos relativos al Sistema de Evaluación y Calificación de los Jueces Administrativos, para concluir incluso que: "*En este orden de ideas, es que se afirma de manera enfática que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha actuado con total apego de la Ley y amparada en ésta, por lo cual no ha podido vulnerar los derechos colectivos invocados....*"

De lo evidenciado se tiene entonces, que en efecto el Juez de primera instancia entró a verificar la posible vulneración del derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación fuera eficiente y oportuna, dentro de los cuales naturalmente está el de administración de justicia y por vía de ese pertinente y legal análisis, revisó el diseño normativo existente para la calificación de los Jueces Administrativos, Acuerdo 1392 de 2002, en el cual encontró acreditado entre otras cosas, que no se evaluó la necesidad de considerar el volumen esperado de ingresos de acuerdo con el histórico en años anteriores; que las estadísticas oficiales de egresos no concuerdan con el promedio de egresos reportados por los Magistrados de Tribunal, a más de la insuficiencia del número de juzgados creados, la deficiente planta de personal asignada para esos despachos judiciales, junto con la complejidad de las competencias asignadas; que no existe una adecuación entre el sistema de evaluación diseñado con muchos años de anterioridad para una estructura judicial en operación y la puesta en marcha de los nuevos Juzgados Administrativos, lo que

crea en el Juez Administrativo un dilema ético que ponía en riesgo el servicio público de administración de justicia.

De conformidad con lo dicho, no hubo ninguna adecuación o variación de las pretensiones que formuló el actor y por el contrario acudiendo en rigor a ellas, como se acabó de ver, se procedió a resolver el conflicto jurídico planteado.

Ahora bien, toda la discusión planteada por la demandada y acompañada por la vista fiscal, en torno a que el medio para haber atacado los actos administrativos proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, y que contienen el Sistema de Evaluación y Calificación de los jueces Administrativos, era a través de una acción de nulidad y no a través de una acción popular, fue resuelta incluso favorablemente por el sentenciador de primer grado, al punto de declarar probada la excepción de improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para pretender la anulación de los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4879 de 2008.

Cosa distinta es que como se vio, al considerar que se encontraba conculcado el derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y que su prestación fuera eficiente y oportuna, dentro de los cuales está el de administración de justicia, haya decidido protegerlo inaplicando por vía de excepción, la norma reglamentaria que afectaba la efectividad de dicho derecho de rango constitucional.

Así las cosas, se itera, no existe causal o motivo alguno que impida el pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto.

A). Dilucidado lo anterior, debe recordarse que el señor Camilo Augusto Delgado Rodríguez, actuando en nombre propio, interpuso acción popular para en esencia, proteger los derechos colectivos ya reseñados, así como lograr la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008 y la suspensión del sistema de calificación de los Jueces Administrativos.

La Ley 472 de 1998, consagra en su artículo segundo, que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior; y al tenor de los artículos 9º ibídem y 88 de la Constitución Política,

esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Es pacífico el criterio de esta Sala de Decisión, que para que la acción popular tenga vocación de prosperidad, se necesita la verificación de sus presupuestos sustanciales, los cuales son: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.¹

En el asunto en particular el actor popular manifestó que los Juzgados Administrativos del Circuito nacieron con carga laboral y por ende ya congestionados, a más de las demandas naturales que los ciudadanos interpusieron en número importante a raíz de su creación.

El Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa profirió el Acuerdo No.1392 de 2002, por medio del cual se reglamentó la evaluación y metodología para la calificación integral de servicios de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y que el artículo 34 Ibídem consagra que el rendimiento esperado será determinado por la Sala Administrativa y que se debe notificar a los funcionarios el referido rendimiento esperado, a más tardar en el mes de enero del año correspondiente a la iniciación del periodo a evaluar.

A través del Acuerdo PSAA070-4121 del 28 de agosto de 2007, la Sala administrativa ya referida, determinó el rendimiento esperado para los despachos judiciales del tercer nivel, correspondiente al periodo que va entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2007, sin estar incluidos allí los Juzgados Administrativos.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Planeta. Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil seis (2006). Radicación número: 15001-23-31-000-2003-03879-01(AP)

En el mismo sentido con el Acuerdo PSAA08-4874 del 11 de junio de 2008, se determinó el del periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2008 y conforme a la Circular PSAC07-17 del 8 de mayo de 2007, se dijo que para los Jueces Administrativos el rendimiento esperado entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2007 era de 701 procesos, con el cual dicho parámetro se fijó en forma extemporánea y retroactiva, sin que a dicha circular se le hubiera dado la publicidad requerida para ser oponible.

En consecuencia, hasta el 10 de junio de 2008, el Consejo Superior de la Judicatura no había proferido el acto administrativo para fijar el rendimiento esperado de los Jueces Administrativos para los periodos de los años 2007 y 2008, con lo cual se vulneraron los artículos 34 del Acuerdo 1392 de 2002, así como el 169, 170, 171, 172, 174 y 175 de la Ley 270 de 1996 y con ello el debido proceso.

El H. Consejo de Estado por intermedio de su Presidente, el día 23 de septiembre de 2008, se dirigió a su colega de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para informarle que esa Corporación había decidido solicitarle la suspensión de la evaluación de los Jueces Administrativos, en atención a varias informaciones recibidas sobre diversos inconvenientes presentados en la aplicación del procedimiento calificadorio.

A lo anterior, el Presidente que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profirió la Circular PSAC08-98 adiada 14 de noviembre de esa anualidad y dirigida a los Consejos Seccionales, en la cual se informó que en sesión del 1° de octubre de 2008, se resolvió realizar una evaluación general a la metodología de calificación de los Jueces administrativos y suspender el proceso de evaluación integral de servicios de dichos jueces para el periodo 2007, lo que significaba que no se podía continuar con la aludida calificación y que las calificaciones ya realizadas no podían ser notificadas.

Sin embargo, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, resolvió dar aplicación al artículo 6° del Acuerdo 1392 de 2001, en especial en el numeral 2°, lo que implica que se deba tener en cuenta para la calificación el rendimiento de los tres (3) trimestres finales del año, excluyendo el primero, pero dejando incólume todo el procedimiento y las ponderaciones que eran irregulares;

pero que además que esas reformas se estaban aplicando retroactivamente, en forma oculta y a espaldas de los funcionarios a calificar, así como de la comunidad.

Que el otro factor de calificación, esto es el de la calidad, solo admitía ser impugnado por reposición, pues el Acuerdo 1392 no podía ser materia del recurso de alzada, lo que constituye una clara violación de los derechos de los Jueces administrativos, la administración de una justicia apresurada que va atada a la mayor cantidad de sentencias, sin importar su calidad, aunado a la insuficiencia de personal requerido por cada despacho judicial.

Por último identificó cómo el Acuerdo PSAA08-4874 de 2008, desconocía la realidad que está presente en los juzgados administrativos, así como la desigualdad en que se encuentran esos despachos, por la excesiva carga laboral, la disparidad y especialidad de las acciones que conocen y la reducida planta de personal de que dispone cada despacho.

B). Al respecto, el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa a través de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, afirmó que la demanda no enunciaba ni enumeraba los hechos en el que el accionante sustentaba la vulneración de los derechos colectivos consagrados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Recordó el origen de la creación constitucional del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, así como las facultades funcionales de esa Corporación, entre otras, las de planificación y elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo, la estructuración de la carrera Judicial y la elaboración del presupuesto de funcionamiento e inversión.

Que en virtud de lo anterior y de la preceptiva contenida en el artículo 85 de la Ley 270 de 1996, es función de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, realizar la calificación integral de servicios de Magistrados del Tribunal y establecer los respectivos indicadores de gestión e índices de rendimiento de los despachos judiciales, junto con los indicadores de desempeño.

Que se profirió el Acuerdo 1392 de 21 de marzo de 2002, por medio del cual se estableció la metodología para la calificación de servicios de funcionarios judiciales y reguló

entre otros aspectos los factores de evaluación, escala, periodicidad, competencia, indicadores de desempeño y niveles de exigencia para la calificación del factor eficiencia o rendimiento.

Que la creación de los jueces administrativos permitió un mayor acercamiento de la justicia contenciosa administrativa a los ciudadanos. Que de un total de 167.604 procesos que existían en los Tribunales, pasarían a los juzgados 122.851, lo que equivalía a un 73% de la carga total, habiéndose creado 257 Juzgados Administrativos, con planta de personal y oficinas de apoyo y de servicios.

Frente a la evaluación de los servicios, se manifestó que la calificación integral se haría conforme a los principios que gobiernan la carrera judicial y que para la evaluación de servicios se toma el periodo comprendido entre el 31 de enero y el 31 de diciembre de cada año, para el caso de los jueces y que de los 257 Jueces Administrativos creados, solo se evaluarían aquellos vinculados al servicio por el sistema de carrera judicial.

En tal virtud, para la calificación de los Jueces Administrativos y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° del Acuerdo 3409 de 2006, la fecha de iniciación de labores de dichos Jueces estuvo entre el 9 de agosto, otros el 14 y 16 del mismo mes y que en conclusión, les fue aplicada la regla contenida en el artículo 6° del Acuerdo 1392 de 2002, según la cual no son evaluables los tres (3) primeros meses a partir del momento en que empezaron a ejercer su función, lo que condujo a que no fueran evaluados para el año 2006.

Dijo además, que como no era posible determinar el rendimiento esperado o capacidad máxima de respuesta pues no se contaba con la evaluación del año 2006, era claro que para el mes de enero de 2007 resultaba imposible determinar o establecer el rendimiento esperado para los Jueces Administrativos de todo el país y por ello fue necesario establecer un “procedimiento excepcional” para fijar el rendimiento esperado, por lo que se profirió la Circular PSAC07-17 calendada 8 de mayo de ese mismo año, en la que se dispuso que para los Juzgados Administrativos el rendimiento esperado se calcularía con base en la “en la información estadística correspondiente a

los dos primeros trimestres de dicho año y, en todo caso, no podrá ser inferior a 701”.

Aclaró el concepto de rendimiento esperado para este caso, señalando que el rendimiento esperado o capacidad máxima de respuesta se establece previa comparación entre pares y en todo caso y teniendo en consideración el mínimo señalado para cualquier juzgado, esto es 701, que es la regla básica, general y permanente que puede ser alcanzada por todos los despachos judiciales; precisando que el hecho de que el rendimiento esperado no se hubiera dado a conocer en el mes de enero de 2007, no eliminaba la presunción de legalidad de la que está revistada el acto y por ende resultaba aplicable, máxime si se fijó y se dio a conocer a los destinatarios antes de realizar la evaluación integral de servicios.

Terminó señalando que había actuado con total apego a la ley, motivo por el cual no se han podido vulnerar los derechos colectivos invocados en la demanda y que por el contrario cumplió a cabalidad su deber de evaluar y establecer indicadores de desempeño y de gestión, considerando las particulares condiciones de la puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos.

C). Según se tiene, en primera instancia el juez consideró, luego de declarar probada la excepción de improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para anular los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4874 del 2008, amparar el derecho colectivo relacionado con el acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, e inaplicó el actual sistema de evaluación y calificación para los Jueces Administrativos contenido en el Acuerdo 1392 de 2002.

Recordó el alcance, naturaleza y elementos de las acciones populares, para concluir que la acción popular no era la vía para procesal adecuada controvertir la presunción de legalidad de actos administrativos, citando jurisprudencia del H. Consejo de Estado que respalda tal conclusión, pero señalando que la misma acepta la posibilidad de enjuiciar actos administrativos en relación con sus efectos en la órbita de los derechos colectivos.

Precisó conceptualmente qué se debía entender por derechos colectivos, a la luz de la preceptiva contenida en el artículo 4° de la Ley 472 sancionada en 1998 y se refirió y explicó el alcance de cada uno de ellos y que se invocaron en la acción como vulnerados, para concluir que la acción popular se torna en un instrumento judicial efectivo e idóneo para amparar el derecho colectivo relativo a la prestación del servicio público de administración de justicia.

Examinó todo lo relativo al diseño normativo para la calificación de servicios de los Jueces Administrativos, recordando cómo fue su creación y deteniéndose en el cálculo que se realizó por la entidad accionada para determinar la cantidad de juzgados administrativos, sobre lo que encontró que no se evaluó la necesidad de considerar el volumen esperado de ingresos de acuerdo con el histórico reportado en años anteriores, que las estadísticas oficiales de egresos no concuerdan con el promedio de egresos reportados por los Magistrados de Tribunal, lo que llevó a crear de manera insuficiente los referidos despachos, tal y como lo acredita el informe final del estudio llevado a cabo por la Universidad del Rosario.

Se detuvo en el análisis de las plantas de personal y la complejidad de las competencias judiciales, para señalar que la composición de esas plantas de personal no se adecúa a la problemática de congestión recurrente y con la especialidad y trascendencia de las competencias y las exigencias de rendimiento, lo que repercute en la calidad y eficiencia en la prestación del servicio de administración de justicia.

En relación con la carrera judicial y el sistema de evaluación y calificación de los Jueces Administrativos, examinó los fundamentos y finalidades del aludido sistema, en el contexto del servicio público de administración de justicia; recordó la gestión de los Juzgados Administrativos en la primera fase entre los años 2006 a 2008, primer semestre, comparándolo con un juez ordinario del circuito, para concluir que para el primer trimestre de 2008, " ... el panorama estadístico de los Juzgados Administrativos era sombrío,..." y que en consecuencia, un juez administrativo debía proferir como mínimo 350 sentencias en el año, para poder alcanzar una calificación satisfactoria, lo que reforzó con la petición que hiciera el H. Consejo de Estado por comunicación del 23 de septiembre de 2008 en el sentido de

suspender el proceso de evaluación para el periodo 2007 – 2008.

Respecto de la segunda fase de gestión de los Juzgados Administrativos, esto es de 2008 segundo semestre hasta la fecha de la sentencia, se refirió a las medidas de descongestión dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura, así como al Plan Nacional de Descongestión, para recordar que por esas medidas, los Juzgados Administrativos obtuvieron un promedio anual de 196 sentencias por funcionario en lo corrido del tercer trimestre del año 2009 y el año con una media de 337 egresos efectivos, y que del balance del Plan, se destacaba que en todo el país, hubo un índice de evacuación del 111%, es decir una reducción efectiva del inventario de once (11) procesos por cada cien (100) existentes.

Respecto de la gestión de los Juzgados Administrativos y el Sistema de Evaluación de la carrera Judicial, el Juez de primera instancia se refirió a temas tales como la cantidad de Juzgados Administrativos creados y su insuficiencia numérica; al ritmo creciente de inventarios por juzgado, muy a pesar de las medidas de descongestión; el nivel de egresos efectivos por juzgado antes de la descongestión, jamás se acercó a un índice cuya evaluación sea siquiera satisfactoria; que la Sala Plena del H. Consejo de Estado pidió la revisión general de la metodología de calificación y que desde el año 2008 se han venido implantando medidas de descongestión, no se han acompañado de medidas definitivas y permanentes, todo lo cual le permitió concluir que “no existe una adecuación entre el sistema de evaluación diseñado con muchos años de anterioridad para una estructura judicial en operación y puesta en marcha de los nuevos Juzgados Administrativos, que entraron a funcionar con un número escaso de Despachos Judiciales y una planta de personal insuficiente.”.

Que por lo anterior, el Juez Administrativo estaba en medio de un dilema ético, pues por una parte estaba pendiente de un asunto personal, consistente en obtener la calificación satisfactoria, y por otro, tenía la responsabilidad de un asunto de interés general o público, materializado en el desarrollo de la actividad judicial en forma eficiente y con altos estándares de calidad. En consecuencia la presencia de ese dilema ético ponía en riesgo la administración de justicia, pues termina privilegiándose el rendimiento

estadístico, los procesos más fáciles y, dejando de lado los complejos.

En lo que tiene que ver con la inminencia del daño al derecho colectivo de acceso al servicio público de administración de justicia y a que su prestación sea eficiente y oportuna, se concluyó que ese servicio en los Juzgados Administrativos estaba en riesgo por lo siguiente:

- El acuerdo 1392 del 21 de 2002 no se adecúa a la problemática recurrente de congestión judicial por la impropia planta de personal y el reducido número de juzgados.
- El Sistema de Evaluación y Calificación no se adecúa a la funcionalidad de los Juzgados Administrativos, teniendo en consideración, el tipo de procesos y los tiempos procesales distintos de los de la jurisdicción ordinaria.
- Tampoco se adecúa ese sistema a los intereses públicos y a los principios de legalidad y democracia que se controvierten en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
- La planta de personal de esos despachos judiciales viola lo ordenado en el artículo 21 de la Ley 270 sancionada en el 1996.
- Las medidas de descongestión aplicadas, por ser excepcionales, no han permitido la aplicación del sistema de calificación de manera equitativa, pues gran parte de esos juzgados se han beneficiado con esa medida.

Sostuvo el a quo, que de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente y que enlistó, resulta claro que no se evaluó la necesidad de considerar el volumen esperado de ingresos de acuerdo con el histórico reportado en años anteriores; que las estadísticas oficiales de egresos no concuerdan con el promedio de egresos reportados por los Magistrados de Tribunal, lo que llevó a crear de manera insuficiente los referidos despachos, tal y como lo acredita el informe final del estudio llevado a cabo por la Universidad del Rosario; las plantas de personal y la complejidad de sus competencias judiciales no se adecúa a la problemática de congestión recurrente, lo que repercute en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio de administración de justicia, lo que desconoce la preceptiva contenida en el

artículo 21 de la Ley 270 sancionada en el 1996 y en cuanto al sistema de calificación se señaló que no existía una adecuación entre el Sistema de Evaluación diseñado con muchos años de anterioridad y para un sistema en operación, y la puesta en marcha de los nuevos despachos judiciales, todo lo cual crea un dilema ético en el Juez Administrativo que ponen en riesgo la función pública de administrar justicia, tal y como se detalló en el inciso inmediatamente anterior.

D). La parte pasiva se dolió de esa decisión, por cuanto en su concepto el a quo concedió pretensiones totalmente distintas a las formuladas con la demanda, pues se perseguía la nulidad el Acuerdo 4879 de 2008 y se ordenó inaplicar el Acuerdo 1392 de 2002, por lo que a la demandada se violó el derecho a la defensa.

Que se desconocía el hecho de que las pretensiones perseguidas por el actor son las propias de una demanda de simple nulidad y por lo tanto, también se debió denegar la pretensión de inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002, tal como lo hizo respecto del Acuerdo 4879 de 2008.

Que el interés en el Sistema de Evaluación de Servicios tiene que ver con la permanencia en el servicio de los funcionarios judiciales y para el ejercicio de los derechos de que son titulares el grupo de 257 Jueces Administrativos, insistiendo en la inviabilidad de atacar actos administrativos por vía de la acción popular.

Que hubo un cálculo equivocado de ingresos y egresos anuales y en las competencias que legalmente no tienen asignadas, como por ejemplo los asuntos que tienen que ver con la privación injusta de la libertad, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y error jurisdiccional.

Que se podía ordenar en la sentencia la inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002, pues en sí misma es contradictoria y extraña, pues el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, solamente prevé que si se acogen las pretensiones de la demanda, solamente se puede “hacer” o “no hacer”, pero nunca inaplicar y mucho menos ordenar la expedición de un reglamento que ya existe.

Acusó al a quo de extender el alcance del derecho colectivo al acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, a ámbitos como el de la evaluación y calificación de los funcionarios judiciales, por lo que no existía nexa causal entre el Acuerdo y el derecho colectivo mencionado y menos está probado el riesgo inminente y grave o la efectiva vulneración al derecho al acceso y administración de justicia.

Sostuvo que de las pruebas que obran en el expediente no se podía concluir la suficiencia o insuficiencia de las plantas de personal, ni que su conformación facilite o propicie una justicia apresurada y concentrada en casos repetitivos y que la planta de personal está conformada por los perfiles requeridos para la especialidad, y además están debidamente soportadas por las oficinas de apoyo, recordando que existen límites presupuestales que determinaron su creación y estructura.

Adujo que el problema de congestión no era exclusivo de la jurisdicción contenciosa administrativa recordando el origen de la misma, así como las medidas de descongestión aplicadas en la jurisdicción y en qué consistieron, lo que deja en evidencia que desde el año 2008, se ha venido fortaleciendo la jurisdicción contenciosa administrativa.

Puso de presente la información estadística del movimiento de procesos reportada por los Juzgados Administrativos dese el año 2007 al 2011.

Manifestó que ya existía cosa juzgada que hacía improcedente la acción popular, en tanto que el amparo de los derechos colectivos a la prestación eficiente y oportuna de la administración de justicia se definió con la sentencia de fecha 18 de julio de 2002, radicaci000-23-24-000-2002-0461-01 (AP – 503), aceptando que hasta ahora se planteaba ese nuevo asunto, por cuanto cuando se dio contestación a la demanda, se tenía claro cuál era el propósito de la misma que era lograr la nulidad del Acuerdo 4879 de 2008.

Comentó que las decisiones contenidas en la sentencia, carecían de soporte probatorio para poder concluir la vulneración del derecho colectivo a la prestación eficiente y oportuna de la administración de justicia, y que ningún análisis se efectuó sobre el sistema de evaluación de

servicios contenido en el Acuerdo 1392 de 2002 y además que la información contenida en los boletines estadísticos 1 y 2 de 2008 y demás cuya fuente sea la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, no podía ser utilizado como un elemento de convicción, a más de no haber sido solicitados como prueba.

Anotó que con la sentencia apelada se ocasionaban perjuicios ciertos e inminentes al interés público, al ordenarse la inaplicación del sistema de evaluación, por cuanto se obstaculizaba el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los principios de la administración de justicia, como el del cumplimiento oportuno y eficiente de las funciones y servicios públicos. Además, porque con la orden de volver a constituir la estructura y plantas de personal, se genera una orden imposible de cumplir.

Reiteró en el punto 13 que con la sentencia nuevamente se vulneraba la garantía de imparcialidad, pues el Juez a quo estaba vinculado en propiedad y la sentencia proferida por él le favorecía.

Por último, que no se violaron los principios básicos contenidos en los numerales 7 y 11 adoptados por la Asamblea General de la Naciones Unidas, pues en las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, no está la de procurar proporcionar recursos económicos para el funcionamiento de la judicatura, que corresponde al Ministerio de Hacienda, quién por el contrario fue desvinculado de dicha acción.

Y que con la comunicación enviada por el H. Consejo de Estado del 23 de septiembre de 2008, no se demuestra que la gravedad de la situación laboral de los funcionarios judiciales, sino que la Sala hizo gala de la seriedad y compromiso con que actúa particularmente en cuanto atañe al sistema de carrera.

Solicitó revocar los numerales 1, 7, 8 y 9 de la sentencia de primera instancia y en su lugar denegar las pretensiones formuladas.

E). Así las cosas, corresponde a la Sala estudiar los argumentos esgrimidos por el recurrente dentro del escrito de impugnación con el fin de verificar si éstos tienen o no

vocación de prosperidad frente al acervo probatorio recaudado dentro del proceso.

1. En primer lugar, y como cuestión previa, el apoderado de la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura-Sala Administrativa, advirtió que las pretensiones de la acción eran abiertamente diferentes a las decisiones adoptadas en la sentencia recurrida, pues se perseguía la nulidad del Acuerdo No. 4874 de 2008, pero se ordenó inaplicar el Acuerdo 1392 de 2002, siendo fácticamente imposible a la demandada ejercer el derecho de defensa.

Ya en el inicio del capítulo X sobre las consideraciones de esta sentencia, la Sala tuvo oportunidad de resolver el planteamiento de una eventual nulidad, - en esencia soportada en los mismos argumentos plasmados en el escrito de apelación-, que impidiera pronunciarse sobre dicho recurso, y allí se dejaron señaladas las razones por las cuales no es acertado afirmar que las pretensiones incoadas, son "*abiertamente*" diferentes a las decisiones adoptadas; pues se itera, la inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002 en lo que se refiere a la evaluación y calificación de los Jueces Administrativos, está inescindiblemente ligada a la vulneración del derecho colectivo a la prestación de los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, categoría dentro de la cual se encuentra el de la función pública de administración de justicia, que además por su categoría, puede ser protegida excepcionalmente a través de la acción popular, tal como lo señaló acertadamente el juez a quo.

Y en lo que hace con la posible violación del derecho de defensa, igualmente en el acápite referido se hizo alusión a la inexistencia del alegado desconocimiento de esa garantía constitucional, relevando que incluso la misma demandada hizo referencia expresa desde la contestación de la demanda, a argumentos para defender el cumplimiento y respeto de ese derecho. Pero además, el dossier está atiborrado de pruebas documentales dirigidas a acreditar las diferentes acciones emprendidas por la accionada, para soportar su afirmación de no haber trasgredido el mentado derecho colectivo y por el contrario, haberlo respetado de conformidad con la constitución y la ley, de tal suerte que la abierta diferencia alegada por el recurrente, jamás ha existido, sin perjuicio de acudir incluso a los mismos argumentos que esgrimió el apelante, respecto del principio

de congruencia en las acciones populares, dada la naturaleza colectiva del derecho reclamado, que supera el interés meramente individual de quien demanda, e incluso la posibilidad de usar la facultad ultra y extra petita.

Pero debe recordarse que desde la demanda y su contestación, así como el desarrollo de todo el debate procesal, siempre el meollo del debate jurídico estuvo en torno al Sistema de Evaluación y Calificación de los Jueces Administrativos, lo que implicaba la necesidad de evaluar el Acuerdo 1392 de 2002.

2. Ahora bien, se alega también como cuestión previa, que el artículo 34 de la Ley 472 sancionada en 1998 ordena que al concederse las pretensiones de una acción popular, el juez solamente podrá ordenar hacer o no hacer; condenar al pago de perjuicios y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, aspecto que armonizado con lo plasmado en el escrito de alegaciones, numeral 2.4, dejaría sin sustento la orden de inaplicar el acuerdo 1392 de 2002, pues el juez únicamente podía hacer o no hacer, pero nunca inaplicar.

En relación con lo esgrimido por el recurrente, se debe recordar que en el numeral cuarto de la sentencia apelada, se dijo: “*INAPL/QUESE el actual Sistema de Evaluación y Calificación...*”. A juicio de esta Sala de Conjueces, esa determinación encuadra legalmente dentro de las posibilidades que tiene establecidas el artículo 34 Ibídem, en tanto que la decisión de inaplicación del Acuerdo 1392, por parte del juez aquo, no es cosa distinta que la orden de no hacer. Lo anterior, por cuanto al ordenarse la inaplicación, el comportamiento que debe asumir el obligado a cumplir dicha orden, se materializa en la conducta negativa de dejar de aplicar el mencionado acuerdo, que es lo mismo que ejercer la conducta de no hacer. Por manera que no es de recibo la argumentación planteada por el apelante.

3. Por razones de método, a continuación la Sala estudiará todos y cada uno de los quince (15) puntos que recogen las inconformidades adicionales del apelante, respecto de la sentencia de primera instancia y los resolverá igualmente en el mismo orden en que han sido formulados por el recurrente.

3.1. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR PARA DEFINIR ASUNTOS RELACIONADOS CON ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Desde la misma contestación de la demanda este tema ha sido uno de los báculos de la defensa de la demandada, pues a su juicio, la acción popular no es un mecanismo que pueda suplantar los procedimientos judiciales establecidos por la constitución y la ley para controvertir la legalidad de los actos administrativos, recordando que así lo ha aceptado el H. Consejo de Estado, por lo que de haberse aplicado esas jurisprudencias, no se hubiera ordenado la inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002.

Si bien ese criterio sobre el alcance procesal de las acciones populares es de recibo, al punto que como también se dejó plasmado en esta sentencia, el Juzgado lo hizo suyo cuando resolvió declarar probada la excepción de “*Improcedencia de la acción popular, por no corresponder a la vía idónea para pretender la anulación de los actos administrativos y por existir otros procesos en torno a la nulidad del Acuerdo 4874 de 2008.*”, Sin embargo, también el sentenciador de primer grado señaló, que de manera excepcional era posible que a través del ejercicio de una acción popular, se pudiera enjuiciar actos administrativos, ya no desde el plano simple de la confrontación entre dos textos normativos, sino desde la perspectiva del respeto de los derechos e intereses colectivos, lo que condujo a que se afirmara con acierto, que “*... la acción popular se constituye en un instrumento judicial idóneo para procurar el amparo del servicio público de administración de justicia, al considerarse como un derecho que importa y afecta a toda la comunidad.*”.

Sobre ese particular, debe este Tribunal recordar e insistir, por considerarla ajustada a derecho, que desde que se negó la nulidad impetrada, para ello se tuvo en consideración la jurisprudencia contenida en la sentencia citada en el tercer inciso de la página 41 de la sentencia (fol. 431 del cuaderno No. 7), para validar la tesis según la cual la acción popular contra actos administrativos es procedente, siempre que dichos actos amenacen o vulneren derechos o intereses

colectivos y que en esa medida, el juez constitucional goza de la atribución para suspender la aplicación o inaplicar el respectivo acto, facultad sobre la que ya se pronunció con anterioridad este Tribunal.

3.2. EL OBJETO DE LAS ACCIONES POPULARES – IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR PARA AMPARAR DERECHOS DE UN GRUPO Y NO DE CARÁCTER COLECTIVO

Contrario a lo manifestado por el recurrente, este Tribunal considera que en efecto se vulneró el derecho al servicio público de administración de justicia y a que su prestación sea eficiente, como se ha consignado también en otros apartes de esta providencia. En tal virtud, y como lo señaló el juez a quo, ese derecho puede conculcarse cuando no se garantiza el acceso a la administración de justicia para todos los habitantes del territorio nacional, es decir cuando se desconoce el principio de universalidad; cuando su prestación no es eficiente, esto es según lo ha recordado la H. Corte Constitucional, “... que los despachos judiciales no solo deben atender en forma diligente sus responsabilidades, sino que además el juez debe fallar haciendo gala de su seriedad, su conocimiento del derecho y su verdadero sentido de justicia. Se trata, pues, de una responsabilidad que, en lenguaje común, hace referencia tanto a la cantidad, como a la calidad de las providencias que se proferían.”; cuando su prestación no es oportuna y eficaz, que comporta que la prestación del servicio se preste en forma pronta y cumplida.

En el presente asunto, aún aceptando que la calificación por sí sola no constituye un obstáculo para el ejercicio y acceso a la administración de justicia, como lo dice el apelante, el Sistema Integral de Evaluación y Calificación, uno de cuyos componentes es precisamente la calificación, sí puede, como en este caso, vulnerar dicho derecho, entre otras cosas, porque por ejemplo se acreditó que para la creación de los Juzgados Administrativos no se tuvo en cuenta el promedio del volumen anual de ingresos futuros o esperados, que mostraban un ritmo anual creciente, según cifras de la misma demandada; las cifras de egresos adoptadas no concuerdan con el número promedio reportado por Magistrados, con lo cual se impuso un promedio de 40 procesos mensuales y 480

al año, cifras que no se acompañan con las cifras que efectivamente reportaron los Tribunales, según información publicada por la misma demandada; en consecuencia el número de despachos resultó deficiente, pues desde que iniciaron labores recibieron una cantidad tal de expedientes, que superaba su capacidad de respuesta, a mas de los que empezaron a recibir como nuevos procesos en desarrollo de sus competencias, tal como lo señaló el estudio elaborado por la Universidad del Rosario.

Así las cosas y como acertadamente lo concluyó la primera instancia, "*...no existió una adecuación entre el sistema de evaluación diseñado con muchos años de anterioridad para una estructura judicial en operación y la puesta en marcha de los nuevos Juzgados Administrativos, ...*", y ese defectuoso sistema crea en el juez un dilema ético que afecta su delicada función, lo que pone en riesgo la adecuada prestación de ese servicio, al no garantizarse la presencia de varios de los elementos que lo estructuran, entre ellos naturalmente la eficiencia y por contera la calidad ofrecida.

Y en lo que tiene que ver con el tipo de acción, esto es el argumento según el cual la acción popular no se puede utilizar para dejar sin efecto actos administrativos, tema que se ha planteado recurrentemente por la demandada, ya la Sala tuvo oportunidad de referirse al mismo, aclarando que tal prohibición no es de carácter absoluto y que excepcionalmente, no solo es posible, sino adecuado, que a través del ejercicio de acciones populares se ataquen actos administrativos e incluso contratos, cuando quiera que con ellos que vulneren o amenacen derechos colectivos, como en el presente asunto.

Ahora bien, tratar de minar lo colectivo del derecho conculcado, alegando que con tal medida se benefician tan solo 257 Jueces Administrativos, es limitar sin razón, el análisis de la protección ordenada, pues se insiste, en que el derecho conculcado es el de la administración de justicia, aun cuando esa vulneración se cometa a través de un acto que beneficia o perjudica directamente y en primer término al número de jueces ya anunciado, pero cuya repercusión también inmediata recae no solo en

quienes ya accedieron al servicio, sino de quienes potencialmente quieran y puedan hacerlo.

3.3. ERROR EN EL CÁLCULO EN EL INGRESO Y EGRESO DE LA CARGA LABORAL DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS Y DE LAS COMPETENCIAS ASIGNADAS A SU CARGO.

Según la censura, el juzgado fundó su sentencia sobre un cálculo equivocado de ingresos y egresos anuales y en las competencias asignadas legalmente y por ello la operación aritmética está igualmente errada, soportando la acusación en que esos juzgados no conocen de los procesos por privación injusta de la libertad, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y error jurisdiccional, pues son competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia y esa equivocación echa al traste el cálculo aritmético que sirvió de fundamento para inaplicar el Acuerdo 1392.

De la lectura del fallo impugnado, se encuentra que en el numeral 3.4.2 relativo a las plantas de personal y la complejidad de las competencias judiciales de los Jueces Administrativos, (fols. 453 a 456 del cuaderno 7 del expediente), el Juzgado al referirse al tema de las competencias, recordó los asuntos que conoce en única instancia y a renglón seguido enlistó trece (13) asuntos de los que conoce en primera instancia, e igualmente tres (3) en segunda.

Por ningún lado aparece mención expresa alguna a los temas a los que se refirió el apelante, que le hubiera servido como elemento para encontrar las cifras que le permitieron formar su convicción sobre la existencia de un factor más por medio del cual se ponía en riesgo el derecho a la administración de justicia.

Además, nótese que el mismo juzgador luego de haber indicado el repertorio de competencias, señaló que: “ Sin ahondar en las competencias de los Jueces Administrativos, es posible extraer que la jurisdicción de lo contencioso administrativa garantiza grosso modo, los siguientes principios...”

En efecto, visto el diseño normativo de competencias judiciales, un Juzgado Administrativo tipo conoce, grosso modo, de las siguientes especialidades, además de las básicas: "...", de tal suerte que no se pretendió agotar todos y cada uno de los diferentes asuntos de que conoce un Juez Administrativo, al punto que no existe en la sentencia mención si quiera tangencial, respecto a que para determinar las cifras que le sirvieron de elemento de convicción para resolver suspender el Acuerdo 1392, un número determinado de ellos estaba compuesto por asuntos que tenían que ver con temas la privación de la libertad, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y error jurisdiccional.

Incluso, revisando detenidamente las diferentes cifras consignadas en la sentencia del a quo, desde el pórtico se observa que por ejemplo en relación con el cuadro del folio 448, las cifras sobre el volumen total de ingresos en primera instancia, son tomadas de la propia información que administra la demandada, a través de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, por manera que si esas cifras involucran asuntos que no conocen los Juzgados Administrativos, es un tema que supera el debate de este proceso y que no es posible desentrañar por la misma razón, cosa que idéntica se repite con las demás cifras que aparecen en los cuadros utilizados como prueba. Las cifras son esas y no muestran qué tipo de asuntos competenciales las forman y mucho menos el número de cada una de ellas.

Aunque el reparo se dirigió formalmente contra las cifras de ingresos y egresos y las competencias, materialmente solo se hizo referencia al segundo que se acaba de resolver, olvidando por demás el apoderado de la demandada, que esas cifras fueron tan solo uno de los varios aspectos en que fundó su juicio el juzgador de primera instancia para ordenar inaplicar el Acuerdo 1392 de 2002.

3.4. INEXISTENCIA DE OMISIÓN REGLAMENTARIA -
IMPROCEDENCIA DEL JUEZ POPULAR PARA
ORDENAR LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS.

Se reitera nuevamente por parte del señor apoderado de la demandada, en que el Juez Administrativo no tenía facultades para ordenar la inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002, pues el artículo 34 de la ley 472 de 1998 no lo facultaba.

Sobre este mismo asunto, tuvo oportunidad de pronunciarse esta Sala de Conjuces en el numeral 2, del literal E, del capítulo X de Consideraciones de esta providencia, en la que se dijo:

“Ahora bien, se alega también como cuestión previa, que el artículo 34 de la Ley 472 sancionada en 1998 ordena que al concederse las pretensiones de una acción popular, el juez solamente podrá ordenar hacer o no hacer; condenar al pago de perjuicios y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, aspecto que armonizado con lo plasmado en el escrito de alegaciones, numeral 2.4, dejaría sin sustento la orden de inaplicar el acuerdo 1392 de 2002, pues el juez únicamente podía hacer o no hacer, pero nunca inaplicar.

En relación con lo esgrimido por el recurrente, se debe recordar que en el numeral cuarto de la sentencia apelada, se dijo: “INAPLÍQUESE el actual Sistema de Evaluación y Calificación...”. A juicio de esta Sala de Conjuces, esa determinación encuadra legalmente dentro de las posibilidades que tiene establecidas el artículo 34 Ibídem, en tanto que la decisión de inaplicación del Acuerdo 1392, por parte del juez aquo, no es cosa distinta que la orden de no hacer. Lo anterior, por cuanto al ordenarse la inaplicación, el comportamiento que debe asumir el obligado a cumplir dicha orden, se materializa en la conducta negativa de dejar de aplicar el mencionado acuerdo, que es lo mismo que ejercer la conducta de no hacer. Por manera que no es de recibo la argumentación planteada por el apelante.”. Lo anterior es suficiente para reincidir en la confirmación de que el Juez, por las razones vertidas, sí podía legalmente ordenar la inaplicación del Acuerdo 1392.

3.5. INEXISTENCIA DE DAÑO E IMPUTACIÓN DEL DAÑO A LA NACIÓN RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Se duele el apelante por razón de que ni la doctrina ni la jurisprudencia han extendido el alcance del derecho Colectivo al acceso y prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia, a

ámbitos tales como el de la evaluación y calificación de los funcionarios judiciales, con lo cual se demuestra la inexistencia del nexo causal entre el Acuerdo 1392 de 2002 y el derecho colectivo mencionado, y menos aún que esté acreditado el riesgo inminente y la grave o la efectiva vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia por aplicación de ese acto.

La argumentación parte de un supuesto errado y por ello está llamada al fracaso. En efecto, en la providencia a la que se le ha endilgado su falta de legalidad, no aparece allí afirmación en torno a que: *“imponer a los jueces unos determinados criterios para la evaluación y calificación de su gestión, lleve implícito la vulneración al acceso a la justicia y a que su prestación no sea eficiente y oportuna.”*, como lo dice el recurrente.

No existe en la sentencia gravada raciocinio o conclusión siquiera parecida a la que utilizó el apelante para fundar esta acusación. Lejos de allí, lo que se topó el juez de primera instancia y lo comparte esta Sala de conjueces, es que al ser la carrera judicial un elemento vertebral para la debida prestación del servicio público de administración de justicia y por ende el sistema de evaluación y calificación de servicios de esos Jueces Administrativos, al quedar evidenciada la inexistencia de la adecuación necesaria del sistema de evaluación, creado no solo con muchos años de anterioridad a la puesta en marcha de los Juzgados Administrativos, sino también ideado para unos despachos judiciales en funcionamiento, se enfrentaba a la puesta en marcha de unos nuevos despachos judiciales que como se demostró ampliamente eran insuficientes, a mas de la planta inadecuada de funcionarios para cada juzgado. Esa situación fáctica, a no dudarlo, pone en riesgo permanente el servicio público de administración de justicia en condiciones de eficiencia y calidad.

3.6. ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS

En verdad en este punto, el señor apoderado de la demandada no menciona hecho o razón alguna por la cual ese puntual tema, incidió en la legalidad de la sentencia que se apeló. Simplemente recordó en

resumen las motivaciones para la creación de los Juzgados Administrativos, así como su proceso de implementación, pero se insiste, sin que se glosara en debida forma hecho alguno relacionado con su creación y puesta en funcionamiento, que afectara las conclusiones a las que arribó la primera instancia.

3.7. LAS PLANTAS DE PERSONAL DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS

Luego de revisar el Acuerdo 3346 de 2006, por medio del cual se crearon las plantas de personal de los juzgados administrativos, así como el contenido del acta de reunión de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, del manual de implementación de los Juzgados Administrativos elaborado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se afirmó por el Juez a quo, dos (2) cosas: a) que a primera vista esa planta no se adecuaba con la problemática de congestión recurrente, ni con la especialidad y trascendencia de las competencias y las exigencias de rendimiento para elaborar la calificación, y b), que esa estructura de personal del juzgado se apartaba de la preceptiva 21 de la Ley 270 sancionada en 1996, como del procedimiento 5 de las Naciones Unidas relacionado con el deber de los Estados de proporcionar a los tribunales el equipo y el personal auxiliar necesario.

Pero no fueron solamente estas las pruebas de las que echó mano el Juez a quo para soportar su afirmación sobre la deficiencia de las plantas de personal, sino que además valoró el contenido del estudio llevado a cabo por la Universidad del Rosario y que se arrió a este expediente a través del oficio UDAEOF1-455 del 1° de Marzo de 2011 por la misma demandada y en el cual, en lo que tiene que ver con este puntual asunto, se encontró que frente a la problemática de eficiencia del sistema judicial, existían varios factores que hacían compleja la solución del problema, siendo uno de ellos el problema de estructura organizacional.

En el mismo sentido, ese estudio demostró que de conformidad con las cifras recogidas, los juzgados

siguen congestionados, por razón de que los egresos no han podido ser al menos equivalentes a los ingresos, lo que se traduce en una permanente acumulación de expedientes. Y al responder la pregunta sobre qué motiva a los juzgados, que no puedan mantener el mismo nivel de egresos que de ingresos, esa pregunta se podía abordar desde dos perspectivas: la primera, que hace que haya una alta demanda de acceso a la justicia y qué hacer para reducirla; y la segunda, qué impide incrementar los egresos y qué hacer para aumentar la productividad de los juzgados, es decir un tema relacionado en esencia directamente con el factor humano.

Desde la segunda perspectiva, que es la que interesa a la Sala, se encontraron varios factores: Uno, la conducta de las partes; Dos, el represamiento originado por la carga inicial con que comenzaron a operar estos despachos y el reparto natural de los nuevos y la insuficiencia de juzgados. Pero además, y de acuerdo con lo consignado en el estudio, los operadores judiciales expresaron que una causa relevante que permitía explicar en parte el fenómeno de congestión, estaba en la inadecuada estructura organizacional de los Juzgados Administrativos, por cuanto no correspondía a la tipología de los juzgados del circuito de las demás jurisdicciones, tanto por el personal asignado a cada despacho, como el funcionamiento secretarial de todos ellos.

Y si bien el estudio consideró necesario efectuar cargas efectivas de trabajo por funcionario para verificar la pertinencia de la información, no por ello y dado el origen de la misma, se puede desechar y por el contrario, se constituye en un elemento directo de comprobación.

Entonces, como conclusión, lo que existen son elementos de convicción que le permiten a este Tribunal, compartir la conclusión del Juez de primera instancia.

3.8. MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN

En este aparte el señor apoderado de la demandada hace una síntesis de lo que ha sido todo el proceso de descongestión de la jurisdicción contenciosa administrativa, desde el año 2008 hasta el 2012, así como a las medidas adoptadas y los resultados obtenidos, junto con recursos económicos utilizados.

Brilla por su ausencia en el numeral 8 del recurso de alzada, cargo alguno a través del cual se enjuicie el acierto de la sentencia de primer grado por este asunto y por lo tanto, esa circunstancia releva a la Sala de pronunciamiento alguno.

3.9. MOVIMIENTO DE PROCESOS

Igual a como aconteció con el numeral 8 del recurso de apelación, en este también se olvida por parte del apoderado de la demandada, plantear el o los motivos de inconformidad que sustentados en el contenido de este punto, estructuren un cargo de legalidad contra la sentencia pelada. En tal virtud y como se hizo para el anterior numeral, como no existe imputación alguna en este preciso numeral, el Tribunal por sustracción de materia no puede pronunciarse en ningún sentido. Se recuerda que en este numeral 9 de la apelación, se informó la información estadística reportada por los Juzgados Administrativos en todo el territorio nacional, entre los años 2007 a 2011.

3.10. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR PARA DECIDIR UN ASUNTO QUE CONSTITUTE COSA JUZGADA EN VÍA DE ACCIÓN POPULAR

Afirma el apelante que al haberse proferido la sentencia adiada 18 de julio de 2002, Sección Segunda, Subsección A, Sala de los Contencioso Administrativo, Acción popular, proceso radicación 25000-23-24-000-2002-0461-01 (AP-503), el amparo de los derechos colectivos a la prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración de justicia se definió en la aludida providencia, por lo que quedaron definidos temas como el de la estructura, la planta de personal y el funcionamiento de los Juzgados Administrativos.

El argumento esgrimido adolece de vocación de prosperidad, porque la cosa juzgada material que se dio en el asunto citado, únicamente cobija los aspectos facticos y jurídicos que rodearon esa precisa situación fáctica y jurídica, por manera que pretender extender esos efectos a actos administrativos distintos e incluso posteriores, no puede ser de recibo.

Aceptar tal postura, significaría en la práctica que cualquier autoridad, en este caso el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, con posterioridad a la sentencia citada por la demandada, podría proferir actos administrativos propios de sus competencias, en los cuales so pretexto de reglamentar el adecuado funcionamiento o readecuación de las plantas de personal, de la estructura organizacional de los Juzgados o en general de su adecuado funcionamiento, en los que se termine conculcando el derecho colectivo de administración de justicia y por vía de lo planteado por la demandada como cosa juzgada, esos actos estarían por fuera de la posibilidad de ser controvertidos por vía de acción popular, y por qué no, de la de simple nulidad, lo que verdaderamente resulta inadmisibile.

La situación jurídica definida con la sentencia traída por el apoderado de la demandada, no puede extender ultractivamente sus efectos de cosa juzgada a actos administrativos que no fueron materia de acusación por medio de la acción que desató dicha providencia judicial. Pero además, debe recordarse que aquí se fustiga la violación del derecho colectivo de administración de justicia en tanto que con la aplicación del Acuerdo 1392 de 2002 a los Jueces Administrativos, se pone en riesgo la efectividad de ese derecho, como ya en extenso se explicó en esta providencia.

3.11 CARENIA DE FUNDAMENTO FÁCTICO, JURÍDICO Y PROBATORIO DE PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS

Ya en el numeral 1 de este literal E), se dijo que: “ *pues se itera, la inaplicación del Acuerdo 1392 de 2002, está inescindiblemente ligada a la vulneración del derecho colectivo a la prestación de los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, categoría dentro de la cual se encuentra el de la función pública de administración de justicia, que además por su categoría, puede ser protegido excepcionalmente a través de la acción popular, tal como lo señaló acertadamente el juez a quo.*”, y con ello se descarta el argumento reiterativo en torno a que jamás se demandó el Acuerdo 1392 de 2002 y que las pretensiones habían sido unas y las decisiones en la sentencia eran distintas a lo peticionado en la demanda por el actor, aspecto puntual sobre el que también ya se pronunció este Tribunal, al momento de resolver la nulidad planteada, que tenía como fundamento, esencialmente el mismo que ahora merece la atención por parte de esta Sala de Conjuces.

Tampoco es acertado señalar que las decisiones adoptadas en la sentencia carecen de soporte probatorio, pues expresamente en la sentencia gravada el juez identificó cada uno de los medios de prueba, en este caso documental, que le sirvieron para adoptar las decisiones contenidas en la sentencia. Basta con mirar las páginas 12 a 39 de la sentencia, que corresponden a los folios 401 a 429 del cuaderno 7 del legajo.

3.12 CON LA SENTENCIA SE OCASIONAN PERJUICIOS CIERTOS E INMINENTES AL INTERÉS PÚBLICO

Argumenta el apelante, que los principios de eficiencia y eficacia en la administración de justicia armonizan con los derechos de los servidores judiciales en el sistema de carrera y que uno de los componentes de ese sistema de carrera el sistema de evaluación del desempeño y su calificación y que la “*suspensión inaplicación*” de la evaluación de servicios, para todos los Jueces Administrativos del país, excluye a los funcionarios judiciales unipersonales del sistema de carrera, del de méritos y de los principios de la administración de justicia.

El anterior planteamiento, persigue lo que en esencia se ha pretendido con el recurso de apelación a través de los hasta ahora catorce (14) puntos estudiados y decididos del recurso de alzada, esto es, que no se inaplique el acuerdo 1392 de 2002, pues se aviene a los postulados constitucionales y legales y respeta el derecho colectivo al servicio público de administración de justicia y sobre ese particular, motivo por el cual como quiera que sobre este tópico ya esta Sala tuvo oportunidad de referirse en el numeral 3.5 de este acápite, se remite a lo allí señalado.

En relación con la certeza del perjuicio y la inminencia de éste causado por las órdenes impartidas, no encuentra este Tribunal prueba alguna referida por el apelante para su adecuada demostración y tampoco aflora del expediente pieza probatoria que genere la convicción de que en efecto con la decisión, se causa el perjuicio que alega el apelante; lo que de plano desecha la infundada afirmación, en torno a que según la alzada, “... con la orden impartida dentro de la Acción Popular, coadministrando y vulnerando la (sic) orden constitucional se está provocando un perjuicio enorme e incalculable para el erario público, generando responsabilidades patrimoniales y disciplinarias para el Estado y para sus servidores”. Ahora bien, de llegar a existir el perjuicio de las dimensiones a las que se refiere el señor apoderado de la demandada, su origen no podría estar en la decisión del juez de primera instancia, por todo lo que se ha expresado.

3.13 LA SENTENCIA PLANTEA NUEVAMENTE EL DESCONOCIMIENTO DE LA GARANTÍA DE IMPARCIALIDAD

No resulta pertinente a estas alturas del trámite de este proceso, intentar revivir asuntos sobre los cuales previamente ha habido pronunciamiento judicial por parte de los órganos competentes. Pero además, y dejando de lado el anterior dislate de orden procesal, se equivoca la parte pasiva de esta acción, al pretender atar la decisión proferida por el Juez de primera instancia, con un interés directo de éste en dicho proceso, pues con ocasión de su decisión ha estado por fuera del sistema de méritos.

Debe relievase, con el fin de eliminar cualquier manto de duda sobre la imparcialidad de la sentencia proferida, que desde el 13 de agosto de 2009, el doctor Fabio Iván Afanador García, puso en conocimiento de las partes que estaba inscrito en carrera y que podría beneficiarse de la decisión final que se adoptara, motivo por el cual manifestó su impedimento y ordenó remitir el expediente al Juez 18 Administrativo del Circuito.

El Juez 18 referido, por medio de providencia calendada 19 de agosto de 2009, resolvió declarar infundado el impedimento que había manifestado el Juez 17 Administrativo Dr. Fabio Iván Afanador García, de tal manera que mayor transparencia e imparcialidad no se puede predicar, cuando se ha actuado como se ha recordado, incluso haciendo nuevamente referencia a este tema cuando se resolvió sobre las medidas cautelares (fols. 180 a 181 del cuaderno No. 1 del expediente).

Luego, el día 13 de mayo de 2001, se formuló recusación contra el Juez diecisiete 17 Administrativo por parte de la misma entidad demandada que hoy insiste en la supuesta violación del principio de imparcialidad, y ésta se desató a través de providencia de fecha 28 de mayo de 2010, no aceptando los hechos y procedencia de la causal de recusación invocada y se ordenó, otra vez, remitir al expediente al juzgado 18, que el día 23 de junio de 2010, declaró infundada la recusación. Lo dicho es más que suficiente para desvirtuar lo afirmado por el señor apoderado de la demandada.

3.14 En lo que tiene que ver con los aspectos contenidos en los numerales 14 y 15 del escrito de apelación, relativos ambos a las normas que contienen principios básicos y constitucionales estatutarios y relativos a la independencia judicial, para esta Sala de Conjueces, esos principios deben ser respetados por el Estado Colombiano, en virtud del denominado bloque de constitucionalidad y precisamente lo que se demostró, es que algunos de ellos, por su inobservancia, ponían en riesgo con los otros elementos identificados y probados, el servicio público de administración de

justicia, sobre los cuales incluso hizo referencia puntual probatoria el Juzgado.

Finalmente, como en el punto 15 se iteran argumentos ya utilizados en otros puntos del recurso, sobre los cuales ya la Sala se pronunció ampliamente, el Tribunal se releva de dar respuesta a los mismos.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

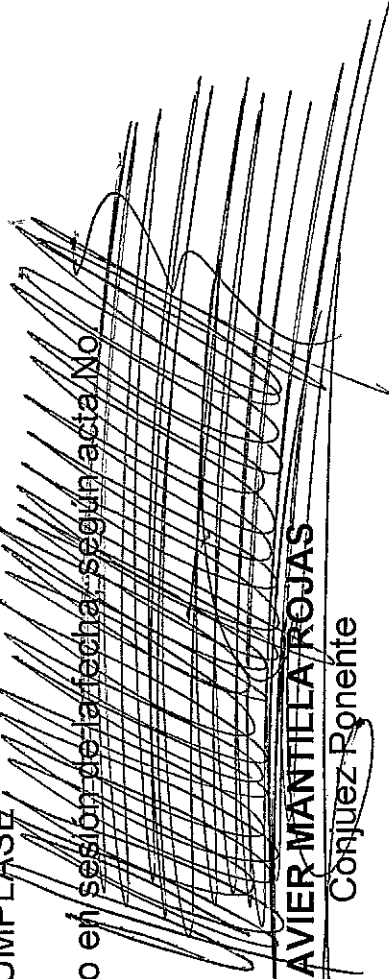
FALLA:

Primero: Confirmar en todas sus partes la sentencia adiada treinta (30) de abril de dos mil doce (2012) proferida por el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C.

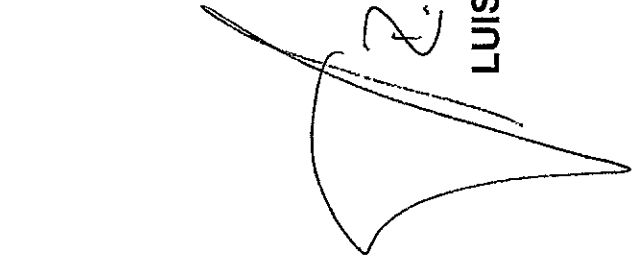
Segundo: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.


JAVIER MANTILLA ROJAS

Conjuez Ponente


MARÍA LOLITA BARRERA

Conjueza


LUIS RAMIRO ESCANDÓN HERNÁNDEZ

Conjuez