

Sentencia T-378/03

SISTEMA DE CARRERA-Finalidad esencial

CARRERA JUDICIAL-Finalidad

CARRERA JUDICIAL-Mérito como elemento esencial

SISTEMA DE CARRERA-Evaluación del desempeño

Uno de los componentes del sistema de carrera es la evaluación del desempeño, cuyos objetivos son garantizar el cumplimiento eficiente y oportuno de las funciones y servicios públicos, en atención a los fines esenciales del Estado, y fomentar el desarrollo integral del servidor público. Estos propósitos lo caracterizan como un mecanismo dinamizador de mejoramiento institucional y del personal vinculado con las entidades estatales. El objeto de evaluación lo constituyen la eficiencia y la eficacia del empleado en el desempeño de su empleo durante un período determinado. El superior inmediato pondera las actuaciones del empleado con las funciones a su cargo y valora tanto el rendimiento y la calidad del trabajo como el comportamiento laboral del funcionario.

CARRERA JUDICIAL-Regulación normativa de la evaluación del desempeño

En el caso específico de la carrera judicial, la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados está regulada por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y reglamentada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

CARRERA JUDICIAL-Características de la evaluación de servicios

ACCION DE TUTELA-Protección de derechos fundamentales

CARRERA JUDICIAL-Calificación de servicios de Magistrado de Tribunal

CARRERA JUDICIAL-Justificación o motivación de las actas de calificación

Las actas de calificación de los procesos y actuaciones contienen la correspondiente motivación o justificación, referida al contenido material de las providencias y ajena a apreciaciones subjetivas o irrazonables, lo que impide al juez constitucional inferir la

vulneración de los derechos fundamentales invocados por el actor, quien considera injusto el puntaje asignado a su labor.

CARRERA JUDICIAL-Evaluación del factor calidad

La calificación o evaluación del Factor Calidad se fundamenta en el análisis técnico y jurídico de procesos o actuaciones con sentencia o decisión de fondo y se hace sobre dos grandes aspectos: la Dirección del Proceso y la Sentencia o decisión objeto de recurso. La Dirección del Proceso se refiere a la conducción de la gestión procesal, incluido el ámbito probatorio y la habilidad del funcionario en el manejo general de las audiencias como supremo director de las mismas. La Providencia se evaluará teniendo en cuenta la valoración jurídica, desde el punto de vista procedimental, probatorio y sustancial, aspectos éstos que atañen a la comprensión y solución del problema jurídico debatido, al conocimiento del tema y a la lógica del razonamiento para sustentar las tesis que se admiten y refutar las que se rechazan; la comprensión fáctica y de alegatos de las partes; la estética en la presentación, el manejo gramatical, la redacción y la ortografía. Así mismo, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 270 de 1996, la pulcritud del lenguaje; la claridad, la precisión y la concreción de los hechos materia de los debates y de las pruebas que los respaldan, así como en la elaboración de los resúmenes de los alegatos de las partes. La evaluación sobre este aspecto debe ser emitida con observancia de los principios de independencia y autonomía de los jueces, consagrados por la Constitución Política.

JUEZ CONSTITUCIONAL Y CALIFICACION DE SERVICIOS-No puede inmiscuirse en revisión de puntajes/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y CALIFICACIÓN DE SERVICIOS-Impugnación

El carácter residual y excepcional de este mecanismo de protección no faculta al juez constitucional para constituirse en instancia de revisión de los puntajes y de los criterios considerados por el evaluador en la calificación de servicios. El juez de tutela no está legitimado para inmiscuirse en este debate estrictamente probatorio sobre la justicia o injusticia de la ponderación del Factor Calidad, dentro del proceso de evaluación del desempeño de los funcionarios pertenecientes a la carrera judicial. Exigir al juez de tutela que proceda a determinar la justicia o la objetividad de la ponderación de cada uno de los factores que se evalúan periódicamente a los empleados de carrera, implica percibirlo como

una instancia administrativa jerárquica de cada evaluador, es decir de cada superior inmediato. Nada más alejado del carácter de medio de defensa judicial residual y excepcional que le ha asignado el Constituyente de 1991.

DEBIDO PROCESO-Calificación se realizó atendiendo el número mínimo de procesos

La calificación integral definitiva se consolidó, efectivamente, atendiendo el número mínimo de procesos o actuaciones exigidos por el reglamento y garantizando el derecho de defensa y de contradicción que le asiste al accionante. Por lo tanto, el reproche aducido por el actor en relación con los hechos nuevos no resulta suficiente para configurar una vulneración del derecho al debido proceso.

CARRERA JUDICIAL-Evaluación del factor eficiencia o rendimiento

La ponderación del Factor Eficiencia o Rendimiento de los funcionarios de Carrera Judicial se basa en dos instrumentos: el Índice de Evacuación y la Carga Estándar. Para obtener el Índice de Evacuación se dividirá el total de egresos durante el período por la carga de negocios con trámite en el mismo lapso. Para este efecto se consideran como egresos los negocios que se encuentren para archivar o hayan sido archivados en forma definitiva por terminación, los remitidos a otros despachos con sentencia o decisión definitiva y aquellos en que se haya dictado sentencia o decisión que resuelva de fondo el asunto en la respectiva instancia, aun cuando se encuentren con un trámite posterior a la misma, excepto en primera instancia los procesos en que existan bienes embargados y secuestrados que deban ser objeto de remate. La Carga Estándar corresponde al número de negocios con trámite que un funcionario está en capacidad de atender, teniendo en cuenta su especialidad y categoría y será determinada oportunamente por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con base en el promedio aritmético obtenido sobre el volumen real de negocios, excluidos los extremos, que durante el período estuvieron a cargo de los despachos que lograron un índice de evacuación igual o superior al 90%.

PRINCIPIO DE CELERIDAD Y EFICIENCIA DE LA FUNCION JUDICIAL-Prevalencia

CARRERA JUDICIAL-Calificación de desempeño frente a la carga estándar

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no vulneración de derechos fundamentales

Referencia: expediente T-677646

Acción de tutela instaurada por Reinaldo Guillermo Cote Ruiz contra la Corte Suprema de Justicia y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil tres (2003).

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia dictada en el asunto de la referencia por la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Civil.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

El accionante, Reinaldo Guillermo Cote Ruiz, Magistrado de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, interpone acción de tutela para solicitar el amparo de los derechos a una vida digna, a la igualdad, al buen nombre, al trabajo y al debido proceso, los cuales estima vulnerados con ocasión del procedimiento administrativo de calificación de servicios para el período 1º de enero de 1997 a 31 de diciembre de 1998, que culminó con la decisión de retirarlo del servicio y excluirlo del escalafón de la carrera judicial.

En respaldo de su petición expone los siguientes hechos y fundamentos:

El Acuerdo 488 del 15 de abril de 1999 amplió los plazos para la evaluación y calificación de servicios de los Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial. En aplicación de este Acuerdo, la Corte Suprema de Justicia disponía hasta el 14 de mayo de 1999 para evaluar el Factor Calidad de aquellos funcionarios y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura hasta el 30 de junio de 1999 para consolidar la correspondiente calificación integral de servicios.

No obstante, la Corte Suprema de Justicia tan solo remitió la calificación del Factor Calidad de

servicios el 4 de octubre de 1999 y el Consejo Superior de la Judicatura consolidó la evaluación integral de servicios el 12 de octubre siguiente.

Al actor se le asignó una calificación insatisfactoria de servicios y la notificación personal del acto que la contiene se surtió el 3 de noviembre de 2000, luego de una demora de más de 15 meses en el proceso. Por lo tanto, su calificación de servicios debió entenderse como satisfactoria, conforme con lo dispuesto por el artículo 10 del Acuerdo 198 de 1996, emitido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Expresa el accionante que tampoco se cumplió con el requisito contemplado en el Acuerdo 415 de 1999 para que el Factor Calidad corresponda a la evaluación de mínimo 10 negocios o actuaciones puesto que un proceso se le calificó dos veces, con argumentos y calificaciones diferentes, y otro proceso se le calificó como si fuera suyo cuando en realidad era de otro magistrado de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Para subsanar la irregularidad, se evaluaron otros dos procesos, “lo que condujo a que sólo en el mes de mayo de 2001 la Corte Suprema de Justicia remitiera a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la real y completa evaluación del Factor Calidad (...) sólo hasta el mes de octubre de 2001 la Sala Administrativa hizo en consecuencia la real y completa consolidación de la calificación integral mediante la Res. 0303 de octubre 10/01”¹.

Por ello advierte que cuando se comunicó oficialmente la evaluación del Factor Calidad y se produjo la consolidación de la calificación integral, ya había transcurrido inclusive un nuevo período de calificación, el correspondiente a los años 1999 - 2000. Aduce que el concepto del Consejo de Estado sobre la aplicación del artículo 10 del Acuerdo 198 también lo favorece. Transcribe lo siguiente: “Una simple lectura de la norma anterior -dice el Consejo de Estado- permite pensar que cuando el funcionario calificador no proceda a evaluar los servicios del empleado de la rama judicial sin justificar razonadamente tal omisión, se entiende que el servidor público ha obtenido una calificación satisfactoria, pero para el respectivo período que debió ser objeto de examen. (subrayo)”. Invoca igualmente el artículo 53 Superior para que, en caso de duda, prevalezca una interpretación favorable al trabajador.

En relación con la evaluación del Factor Calidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, informa que esa Corporación le asignó una calificación de 16 puntos sobre 40 posibles.

Estima que este puntaje “de ninguna manera se justifica si tenemos en cuenta las providencias que fueron objeto de evaluación, y en las cuales no se aprecian yerros jurídicos o errores inexcusables como para asignarles una calificación tan baja. Por el contrario, tales providencias, en su contenido y alcance, corresponden a interpretaciones razonables aceptadas de tiempo atrás por la jurisprudencia y la doctrina, y el hecho de que las decisiones o las razones en que se fundaron pudiesen no ser compartidas no puede implicar ni significa que se trate de fallos o decisiones insostenibles o de bajo nivel en el terreno jurídico”².

Aduce, igualmente, que la Corte Suprema de Justicia vulneró el derecho al debido proceso al incluir argumentos nuevos en la respuesta al recurso de reposición interpuesto en noviembre de 2000 contra la evaluación del Factor Calidad, por lo cual no se le garantizó el derecho de defensa.

Manifiesta que otra irregularidad en la que incurrió la Corte Suprema consiste en la diferente información suministrada en respuesta a un derecho de petición, en la que le informa que su calificación del Factor Calidad para el período en referencia fue de 18 puntos, mientras que al Consejo Superior de la Judicatura le reportó un total de 16 de puntos.

Afirma que la Corte Suprema tampoco tuvo en cuenta los criterios señalados en los artículos 55 de la Ley 270 de 1996 y 14 del Acuerdo 198 de 1996, sobre la valoración jurídica de las sentencias, desde el punto de vista procedimental, probatorio y sustancial.

Considera, de otro lado, que el sistema para calificar el Factor Eficiencia o Rendimiento es injusto y desigual, como quiera que posibilita que un magistrado de una Sala que tenga poco trabajo y por tanto un índice de evacuación del 100% sea calificado con el máximo puntaje, mientras que un magistrado de otra Sala, que produzca mucho más pero con un mediano índice de evacuación, puede ser mal calificado. A partir de esta descripción, concluye que “como por lo menos en cuanto al período 1997-1998 simplemente se ha atendido al índice de evacuación, asignándole un mayor puntaje al que mayor índice tenga pero con una menor producción”³, como sucede en su caso, entonces se le ha dado un trato injusto y desigual, discriminatorio, prácticamente castigándosele la mayor carga laboral que tuvo, de la cual no tiene culpa, violándose así su derecho a la igualdad.

Finalmente expresa que con los procedimientos adelantados, los sistemas aplicados, las

irregularidades presentadas, la demora en la calificación, la falta de aplicación de los criterios previstos, al calificarse sus servicios se han violado los derechos fundamentales a una vida digna, a la igualdad, su buen nombre y al debido proceso, no solamente por la calificación en sí misma, que ofende su dignidad como magistrado, sino por los efectos de la misma al ser injustificadamente excluido del escalafón de la carrera judicial. Además se viola su derecho al trabajo pues al ser excluido del escalafón se produce el retiro del servicio, con lo cual se le causa a él y a su familia perjuicios irremediables ya que sólo dispone de su salario para atender todas las necesidades personales y familiares en los diferentes aspectos de vivienda, educación, salud, manutención, etc.

Por lo anterior, solicita al juez de tutela que suspenda la aplicación del acto administrativo que consolidó definitivamente como insatisfactoria la calificación de sus servicios y la del acto administrativo que lo excluyó del escalafón de la carrera judicial. Pide además que en la sentencia que se dicte se exprese que la orden de tutela permanecerá vigente durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción que dentro de los 4 meses siguientes instaurará, de conformidad con el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991.

En el expediente obran las siguientes pruebas, relacionadas con la evaluación y calificación de servicios del accionante para el período laboral comprendido entre el 1º de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 1998:

- Formulario de Calificación o Evaluación de Servicios al accionante⁴.
- Formulario de ponderación de los subfactores que integran la evaluación del Factor Organización del Trabajo⁵.
- Formularios del análisis técnico y jurídico de procesos y actuaciones que dieron lugar a la calificación del Factor Calidad⁶.
- Recurso de reposición interpuesto por el accionante contra el acto administrativo que contiene la calificación integral de sus servicios por el período en referencia⁷.
- Copia de providencias judiciales en que el accionante actuó como Magistrado Ponente y que fueron objeto de evaluación y calificación del Factor Calidad⁸.

- Oficio CSJ-Sala Laboral-Of. No. 4098, del 22 de febrero de 2001, por el cual la Secretaria de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia informa al accionante que en consideración a que la sentencia No. 21939A le había sido calificada dos veces, la Sala aprobó fijar como nota a la providencia en mención la que obtuvo mayor puntaje⁹.
- Resolución No. 218 del 11 de julio de 2001 por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el actor contra el acto que contiene su calificación integral de servicios¹⁰.
- Solicitud de revocatoria directa interpuesta por el actor el 15 de agosto de 2001 contra la Resolución No. 218 del 11 de julio de 2001¹¹.
- Derecho de petición formulado por el accionante al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el 15 de agosto de 2001¹².
- Oficio del 17 de septiembre de 2001, por el cual el Director de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura da respuesta al derecho de petición formulado por el accionante. Incluye anexos con la información solicitada¹³.
- Recurso de reposición interpuesto por el actor el 26 de noviembre de 2001 contra la Resolución No. 303 del 10 de octubre de 2001¹⁵.
- Resolución No. 083 del 13 de marzo de 2002, por medio de la cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura decide el recurso de reposición interpuesto por el actor contra la Resolución No. 303 del 10 de octubre de 2001¹⁶.
- Resolución No. 201 del 6 de mayo de 2002 por medio de la cual el Director de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispone la exclusión del actor del Escalafón de la Carrera Judicial¹⁷.
- Recurso de reposición interpuesto por el accionante el 24 de mayo de 2002 contra la Resolución No. 201 del 6 de mayo de 2002¹⁸.
- Resolución No. 390 del 13 de junio de 2002 por medio de la cual el Director de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior

de la Judicatura resuelve el recurso de reposición interpuesto por el actor contra la Resolución No. 201 del 6 de mayo de 2002¹⁹.

- Recurso de queja interpuesto por el actor el 5 de julio de 2002 contra la Resolución No. 390 del 13 de junio de 2002²⁰.

- Resolución No. 500 del 26 de julio de 2002 por medio de la cual el Director de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura rechaza el recurso de queja interpuesto por el accionante²¹.

3. Decisión judicial objeto de revisión

En Sala de Conjuces, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia denegó por improcedente la acción de tutela en el proceso de la referencia. Como fundamento de su decisión expuso los siguientes argumentos:

Los actos acusados pueden ser materia de discusión en el seno del proceso contencioso administrativo correspondiente, puesto que la existencia de medios de defensa judicial inhibe la posibilidad de acceso al amparo constitucional. Al estar estos actos dotados de la presunción de legalidad, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se yergue a modo de trámite judicial adecuado y apto para el fin buscado por el accionante.

Es inexistente la vulneración al derecho al buen nombre pues el debate se caracterizó “por la publicidad con que ha contado el accionante, la motivación en extenso, la discusión abierta y el respeto al derecho de defensa, cuyo recurrente ejercicio aparece inocultable en cada una de las varias oportunidades de que hizo uso solicitando reposición o información”²².

Es improcedente la aplicación del artículo 10 del Acuerdo 198 de 1996, el cual alude a las hipótesis en que se omita la evaluación, pero no a las que ésta se realice en forma tardía, como lo quiere hacer notar el accionante. Por ende, no es del caso pregonar la comisión de una vía de hecho, en la medida en que tal interpretación no se ofrece irrazonable o desproporcionada, hasta el punto que la calificación extemporánea no comporta necesariamente la presunción de calificación satisfactoria.

En relación con el carácter subjetivo de la calificación dada al Factor Calidad por la Corte Suprema de Justicia, estima que en las actas aparece la información que evidencia que se

trata de “una conducta objetiva, clara, concreta, particular y motivada, que impiden al juez constitucional ingresar a verificar si la valoración resulta afortunada en su contenido material”²⁴.

Sobre la calificación de providencias ajenas o la evaluación doble de una de ellas, tal circunstancia “no constituye hoy razón de la tutela, pues fueron advertidas y subsanadas en su momento, tras la propuesta del recurso que hiciera el interesado”²⁵.

Finalmente, la forma de valoración del rendimiento tampoco puede ser objeto de la tutela, pues obedece a un acto general, impersonal y abstracto, eficaz y vigente al momento de los hechos, que debió ser impugnado oportunamente ante el juez contencioso administrativo.

Por lo tanto, al no vulnerarse ningún derecho, no se causa ningún perjuicio irremediable al accionante, dado que éste sólo se daría en la medida en que se haya ocasionado desmedro a alguno de los derechos fundamentales.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Problema jurídico

En relación con el proceso objeto de revisión, a esta Sala le corresponde determinar si al accionante se le conculcaron derechos constitucionales fundamentales con ocasión de las actuaciones administrativas surtidas por la Corte Suprema de Justicia y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y que culminaron con la decisión de retirarlo del servicio y excluirlo del escalafón de la carrera judicial.

Con tal propósito, la Sala hará referencia a los principios y finalidad de la carrera judicial; al sistema de evaluación del desempeño de los magistrados de Tribunal y a los fundamentos de la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales, para luego establecer, frente al caso concreto, la procedencia del amparo constitucional solicitado.

1. El sistema especial de carrera judicial en la Constitución de 1991

1.1. El régimen jurídico de los servidores públicos en Colombia se configura principalmente a partir de la noción del empleo público. Esta figura jurídica es esencial en la determinación, por ejemplo, de las categorías de los servidores públicos, del régimen de responsabilidad en

sus diferentes modalidades, de los procesos de selección de funcionarios, de las escalas de remuneración, de los programas de bienestar social o de capacitación y de la evaluación del desempeño de los empleados.

La Constitución Política consagra varios principios en relación con el empleo público, que rigen naturalmente en la carrera judicial: 1) señala los elementos que integran el concepto de empleo público -art. 122-; 2) incorpora una tipología específica, según la cual los empleos serán de carrera, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, de trabajadores oficiales y aquellos que determine la ley -art. 125-; 3) establece, como regla general, que los empleos en los órganos y entidades del Estado sean de carrera -art. 125-.

Por su parte, el sistema de carrera es una modalidad de administración de personal en el sector público, que tiene como objetivos mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y está cimentada en los principios de la igualdad y del mérito, que determinan el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro del servicio.

La jurisprudencia Constitucional ha señalado el papel que corresponde al sistema de carrera en la armonización de los principios de eficiencia y eficacia de la función pública, con los derechos de los servidores públicos. Al respecto señaló que “En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública. Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho”²⁶.

De tal suerte que la Carta Política contiene los principios que orientan el sistema de carrera de los servidores públicos: 1) señala que la provisión de los empleos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley -art. 125-; 2) establece que el retiro del servicio de los empleos de carrera se dará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley -art. 125-; 3) proscribire que la filiación política de los ciudadanos determine su nombramiento para un

empleo de carrera, su ascenso o remoción-art. 125-; 4) además de los preceptos sobre el régimen general de carrera, contiene referencias a seis sistemas especiales de carrera, a saber: (i) la carrera judicial -arts. 232 y 256-; (ii) la carrera en la Fiscalía General de la Nación -art. 253-28; (iii) la carrera administrativa especial para los funcionarios de la Contraloría General de la República -art. 268-10-; (iv) la carrera para los empleados de la Procuraduría General de la Nación -art. 279-; (v) las Fuerzas Militares -art. 217-, y (vi) la Policía Nacional-art. 218-.

1.2. De acuerdo con los principios enunciados, la Carrera Judicial es un sistema especial de administración del personal al servicio de la rama judicial del poder público, basado en los principios de la igualdad y del mérito para determinar el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio de funcionarios y empleados, que tiene como finalidad garantizar la eficacia y calidad del servicio de administración de justicia y que se encuentra estructurado a partir de los principios constitucionales generales sobre el sistema de carrera de los servidores públicos y de las disposiciones especiales que consagre el legislador²⁹.

El sistema de carrera armoniza con otros preceptos consagrados en la Carta Política, en especial con el artículo 2^o que consagra como uno de los fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y que señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; el artículo 29, sobre el derecho al debido proceso; el artículo 228 que dispone que los términos procesales se observarán con diligencia, y el 229 que garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.

Con el fin de garantizar los principios y la finalidad de la carrera judicial se ha dispuesto que todos los procesos de selección para funcionarios y empleados de carrera en la Rama Judicial sean públicos y abiertos, en los cuales podrán participar tanto particulares como empleados vinculados al servicio, que reúnan los requisitos exigidos para desempeñar el cargo³⁰.

Así mismo, la Carrera Judicial se regula a partir del mérito, como elemento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro del servicio. Por ello exige se sus integrantes eficacia en su gestión, la cual se traduce en “un nivel satisfactorio de

rendimiento”³¹.

La jurisprudencia constitucional ha hecho referencia, en los siguientes términos, a este presupuesto del sistema de carrera judicial:

En particular, en lo que toca con la Rama Judicial, no podía haber sido más explícito el artículo 156 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), al declarar que “la carrera judicial se basa en el carácter profesional de funcionarios y empleados, en la eficacia de su gestión, en la garantía de igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos al efecto y en la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio”. (Subraya la Corte).

El artículo 157 de ese mismo estatuto ordena que la administración de la carrera judicial se oriente a atraer y retener a los servidores más idóneos, para así asegurar la calidad de la función judicial y del servicio. Por eso, para ejercer cargos y escalar posiciones dentro de la carrera judicial se requiere, además de los requisitos exigidos en disposiciones generales (calidades mínimas dispuestas por la Constitución o por la ley para cada empleo), haber superado satisfactoriamente el proceso de selección y aprobado las evaluaciones consiguientes, que deben realizarse de conformidad con los reglamentos que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, sobre la base de definir en cada prueba la idoneidad del aspirante sin más consideraciones que los resultados que obtenga. Estos lo califican o lo descalifican para acceder al cargo. ³²

Una vez señalados los principios constitucionales y jurisprudenciales sobre el empleo público y el sistema de la carrera judicial, la Sala se referirá en seguida a los aspectos característicos de la evaluación del desempeño laboral de los funcionarios judiciales, enfatizando en lo atinente a la evaluación de los Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial.

2. El sistema de evaluación del desempeño de Magistrados de Tribunal Superior de Distrito Judicial

2.1. Ahora bien, uno de los componentes del sistema de carrera es la evaluación del desempeño, cuyos objetivos son garantizar el cumplimiento eficiente y oportuno de las

funciones y servicios públicos, en atención a los fines esenciales del Estado, y fomentar el desarrollo integral del servidor público. Estos propósitos lo caracterizan como un mecanismo dinamizador de mejoramiento institucional y del personal vinculado con las entidades estatales.

Es igualmente un componente axial de los procesos administrativos, que más allá de apreciar el desempeño del empleado, permite evaluar el logro de las metas organizacionales y la existencia de factores externos que inciden en la gestión, para introducir los correctivos institucionales requeridos para incrementar la eficiencia del personal.

El objeto de evaluación lo constituyen la eficiencia y la eficacia del empleado en el desempeño de su empleo durante un período determinado. El superior inmediato pondera las actuaciones del empleado con las funciones a su cargo y valora tanto el rendimiento y la calidad del trabajo como el comportamiento laboral del funcionario.

La evaluación del desempeño debe ser objetiva, imparcial y fundada en el principio de equidad; además debe ser justa, para lo cual se tendrán en cuenta tanto las actuaciones positivas como las negativas, y estar referida a hechos concretos y a las condiciones demostradas por el empleado durante el lapso que abarca la evaluación, apreciadas dentro de las circunstancias en que desempeña sus funciones.

Este mecanismo es utilizado, entre otras acciones, para detectar las deficiencias que afectan los procesos administrativos; introducir oportunamente los correctivos; formular planes y programas de capacitación; evaluar y mejorar los sistemas de selección de personal y conceder estímulos y distinciones a los empleados.

Es igualmente un instrumento para determinar la permanencia o el retiro del servicio de los empleados escalafonados en carrera, pues la calificación insatisfactoria impone a la autoridad nominadora, en aplicación de los principios rectores del sistema, dejar sin efectos el respectivo nombramiento (CP, art. 125)³³. No obstante, el retiro del servicio de los empleados de carrera por calificación insatisfactoria en el desempeño del empleo, no constituye una sanción para el funcionario, sino una medida administrativa para el mejoramiento institucional y la eficacia de la función pública.

2.2. La regulación de la evaluación del desempeño tiene como propósitos garantizar los

derechos que asisten a los servidores públicos; señalar las obligaciones de los evaluadores y fijar el procedimiento para llevarla a cabo.

En el caso específico de la carrera judicial, la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados está regulada por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y reglamentada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura³⁴. Estas son sus principales características:

- La evaluación de servicios tiene como objetivo verificar que los servidores de la Rama Judicial mantengan en el desempeño de sus funciones los niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen su permanencia en el cargo³⁵.
- Todos los funcionarios y empleados vinculados al servicio en la Carrera Judicial deben ser calificados formal y periódicamente, aunque se desempeñen transitoriamente en condición distinta de la propiedad. Para el caso de los Magistrados de Tribunales Superiores y Administrativos la calificación o evaluación se llevará a cabo cada dos años³⁶. Cuando se trate de juez plural se calificará o evaluará únicamente al Ponente de la providencia aprobada³⁷.
- La evaluación de servicios deberá ser motivada y resultante de un control permanente del desempeño del funcionario o empleado. Comprenderá los factores de calidad, eficiencia o rendimiento, organización del trabajo y publicaciones. La calificación de los dos primeros factores será de 1 a 40 puntos; la del tercero, de 1 a 15 puntos, y la del cuarto, de 1 a 5 puntos³⁸.
- Se tendrán, para todos los efectos, como insatisfactorias las evaluaciones de servicios en que se obtenga un puntaje total inferior a 60 puntos, o cuando el resultado del factor calidad o del factor rendimiento sea inferior a 20 puntos.³⁹
- Los funcionarios de carrera serán evaluados por la Sala Administrativa de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura. Los superiores funcionales del calificado, remitirán de conformidad con el reglamento, el resultado de la evaluación del Factor Calidad, el cual servirá de base para la calificación integral. Por lo tanto, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura hará la calificación o evaluación integral de los Magistrados de Tribunales Superiores. Para el efecto, la Corte Suprema de Justicia remitirá la calificación o

evaluación del factor calidad en la forma y oportunidad que se determina en el Acuerdo 198 de 1996.⁴⁰

- El período de calificación o evaluación se iniciará el primero de enero y la consolidación de los correspondientes factores se hará en los meses de abril y mayo del año siguiente al vencimiento de éste.⁴¹

- Cuando la calificación o evaluación de servicios no se produzca por omisión imputable al evaluador se tendrá por satisfactoria para el evaluado, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.⁴²

- La calificación insatisfactoria en firme dará lugar al retiro del funcionario. Contra esta decisión proceden los recursos de la vía gubernativa.⁴³

- La exclusión de la Carrera Judicial de los funcionarios y empleados se produce por la evaluación de servicios no satisfactoria y por las causales genéricas de retiro del servicio. Además, el retiro de la Carrera Judicial lleva consigo el retiro del servicio y se efectuará mediante acto motivado, susceptible de los recursos de la vía gubernativa.⁴⁴

3. La tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales

Según lo prescribe el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial para la protección inmediata de derechos fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley.

Por ello, quien vea amenazado o vulnerado un derecho constitucional fundamental podrá acudir ante los jueces, en todo momento y lugar, con el fin de obtener la orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

La acción de tutela vino así a llenar los vacíos que presentaba el anterior sistema jurídico, ante todo en aquellos eventos en los cuales las personas no disponían de un medio de defensa judicial contra las conductas de las autoridades públicas, y en ciertos casos de los particulares, que implicaban la vulneración o amenaza de derechos fundamentales. De esta manera, el actual sistema instituye los mecanismos necesarios para hacer efectiva la protección de tales derechos, en aplicación del principio de respeto de la dignidad humana y

con el ánimo de lograr la efectividad de los derechos como uno de los fines esenciales del Estado y de garantizar la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P., arts. 1, 2 y 5).

Con tal finalidad, existen dos modalidades básicas de procedencia de la acción de tutela: en primer lugar, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, caso en el cual adquiere el carácter de mecanismo subsidiario⁴⁵ y el juez impartirá una orden de carácter definitivo; y, en segundo lugar, cuando existiendo el medio de defensa judicial éste no es idóneo o eficaz para evitar un perjuicio irremediable⁴⁶. En este evento, la orden judicial se imparte con carácter transitorio, mientras se emite pronunciamiento por el juez ordinario.⁴⁷

Así las cosas, el juez de tutela deberá verificar, por principio, la efectiva vulneración o amenaza del derecho fundamental de los accionantes, para luego establecer si existe o no otro medio de defensa judicial ante el cual pueda ventilarse el conflicto. Si no se dispone de medio de defensa judicial, deberá darse curso a la acción de tutela. Por el contrario, si existe medio de defensa judicial, deberá considerar, frente a las circunstancias del caso, su eficacia para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues esta condición será la que lo faculte como juez constitucional para decidir de fondo en el asunto puesto a su conocimiento. Al respecto, la Corte ha señalado que “para los efectos de establecer cuando cabe y cuando no la instauración de una acción de tutela, el juez está obligado a examinar los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, para verificar sí, por sus características, el caso materia de estudio puede ser resuelto en relación con los derechos fundamentales posiblemente afectados o amenazados, y con la efectividad indispensable para su salvaguarda, por los procedimientos judiciales ordinarios, o sí a la inversa, la falta de respuesta eficiente de los medios respectivos, hace de la tutela la única posibilidad de alcanzar en el caso concreto los objetivos constitucionales”⁴⁸.

Por consiguiente, para resolver acerca de la procedencia de la tutela habrá de verificarse en cada caso la vulneración o amenaza de derechos fundamentales involucrados. Si ello así acontece, se determinará luego la inexistencia de un medio judicial de defensa al que pueda acudir el afectado o, en caso contrario, se determinará su falta de idoneidad o eficacia para

la protección del derecho o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Significa lo anterior que la existencia de un medio de defensa judicial ordinario no genera, por sí, la improcedencia de la acción de tutela, pues la Carta Política la admite en los casos excepcionales antes referidos.

Así entonces, a partir de las precedentes consideraciones generales la Sala determinará la procedencia de la tutela en el caso objeto de revisión.

4. Caso concreto

En el presente caso, el accionante fue retirado del servicio y excluido del escalafón de la carrera judicial como consecuencia de la calificación no satisfactoria de servicios en su desempeño como Magistrado de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá en el período comprendido entre el 1º de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 1998.

Invoca la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, la igualdad, el buen nombre, el trabajo y el debido proceso, los cuales estima vulnerados con la actuación administrativa surtida por la Corte Suprema de Justicia y por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Para fundar su petición expone una serie de circunstancias, a las cuales la Sala hará referencia a fin de dar respuesta al problema jurídico planteado en este proceso de revisión.

El examen de los argumentos expuestos por el actor en sede de tutela se llevará a cabo en seguida, sobre la base de la existencia de un mecanismo ordinario de defensa judicial que el ordenamiento jurídico garantiza al accionante para impugnar las correspondientes decisiones administrativas, esto es la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

4.1. En primer lugar, el actor señala que la calificación integral de sus servicios para el período en referencia fue extemporánea pues se produjo con más de 15 meses de demora en relación con el plazo del que disponían las autoridades accionadas para cumplir con sus obligaciones. En efecto, afirma, en atención a la prórroga excepcional y transitoria del plazo por medio de los Acuerdos 415 de 1998 y 488 de 1999, la Corte Suprema debía enviar la evaluación del Factor Calidad antes del 14 de mayo de 1999 y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura consolidar la calificación integral de servicios antes del 30 de junio siguiente. No obstante lo anterior, la primera de las autoridades citadas tan sólo

envió la evaluación el 4 de octubre de 2000 y la segunda consolidó la calificación integral el 12 de octubre de 2000.

Por lo tanto, solicita que, en aplicación del artículo 10 del Acuerdo 198 de 1996 emitido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, su calificación de servicios sea considerada como satisfactoria. En consecuencia, que se disponga inaplicar, con carácter transitorio, los actos administrativos por los cuales se ordenó su retiro del servicio y la exclusión del escalafón de la carrera judicial.

En respuesta a este mismo argumento, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura estimó que era improcedente la petición efectuada por el actor. Al respecto señaló que “El artículo 10 del Acuerdo 198 de 1996 establece que cuando la calificación o evaluación de servicios no se produzca por omisión imputable al evaluador, se entenderá satisfactoria para el evaluado. Pero en el caso que ocupa a esta Sala, no es procedente la aplicación del artículo 10 del Acuerdo 198 citado, como quiera que no se da el requisito básico de la omisión en su realización, que permita considerar la calificación como satisfactoria, y su consolidación por fuera de los términos establecidos en los Acuerdos 198 de 1996, 415 de 1998 y 488 de 1999, no configura causa legal o reglamentaria que le otorgue dicho carácter”⁴⁹.

Ahora bien, dado el contenido del argumento expuesto por el actor, esta Sala de Revisión estima pertinente transcribir el contenido de la norma reglamentaria invocada:

Artículo Décimo.- Cuando la calificación o evaluación de servicios no se produzca por omisión imputable al evaluador se entenderá satisfactoria para el evaluado, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.⁵⁰

Como se aprecia, la norma exige un título específico para que opere la figura de la calificación o evaluación de servicios satisfactoria para el evaluado, que consiste en la falta de calificación o evaluación de servicios por omisión imputable al evaluador.

cuando la calificación de servicios se hace en una fecha posterior a aquélla en la cual debió realmente ésta efectuarse, pero sin que haya transcurrido un nuevo período de evaluación,

considera la Sala que tal irregularidad (que es de forma y no de fondo) no puede dejar sin efectos jurídicos una decisión de la administración que viene a desvirtuar enseguida la presunción legal consagrada en el artículo 10 del Acuerdo 198 de 1996.

Cree la Sala que el demandante está confundiendo el silencio administrativo positivo con la presunción legal, pues en el primer caso la norma (artículo 41 del C.C.A.) exige unos presupuestos para que se configure dicho fenómeno jurídico, entre otros: 1) Que esté consagrado de manera expresa en disposiciones especiales, es decir, que explícitamente la ley lo prevea para el caso concreto y particular, esto es, que sea de interpretación y aplicación restrictiva y no analógica, 2) Que provenga del ejercicio de un derecho de petición o de parte (artículos 23 Constitucional y 5 y 6 del C.C.A.) y, 3) Que previamente se agote el procedimiento establecido en el artículo 42 del C.C.A. para invocar el silencio administrativo positivo.⁵¹

En segundo lugar, la disposición exige, como título de imputación, la omisión asignable al evaluador, la cual deberá ser evaluada por el juez ordinario, por no corresponder su verificación al juez constitucional. Será entonces el juez de lo contencioso administrativo el que dé respuesta, entre otros, a los siguientes interrogantes, para efectos de la aplicación del artículo 10 del Acuerdo 198: 1º) ¿Cuál es la autoridad evaluadora de los Magistrados de Tribunal Superior: la Corte Suprema de Justicia o la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura?; 2º) Si es la Sala Administrativa, ¿le es imputable la demora de la Corte Suprema de Justicia? y 3º) Si es la Corte Suprema, ¿es justificable su tardanza en las razones que motivaron la expedición de los Acuerdos 415 de 1998 y 488 de 1999?.

Por consiguiente, la Sala concluye que el argumento expuesto es intrascendente para configurar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso que asiste al accionante.

4.2. Afirma el actor que al ser calificado el Factor Calidad con 16 puntos sobre un total de 40 puntos posibles, se asignó un puntaje injusto dado que en los procesos o actuaciones evaluadas no se aprecian yerros jurídicos o errores inexcusables, que ameriten una calificación tan baja. Agrega que sus providencias no contienen decisiones insostenibles o de bajo nivel jurídico. Por ello, solicita al juez constitucional que revise cuidadosamente dichas

providencias.

Los puntajes asignados inicialmente al factor calidad fueron impugnados por el actor, revisados por la Corte Suprema de Justicia y compartidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En la Resolución No. 218 de 2001 se expresa que en cuanto al puntaje asignado en el factor calidad, “la H. Corte Suprema de Justicia informó que no hay lugar a modificar la calificación obtenida por el doctor Reinaldo Guillermo Cote Ruiz y expuso las razones por las cuales ésta debe mantenerse. Considera esta Sala que los planteamientos expuestos por la H. Corte en el oficio PSCJ-0692, de conformidad con lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 46 del Acuerdo en cita, son suficientes para confirmar dicho puntaje”⁵². Esta consideración fue reiterada en la Resolución No. 303 del 10 de octubre de 2001.

En el mismo sentido, esta Sala de Revisión comparte los criterios expuestos por el juez de tutela, en cuanto las actas de calificación de los procesos y actuaciones contienen la correspondiente motivación o justificación, referida al contenido material de las providencias y ajena a apreciaciones subjetivas o irrazonables, lo que impide al juez constitucional inferir la vulneración de los derechos fundamentales invocados por el actor, quien considera injusto el puntaje asignado a su labor. Por ende, este será, igualmente, un debate que deberá surtirse ante el juez de lo contencioso administrativo y no a través de la jurisdicción de tutela.

4.3. Aduce el peticionario que la Corte Suprema de Justicia no tuvo en cuenta los criterios de la calificación de servicios establecidos en el artículo 55 de la Ley 270 y en el artículo 14 del Acuerdo 198 de 1996.

Frente a este punto y de acuerdo con el reglamento, debe recordarse que la calificación o evaluación del Factor Calidad se fundamenta en el análisis técnico y jurídico de procesos o actuaciones con sentencia o decisión de fondo y se hace sobre dos grandes aspectos: la Dirección del Proceso y la Sentencia o decisión objeto de recurso.

La Dirección del Proceso se refiere a la conducción de la gestión procesal, incluido el ámbito probatorio y la habilidad del funcionario en el manejo general de las audiencias como supremo director de las mismas.

La Providencia se evaluará teniendo en cuenta la valoración jurídica, desde el punto de vista procedimental, probatorio y sustancial, aspectos éstos que atañen a la comprensión y solución del problema jurídico debatido, al conocimiento del tema y a la lógica del razonamiento para sustentar las tesis que se admiten y refutar las que se rechazan; la comprensión fáctica y de alegatos de las partes; la estética en la presentación, el manejo gramatical, la redacción y la ortografía. Así mismo, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 270 de 1996, la pulcritud del lenguaje; la claridad, la precisión y la concreción de los hechos materia de los debates y de las pruebas que los respaldan, así como en la elaboración de los resúmenes de los alegatos de las partes. La evaluación sobre este aspecto debe ser emitida con observancia de los principios de independencia y autonomía de los jueces, consagrados por la Constitución Política.⁵³

Sobre el particular, estima esta Sala de Revisión que, en concordancia con lo ya señalado, el carácter residual y excepcional de este mecanismo de protección no faculta al juez constitucional para constituirse en instancia de revisión de los puntajes y de los criterios considerados por el evaluador en la calificación de servicios, máxime cuando en el expediente aparecen las copias de los formularios de evaluación de cada proceso o actuación, en los cuales se expresan las razones que determinaron cada calificación. El ordenamiento jurídico tiene a disposición del funcionario evaluado el medio judicial de defensa idóneo para impugnar las calificaciones de servicios que considere injustas, pues la tutela no está instituida para resolver cualquier inconformismo que susciten las decisiones administrativas.

En otros términos, el juez de tutela no está legitimado para inmiscuirse en este debate estrictamente probatorio sobre la justicia o injusticia de la ponderación del Factor Calidad, dentro del proceso de evaluación del desempeño de los funcionarios pertenecientes a la carrera judicial. Exigir al juez de tutela que proceda a determinar la justicia o la objetividad de la ponderación de cada uno de los factores que se evalúan periódicamente a los empleados de carrera, implica percibirlo como una instancia administrativa jerárquica de cada evaluador, es decir de cada superior inmediato. Nada más alejado del carácter de medio de defensa judicial residual y excepcional que le ha asignado el Constituyente de 1991.

De tal suerte que, en este caso, la jurisdicción contencioso administrativa constituye

igualmente el escenario natural para la confrontación de estos argumentos, según se deduce de la naturaleza de los criterios y aspectos evaluados en el Factor Calidad.

4.4. Considera igualmente el actor que la Corte Suprema de Justicia no cumplió con el número mínimo de procesos o actuaciones que debían ser evaluadas y calificadas, es decir diez (10), puesto que de las 10 que evaluó, una de ellas fue calificada dos veces, por cierto con argumentos y calificaciones diferentes, y otra pertenecía a otro magistrado de la Sala Laboral del Tribunal. Agrega que al responder el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo que contiene la calificación integral de servicios para el período en referencia, la autoridad accionada incluyó argumentos nuevos, los cuales no tuvo oportunidad de controvertir. Por ello estima vulnerado su derecho de defensa. Concluye que al corregir estas deficiencias, con ocasión del recurso de reposición interpuesto contra el correspondiente acto administrativo, la Corte Suprema de Justicia efectivamente realizó la evaluación del Factor Calidad hasta el mes de mayo de 2001 y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura efectuó la consolidación de la calificación integral en el mes de octubre de 2001, es decir cuando ya había transcurrido un nuevo período de evaluación, por lo que es aplicable en su caso el criterio adoptado por el Consejo de Estado.

Observa esta Sala de Revisión que el argumento expuesto por el actor tiene tres componentes que merecen ser tenidos en cuenta: de un lado, lo relacionado con el número mínimo de procesos o actuaciones que debían ser evaluados⁵⁴; de otro lado, la garantía del derecho de defensa frente a los hechos nuevos expuestos en la respuesta a su recurso de reposición contra el acta de calificación integral de servicios y, finalmente, los alcances y la aplicación del concepto del Consejo de Estado sobre la evaluación de servicios cuando ya había transcurrido un nuevo período de evaluación.

4.4.1. En relación con el incumplimiento del número mínimo de procesos del actor evaluadas por la Corte Suprema de Justicia, baste señalar que si bien ello ocurrió dentro de la actuación administrativa, fue por reclamación interpuesta en su oportunidad por el propio accionante que esa Corporación procedió a calificar otros dos procesos, para sustituir los que fueron impugnados. En la información suministrada por el actor se comprueba esta circunstancia⁵⁵.

Por ello, no puede existir vulneración del debido proceso cuando los yerros cometidos por la

autoridad pública fueron subsanados oportunamente durante la actuación administrativa, garantizando los escenarios de confrontación y participación al interesado.

4.4.2. De otro lado, si bien el error de incluir hechos nuevos se presentó en la Resolución No. 218 del 11 de julio de 2001, por la cual se resolvió el recurso de reposición, lo cierto también es que fue oportunamente subsanado dentro de la actuación administrativa.

Por tal motivo, en la Resolución No. 303 del 10 de octubre de 2001 la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura consideró que “No obstante, revisado el expediente su pudo establecer que al expedir la Resolución No. 218 de 2001, no se dio la oportunidad para que el doctor Cote Ruiz pudiera controvertir las dos nuevas evaluaciones del factor calidad agregadas a su calificación integral, y, por tanto, se le está causando un agravio injustificado. Debe entonces procederse, de oficio, a revocar directamente la resolución antes citada y, como consecuencia, a decidir nuevamente el recurso de reposición interpuesto por el doctor Reinaldo Guillermo Cote Ruiz contra la calificación integral de sus servicios. (...) Pero, como las evaluaciones correspondientes a los procesos 22.682 A y 21.684 A, no han sido conocidas por el doctor Cote Ruiz, ya que no reposaban en el expediente en la fecha en que se produjo la calificación, su contenido debe darse a conocer al funcionario, con el fin de que pueda hacer uso de los recursos que la ley consagra, para controvertirlas”⁵⁶.

En concordancia con lo anterior, en la parte resolutive se decidió “Segundo: Excluir de la evaluación del factor calidad únicamente los formularios correspondientes a los procesos 21.939A, con fecha mayo 6 de 1999 y 24.402A, y en su lugar, incluir la evaluación de los procesos 22.682A y 21.684A, por lo expuesto en los considerandos de esta providencia. Tercero: Realizada nuevamente la consolidación de la calificación del factor calidad, incluyendo las nuevas evaluaciones, esta sigue siendo de 16 puntos. (...) Quinto: Contra la presente decisión procede recurso de reposición, respecto de la evaluación de los radicados 22.682A y 21.684A”⁵⁷.

Es decir, la calificación integral definitiva se consolidó, efectivamente, atendiendo el número mínimo de procesos o actuaciones exigidos por el reglamento y garantizando el derecho de defensa y de contradicción que le asiste al accionante. Por lo tanto, el reproche aducido por el actor en relación con los hechos nuevos no resulta suficiente para configurar una vulneración del derecho al debido proceso.

4.4.3. Finalmente, en relación con el criterio del Consejo de Estado sobre la aplicación del artículo 10 del Acuerdo 198 cuando la calificación se produzca luego de transcurrido un nuevo período de evaluación, concluye esta Sala que es inaplicable en el caso objeto de revisión por cuanto, como lo admite el peticionario, la evaluación integral de servicios se consolidó en octubre de 2000, sin que hubiese transcurrido el siguiente período de evaluación.

Tanto es así que el 14 de noviembre de 2000 el accionante interpuso el recurso de reposición contra el Acto Administrativo que contenía la calificación integral de los servicios prestados en el período comprendido entre el 1º de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 1998.

Asunto diferente es que la evaluación definitiva, luego de resolver los recursos que en diferentes oportunidades interpuso el accionante, haya quedado en firme luego de vencerse el período siguiente al que es objeto de evaluación. No obstante, esta circunstancia no constituye causal de reconocimiento automático de la presunción que consagra el artículo 10 del Acuerdo 198 de 1996 ni admite la aplicación del criterio expuesto por el Consejo de Estado.

De un lado, el artículo 10 del Acuerdo 198 se refiere al evento en que “la calificación o evaluación de servicios no se produzca por omisión imputable al evaluador”, sin que de ella pueda deducirse, simplemente, que se aplique por extensión analógica a los eventos de la calificación tardía, como sucedió en este caso. De otro lado, es inaplicable en este caso el criterio del Consejo de Estado, en cuanto éste se refiere a las calificaciones de servicios que se hacen cuando ha transcurrido un nuevo período de evaluación, y en el caso que se revisa se trata de una calificación tardía, efectuada antes de transcurrir el siguiente período de evaluación.

Al integrar estos dos aspectos se tiene que la presunción que consagra el artículo 10 del Acuerdo 198 de 1996 se refiere a la fecha en que se consolida y notifica la calificación de servicios integral y no al momento en que queda en firme el acto administrativo por el cual se ordena el retiro del servicio del funcionario o se excluye del escalafón de la carrera judicial. Y es razonable entenderlo de esta manera, en cuanto la fase de la calificación de servicios es claramente distinguible de la actuación administrativa que se surte con ocasión del acto por el cual se declara la insubsistencia del respectivo nombramiento. Tanto es así

que el funcionario evaluado está facultado para impugnar, si así lo desea, la calificación integral de servicios, aunque no haya sido ella insatisfactoria.

Desde esta perspectiva, los argumentos expuestos por el actor no constituyen fundamento suficiente para determinar la procedencia de la acción de tutela.

4.5. Informa el accionante que la Corte Suprema de Justicia reportó datos diferentes sobre la calificación total asignada al Factor Calidad para el mismo período, ya que en una ocasión informó que ella era de 16 puntos y en otra de 18 puntos.

Considera esta Sala que el argumento es intrascendente para efectos de determinar la procedencia de la acción de tutela. De un lado, ambas calificaciones son negativas en relación con el puntaje mínimo aprobatorio del Factor Calidad exigido por el reglamento, es decir de 20 puntos, y además porque, así se contabilizara la calificación mayor, es decir la de 18 puntos, la consolidación de la calificación integral de servicios seguiría siendo insatisfactoria, dado que el actor pasaría de una calificación definitiva de 54 puntos a otra de 56, en tanto el reglamento exige una calificación integral mínima aprobatoria de 60 puntos. Téngase en cuenta que el artículo 12 del Acuerdo 198 de 1996 dispone que “Se tendrán, para todos los efectos, como insatisfactorias las evaluaciones de servicios en que se obtenga un puntaje total inferior a 60 puntos, o cuando el resultado del factor calidad o del factor rendimiento sea inferior a 20 puntos”. Así las cosas, tampoco prosperará la acción de tutela con fundamento en este argumento.

4.6. De otra parte, el actor cuestiona el sistema adoptado para calificar el Factor Eficiencia o Rendimiento, al que considera injusto y desigual.

En relación con este argumento, debe señalarse que la ponderación del Factor Eficiencia o Rendimiento de los funcionarios de Carrera Judicial se basa en dos instrumentos: el Índice de Evacuación y la Carga Estándar.

De acuerdo con el reglamento, para obtener el Índice de Evacuación se dividirá el total de egresos durante el período por la carga de negocios con trámite en el mismo lapso. Para este efecto se consideran como egresos los negocios que se encuentren para archivar o hayan sido archivados en forma definitiva por terminación, los remitidos a otros despachos con sentencia o decisión definitiva y aquellos en que se haya dictado sentencia o decisión que

resuelva de fondo el asunto en la respectiva instancia, aun cuando se encuentren con un trámite posterior a la misma, excepto en primera instancia los procesos en que existan bienes embargados y secuestrados que deban ser objeto de remate.

La Carga Estándar corresponde al número de negocios con trámite que un funcionario está en capacidad de atender, teniendo en cuenta su especialidad y categoría y será determinada oportunamente por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con base en el promedio aritmético obtenido sobre el volumen real de negocios, excluidos los extremos, que durante el período estuvieron a cargo de los despachos que lograron un índice de evacuación igual o superior al 90%. (Ver: Acuerdo 198-96, art. 21).

En la respuesta dada al actor por parte del Director de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, en oficio UACJ-03303 del 17 de septiembre de 2001, se le informó lo siguiente en relación con la determinación de la Carga Estándar:

La carga estándar se utiliza para calificar el factor eficiencia o rendimiento de los despachos congestionados, es decir, con un número de asuntos superior al que razonablemente podrían solucionar definitivamente durante el período.

Lo anterior como quiera que la calificación del citado factor se realiza con base en la respuesta efectiva que el funcionario está dando a los usuarios, la cual se establece mediante el índice de evacuación, que se obtiene dividiendo los egresos efectivos reportados por su propia carga, también efectiva. Así las cosas, como regla general “el funcionario judicial sólo debe atender la carga de procesos que ha sido sometida a su conocimiento”.

De este modo, quien obtiene un índice de evacuación igual o superior al 90% tendrá el puntaje máximo, es decir 40 puntos. Quien obtiene un índice de evacuación inferior al 90%, será evaluado proporcionalmente al índice de evacuación obtenido, hasta un máximo de 39 puntos.

Pero como existen despachos congestionados, es decir, con un número de procesos superior a su posibilidad de respuesta, la H. Sala Administrativa estableció un procedimiento excepcional; en estos casos, para obtener el índice de evacuación base para su calificación, se divide el egreso efectivo del funcionario por la carga estándar ...”59.

Como se señala, la Carga Estándar es un mecanismo para garantizar una ponderación objetiva del Factor Eficiencia o Rendimiento, que será tenida en cuenta para determinar el índice de evacuación de despachos que tengan a su cargo un volumen de procesos superior a la carga estándar (Acuerdo 198, art. 21).

En el caso concreto, si bien es cierto, como lo afirma el accionante, que en el período objeto de evaluación se presentó el caso de la Sala Laboral de Tribunal Superior de Armenia en el cual sus Magistrados recibieron una carga promedio de 83 procesos, mientras él tuvo una carga efectiva de 756 procesos, también lo es que Magistrados de Salas Laborales de otros Tribunales soportaron en el mismo período una carga efectiva individual muy superior a la suya. Por ejemplo, cargas efectivas de 1004 y 1213 en Cartagena y 1730, 1360 y 1390 en Barranquilla.

Así mismo, al revisar el rendimiento de los 14 Magistrados de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, se aprecia que el actor fue el que mereció el menor puntaje en la calificación del Factor Eficiencia o Rendimiento durante el período 1º de enero de 1997 a 31 de diciembre de 1998: él obtuvo en este factor 23 puntos y los 13 Magistrados restantes puntajes superiores a los 30 puntos. Es más, 5 de ellos fueron calificados con el puntaje máximo, 40 puntos⁶⁰.

Pero más ilustrativa es la confrontación con el egreso efectivo real -no el porcentual- de los demás Magistrados de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá. Mientras el accionante logró un egreso efectivo de 398 procesos en el período en referencia, sus compañeros de Sala registraron egresos efectivos de 621, 607, 630, 592, 633, 602, 538, 667, 633, 478 y 574 procesos en ese lapso⁶¹. La misma tendencia se aprecia en la información sobre la ponderación del Factor Eficiencia o Rendimiento a nivel nacional, donde el índice de evacuación es muy superior al del Dr. Cote Ruiz: 55 de los 70 Magistrados de la Sala Laboral de Tribunales Superiores del país obtuvieron un índice de evacuación superior al 80%, en tanto el actor logró un índice del 52.65% en el mismo período⁶². La carga estándar fijada por el Consejo Superior de la Judicatura para el período en referencia fue de 923 procesos.

De acuerdo con lo anterior y como lo expresa el Director de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, el sistema establecido no comporta en sí mismo una desigualdad, pues en cumplimiento del principio de celeridad y eficiencia de la función judicial, los funcionarios

deben solucionar la totalidad de los procesos a su cargo, a menos que este volumen sea superior a la carga estándar, caso en el cual el índice de evacuación se obtendrá a partir de ésta. De otra parte, determinada la carga estándar no se puede predicar desigualdad en la calificación argumentando el puntaje que obtendría un funcionario que tiene una carga muy inferior a la suya o a dicho estándar; puesto que mal podría exigirse a éste egresos superiores al volumen de negocios a su cargo durante el período, o que, con apoyo en un mal concebido principio de igualdad, se pretenda que los funcionarios sólo estén obligados a solucionar definitivamente una carga equivalente o similar a la de despachos con baja demanda de justicia. Como se indicó, tal consideración sería contraria a los principios de celeridad y eficiencia consagrados en la Constitución y en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia⁶³.

Así entonces, por este aspecto es igualmente improcedente la acción de tutela: 1) el sistema está consagrado en normas de carácter general, impersonal y vigente, que debe ser impugnado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las cuales no son debatibles ante el juez de tutela, por no estar instituida para controvertir las inconformidades que resulten de la aplicación de este tipo de normas, y 2) Existe un procedimiento establecido para fijar, con criterios objetivos, la calificación del factor Eficiencia o Rendimiento: tal parámetro es la "Carga Estándar". De tal suerte que los funcionarios serán valorados y calificados en relación con su desempeño frente a la Carga estándar y no frente al desempeño de sus compañeros: Por ello, no puede concluirse que el sistema vulnere en este caso específico el derecho a la igualdad que asiste al accionante.

4.7. El accionante invoca, así mismo, la protección de sus derechos a una vida digna, al buen nombre y al trabajo. Sin embargo, debido a la naturaleza especial de la actuación administrativa que se controvierte, la vulneración de estos derechos está condicionada a la afectación del derecho fundamental al debido proceso. Por consiguiente, al no apreciarse que los argumentos expuestos en el proceso objeto de revisión trasciendan hasta la vulneración de este derecho, tampoco lo serán en relación con aquellos. Por lo tanto, su protección no corresponde al juez de tutela.

4.8. Finalmente, considera el accionante que la decisión de retirarlo del servicio le ocasiona un perjuicio irremediable, traducido en la imposibilidad de garantizar el pago de sus necesidades personales y familiares, como son la vivienda, educación, salud, manutención,

etc, dado que el salario es su única fuente de ingresos. Por ello solicita el amparo constitucional con carácter transitorio.

No obstante lo anterior, ha de negarse esta solicitud en la medida en que, como se señaló en el acápite precedente, la acción de tutela es un mecanismo excepcional de protección de derechos fundamentales, cuando éstos son vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos que señale la ley. De tal suerte que si la procedencia de la acción de tutela como mecanismo judicial de protección transitoria se funda en la concurrencia de tres elementos -la vulneración de derechos fundamentales del accionante, la existencia de un medio ordinario de defensa judicial y la necesidad de evitar un perjuicio irremediable-, y dado que en el presente caso no se observa la vulneración de derechos fundamentales, se concluye entonces que la ocurrencia de un perjuicio irremediable será insuficiente para determinar la procedencia de la tutela, razón por la cual la Sala no entra a estudiar la presencia de este presupuesto y el actor deberá atenerse a lo que en su caso resuelva la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por todo lo anterior, se confirmará la sentencia proferida en el proceso de la referencia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Confirmar la sentencia proferida en el proceso de la referencia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Segundo.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

- 1 Folio 3 cuaderno 1 del expediente.
- 2 Folio 6 cuaderno 1 del expediente.
- 3 Folio 15 cuaderno 1 del expediente.
- 4 Folio 30 cuaderno 1 del expediente.
- 5 Folio 31 cuaderno 1 del expediente.
- 6 Folios 32 a 41 cuaderno 1 del expediente.
- 7 Folios 42 a 47 cuaderno 1 del expediente.
- 8 Folios 66 a 189 cuaderno 1 del expediente.
- 9 Folio 193 cuaderno 1 del expediente.
- 10 Folios 195 a 198 cuaderno 1 del expediente.
- 11 Folios 199 a 203 cuaderno 1 del expediente.
- 12 Folios 204 y 205 cuaderno 1 del expediente.

- 13 Folios 206 a 237 cuaderno 1 del expediente.
- 14 Folios 243 a 247 cuaderno 1 del expediente.
- 15 Folios 248 a 253 cuaderno 1 del expediente.
- 16 Folios 256 a 260 cuaderno 1 del expediente.
- 17 Folios 262 a 264 cuaderno 1 del expediente.
- 18 Folios 265 a 273 cuaderno 1 del expediente.
- 19 Folios 275 a 280 cuaderno 1 del expediente.
- 20 Folios 281 a 285 cuaderno 1 del expediente.
- 21 Folios 287 a 290 cuaderno 1 del expediente.
- 22 Folio 123 cuaderno 3 del expediente.
- 23 Folios 124 y 125 cuaderno 3 del expediente.
- 24 Folio 125 cuaderno 3 del expediente.
- 25 Folios 125 y 126 cuaderno 3 del expediente.
- 26 Corte Constitucional. Sentencia C-479-92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 27 Corte Constitucional. Sentencia C-387-96 M.P. Hernando Herrera Vergara.
- 28 Según lo dispuesto por el artículo 253 de la Constitución y por disposición del artículo 159 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Fiscalía General de la Nación tendrá su propio régimen autónomo de carrera.
- 29 Cfr. Ley 270-96, arts. 156 y 157 y las sentencias C-037-96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-658-00 M.P. Antonio Barrera Carbonell.Sentencia y T-347-02 M.P. Jaime Araujo Rentería. Así mismo, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el régimen de la Carrera Judicial estará compuesto tanto por las normas que contiene la Ley Estatutaria de la

Administración de Justicia, como por aquellas que establezca el legislador ordinario.

30 Cfr. Ley 270-96, arts. 163 y 164.

31 Ley 270-96, arts. 156 y 157.

32 Corte Constitucional. Sentencia SU-133-98 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

33 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-514-94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

34 En la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia existen varias disposiciones que aluden a la facultad asignada a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para reglamentar el subsistema de evaluación del desempeño de los funcionarios pertenecientes a la carrera judicial (Cfr. L. 270-96, arts. 160, 170 y 172).

35 Cfr. Ley 270-96, art. 169 y Acuerdo 198-96, art. 1º.

36 Cfr. Ley 270-96, art. 172 y Acuerdo 198-96, Art. 2º y 9º.

37 Cfr. Acuerdo 198-96, Art. 2º, Pr. 1º.

38 Cfr. Ley 270-96, art. 170 y Acuerdo 198-96, art. 11.

39 Cfr. Acuerdo 198-96, art. 12.

40 Cfr. Ley 270-96, art. 172 y Acuerdo 198-96, art. 4º.

41 Cfr. Acuerdo 198-96, art. 9º, Pr.

42 Cfr. Acuerdo 198-96, art. 10.

43 Cfr. Ley 270-96, art. 172 y Acuerdo 198-96, art. 46.

44 Cfr. Ley 270-96, art. 173.

45 La Corte ha considerado que la tutela es un mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, característica que se deduce de la procedencia de la acción cuando el afectado no dispone de medio de defensa judicial para la protección de sus

derechos fundamentales. En este sentido, el carácter subsidiario se comprende en cuanto la tutela suple la inexistencia de medio ordinario de defensa judicial. Al respecto en la sentencia T-007 de 1992 se señaló que: "... la acción de tutela no procede, según el artículo 86 de la Carta, cuando el presunto afectado disponga de otros medios de defensa judicial. Allí radica precisamente la naturaleza subsidiaria de esa acción, la cual no es mecanismo alternativo o sustitutivo de los procesos que, de conformidad con las reglas constitucionales y legales, están a cargo de las distintas jurisdicciones".

46 Señala el artículo 86 de la Carta Política que la acción de tutela "procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Esta figura del perjuicio irremediable es tenida en cuenta en el Decreto 2591 de 1991, en donde se señala, art. 6º, que la acción de tutela es improcedente "1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante". El numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 fue declarado exequible por esta Corporación en la sentencia C-018 de 1993.

47 La naturaleza particular de un conflicto sometido a consideración del juez de tutela puede admitir, excepcionalmente, que se imparta una orden definitiva aunque se disponga de un medio judicial de defensa. Esta circunstancia se presenta, por ejemplo, cuando se imparte la orden de efectuar el pago de mesadas pensionales dejadas de cancelar al accionante que, con tal omisión, ve vulnerado su derecho al mínimo vital.

48 Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

49 Resolución No. 303 de 2001. Folios 245 y 246 cuaderno 1 del expediente.

50 Acuerdo No. 198 de 1996, por el cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamenta la calificación o evaluación de servicios de los funcionarios y empleados del sistema de carrera en la Rama Judicial.

51 Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "A". Sentencia de noviembre 1º de 2001. C.P. Alberto Arango Mantilla.

52 Folios 196 y 197 cuaderno 1 del expediente. El artículo 46 del Acuerdo 198, citado en el aparte de la Resolución No. 218-01, dispone que “En todo caso, los funcionarios y empleados evaluados serán informados sobre los resultados obtenidos en la calificación integral de servicios. Las calificaciones o evaluaciones de servicios insatisfactorias se notificarán por la correspondiente Sala Administrativa conforme al Código Contencioso Administrativo y contra ellas proceden los recursos de la vía gubernativa. (...) Parágrafo Segundo. Cuando quiera que las impugnaciones se relacionen con la calificación o evaluación del factor calidad, la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura, según el caso, solicitará el correspondiente informe al superior funcional que haya efectuado la calificación de que se trate, con el fin de incorporarlo a la respectiva decisión”.

53 Cfr. Acuerdo 198 de 1996, art. 14.

55 Cfr. Resolución No. 303 del 10 de octubre de 2001, por la cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura decide sobre la solicitud de revocatoria directa y sobre el recurso de reposición interpuestos por el actor. Folios 243 a 247 cuaderno 1 del expediente.

56 Folios 245 y 246 cuaderno 1 del expediente.

57 Folio 246 cuaderno 1 del expediente.

58 Folios 42 a 47 cuaderno 1 del expediente.

59 Folios 206 y 207 cuaderno 1 del expediente.

60 Cfr. Folio 213 cuaderno 1 del expediente.

61 Folios 214 y 215 cuaderno 1 del expediente. Solo un Magistrado de la Sala Laboral registró un egreso efectivo de 219 procesos. No obstante obtuvo un índice de evacuación de 72.28%, porque recibió una carga efectiva de 303 procesos, mientras que el actor obtuvo un índice de evacuación de 52.65%.

62 Folios 214 a 219 cuaderno 1 del expediente.

63 Cfr. Folio 129 cuaderno 2 del expediente.