

DAVID JULIAN WALTEROS REYES

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO A LOS CONJUECES POR
MORA JUDICIAL: ANÁLISIS A LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE
LAS ALTAS CORTES.**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL SOCORRO
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
SOCORRO, COLOMBIA
2023**

DAVID JULIAN WALTEROS REYES

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO A LOS CONJUECES POR
MORA JUDICIAL: ANÁLISIS A LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE
LAS ALTAS CORTES.**

Tesis para optar al título de Magister en Derecho Administrativo

DIRECTOR DE LA TESIS

WILMAN RAFAEL GUERRERO SIMANCA

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL SOCORRO
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
SOCORRO, COLOMBIA
2023**

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL SOCORRO

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESIDENTE RECTOR SECCIONAL

DRA. ERIKA PATRICIA RINCON REMOLINA

SECRETARIA SECCIONAL

DRA. MARTHA XIMENA RIVERA FRANCO

DECANO FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DRA. ISABEL CRISTINA RAMIREZ NUÑEZ

**COORDINADORA INVESTIGACIÓN FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

DRA. AMANDA PARRA CARDENAS

DIRECTOR TESIS

WILMAN RAFAEL GUERRERO SIMANCA

SOCORRO, COLOMBIA

2023

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada a:

Dios quien me ha regalado la vida a sido mi guía, fortaleza y su mano de fidelidad y amor han estado conmigo hasta el día de hoy.

Le dedico el resultado de este trabajo a toda mi familia. Principalmente, a mis padres que me apoyaron y contuvieron los momentos difíciles. Gracias por enseñarme a afrontar las dificultades sin perder nunca la cabeza ni morir en el intento.

Así como a mi esposa, por siempre estar proporcionándome fortaleza y acompañándome en cada decisión que tomo en el proceso de formación en esta carrera profesional.

De igualmanera, a mi hijo Juan José a quien he tenido que dejarlo solo en muchos momentos en los que he tenido que dedicarme a este proceso de preparación y formación académica.

Asimismo, al Respetado Doctor Milcíades Rodríguez Quintero, quien en todo momento está apoyando y aconsejando en la importancia de la preparación académica y el fortalecimiento de los conocimientos, así como la actualización de los mismos para que en donde se encuentre ejerciendo, se brinde un servicio de calidad.

También dedico este trabajo, a quien en su día de cumpleaños me acompaño y me brindo la fortaleza para sustentar este trabajo, querida tía Rubiela Walteros aunque no estes en este mundo, se que desde la diestra de Dios estar orgullosa de mis logros.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	5
ASPECTOS NORMATIVOS Y CONCEPTUALES DEL CONJUEZ EN EL MARCO JURÍDICO COLOMBIANO.....	5
1. El conjuetz: operador jurisdiccional y servidor público.....	5
1.1. Panorama del conjuetz en el Estado colombiano.....	7
1.2. Origen y fundamento jurídico de la figura.....	9
1.2.1. <i>Postulados normativos actuales del conjuetz</i>	11
1.2.1.1. Posesión del cargo.....	13
1.3. Naturaleza jurídica de la figura.....	14
1.3.1. <i>Diferencia entre conjuettes y auxiliares de la justicia</i>	15
1.3.2. <i>Aclaraciones jurídicas entorno a la regulación de la figura del conjuetz</i>	16
1.3.3. <i>Formas de remuneración</i>	17
1.3.3.1. Posición jurisprudencial frente a la remuneración del conjuetz.....	18
1.4. Función de administrar justicia ¿Cómo se posiciona el conjuetz?.....	20
CAPÍTULO II.....	25
POSTURA JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS: FENÓMENO DE LA MORA JUDICIAL.....	25
2. Responsabilidad patrimonial del Estado por los servidores públicos.....	25
2.1. Responsabilidad por mora judicial.....	27
2.1.1. <i>Criterios jurisprudenciales para determinar la mora judicial</i>	31
2.1.1.1. Posición del Consejo de Estado.....	32
2.1.2. <i>Posición de la Corte Constitucional</i>	33
CAPITULO III.....	36
ENTRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	36
3. Contexto de la mora judicial como problema estatal.....	36
3.1. Responsabilidad del conjuetz como funcionario jurisdiccional.....	39
3.1.1. <i>Aspectos derivados de la responsabilidad del Estado</i>	43

3.1.2. <i>Responsabilidad disciplinaria por mora judicial</i>	46
3.2. Lineamientos jurídicos a tener en cuenta para los conjuces.	49
CONCLUSIONES.....	53
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	55
ANEXO. Propuesta de reforma del Código General del Proceso al Instituto Colombiano de Derecho Procesal	59

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico. 1. Concepción de conjuez.....	6
Gráfico. 2. Normatividad y origen en materia de conjueces	11
Gráfico. 3. Naturaleza jurídica del juez: tratamiento de las altas cortes	23
Gráfico. 4. De la responsabilidad del Estado a la repetición del conjuez.....	30
Gráfico. 5. Responsabilidad del Estado por mora judicial	43
Gráfico. 6. Lineamientos a tener en cuenta frente a la figura de los conjueces	49

LISTA DE ABREVIATURAS

CGP: Código General del Proceso

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

LEAJ: Ley Estatutaria de Administración de Justicia

INTRODUCCIÓN

A partir de la llegada de la Carta Política de 1991, Colombia consolidó dentro de su estructura, la figura del Estado, Social y Democrático de Derecho. Esta permitió instaurar como pilar fundamental la dignidad humana y el respeto hacia todas las garantías ius fundamentales reconocidas dentro del contenido normativo de la Constitución. Ejemplo de esto último fue el reconocimiento del acceso a la administración de justicia como derecho fundamental que se desprende de los artículos constitucionales 29, 228 y 229.

Esto implica según indica la Corte Constitucional en sentencia T-799 de 2011, que el ordenamiento jurídico interno del Estado reconoce en la administración de justicia una forma de materializar todos los demás derechos fundamentales, bajo parámetros del debido proceso e igualdad. El carácter fundamental del acceso a la administración de justicia, permite comprender la amplia vocación garantista que tuvo el constituyente y el carácter orgánico que este tiene, al materializarse mediante una de las ramas del poder público.

Se deduce entonces que el acceso es en sí mismo un servicio que el Estado debe garantizar de forma eficiente y eficaz dentro de la esfera de su estructura, pues de no hacerlo y existir situaciones que lleven a una demora injustificada puede pregonarse la existencia de posibilidades responsabilidades no solo a nivel del Estado, sino también de quienes hacen parte como lo son los servidores públicos que por ocasión a sus funciones generan situaciones violatorias de los derechos fundamentales.

Es por ello que es una situación que el Estado debe tener como un servicio permanente, bajo estricto funcionamiento de quienes hacen las veces de operadores de justicia. Esto

significa que es a partir de un indebido funcionamiento o una situación adversa al adecuado funcionamiento del servicio, que se posibilita la declaratoria de responsabilidad, cuando del ejercicio de la administración de justicia, se vulneran derechos fundamentales. Sobre esto Morales (2022) explica que existen tres eventos, que es el error jurisdiccional, el defectuoso funcionamiento y la privación injustificada.

De los eventos el de mayor relevancia es el segundo, que termina por materializarse al existir los fenómenos de la congestión judicial, la mora y el retardo. Todos aspectos totalmente adversos a las finalidades constitucionales, pues generan un escenario que perpetua la ineficacia no del derecho *per se*, sino de la institucionalidad de quienes deben poderlo asegurar como lo son aquellos inmersos dentro de la rama judicial o por el contrario de aquellos particulares que de forma temporal adquieren calidad de operador de justicia (Niño, 2022).

Sobre esto último es que se parte un segundo análisis entorno de la figura jurídica del conjuez, que son según Vargas (2020) son abogados que son nombrados directamente por las altas cortes o por corporaciones judiciales -tribunales- para que ejerzan como magistrados de forma temporal, para que puedan generar mediante un voto, el desempate de posturas cuando dentro del tribunal no se genera cuórum en una determinada decisión. Esto debido a que existe diferencia de posturas o a su vez por impedimentos o recusaciones que puedan alterar la toma de un fallo judicial.

El objetivo de la existencia de dicha figura implica necesariamente el propiciar un escenario para que se dé un fallo en derecho y cuyos tramites estén acordes a la ley y constitución. Esto permitirá procurar por que el acceso a la administración de justicia se de

en debida manera y se pueda gozar de un margen de autonomía, imparcialidad e independencia para las situaciones que lo requieran (Vargas, 2020). Sin embargo, es justamente sobre este apartado que existen escenarios donde se pueda dar la mora judicial, como una demora en la emisión de fallos que debían estar a cargo justamente de aquellos abogados que estaban ostentando las funciones de conjuez.

Lo anterior se da en la medida que ningún operador de justicia está exento de que se presente dicho fenómeno dentro de su despacho judicial, al ser algo que es intrínseco a la misma administración de justicia. Sumado a esto en Colombia dicha figura tiene un tímido tratamiento no solo dentro de la misma codificación del CGP o del CPACA, sino que, en términos jurisprudenciales, su desarrollo ha sido poco abordado, por lo que, a pesar de cumplir con los mismos requisitos y funciones de un operador jurisdiccional, no se ha identificado el margen de responsabilidad al que puede recaer, esto debido a la propia naturaleza jurídica de la figura.

Sumado a esto Vargas (2020) explica que al ser considerada una figura cuyo tratamiento es totalmente excepcional para la administración de justicia, resulta poco tratado por las altas cortes y aún más cuando se habla de la mora judicial, de manera tal que es dable entrar a analizar que ha dicho las altas cortes frente al fenómeno, la figura y la posible responsabilidad que existe al ser estos funcionarios temporales por parte de la misma administración de justicia.

Por todo ello se tiene como pregunta problema eje de la investigación: *¿De qué forma son responsables patrimonialmente los servidores públicos en calidad de conjueces por*

mora judicial al tenor de los criterios jurisprudencias de las altas cortes en el Estado colombiano?

La investigación tiene un enfoque de tipo descriptivo y explicativo, frente a la primera, busca caracterizar la figura del conjuer dentro del contexto de sus funciones y competencias como parte esencial de los distritos a los que se encuentra adscrito, de manera que permita identificar el por qué se presenta el fenómeno de la mora judicial, ante este tipo de funcionarios. A su vez es explicativo en tanto que se permite establecer e identificar los criterios que ha dado los altos tribunales para darle aplicación a la responsabilidad extrapatrimonial del Estado a los servidores públicos cuando se presentan fenómenos que terminan por congestionar el aparato judicial como lo es el caso de la mora.

Por lo anterior, la composición del presente trabajo de grado de nivel maestría se compone de tres (3) momentos que son el desarrollo de cada uno de los objetivos específicos de la investigación. En el primer capítulo se analizarán los aspectos normativos y conceptuales del conjuer en el marco jurídico colombiano, así como sus competencias y visitados. En el segundo capítulo se estudia la figura de la responsabilidad del servidor público y los fenómenos que alteran la administración de justicia, finalmente en el último se estudian los lineamientos que deben ser aplicados para tener en cuenta a los conjueres dentro de la generación del fenómeno de la mora judicial dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

CAPÍTULO I.

ASPECTOS NORMATIVOS Y CONCEPTUALES DEL CONJUEZ EN EL MARCO JURÍDICO COLOMBIANO

El presente acápite busca abordar a nivel normativo y conceptual la figura del conjuez dentro de la estructura jurídica colombiana y de forma específica la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para ello se realizará un análisis sobre sus funciones, competencias, posibles responsabilidades, así como la manera en que este es resarcido económicamente por sus labores, para finalmente realizar una crítica a su estructura dentro de los postulados procesales.

1. El conjuez: operador jurisdiccional y servidor público

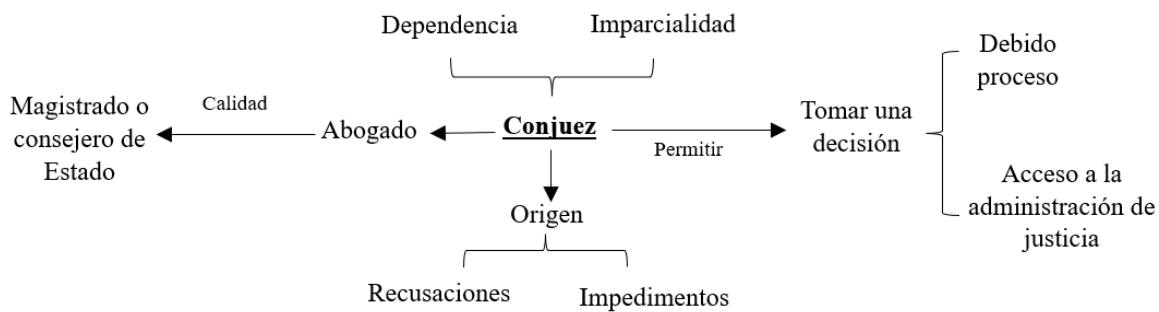
La figura del conjuez dentro del Estado colombiano, según indica Vargas (2020) es una institución a la que, dentro del ordenamiento jurídico, no se le ha dado la relevancia y el tratamiento que requiere, al punto de no existir claridad acerca de su naturaleza jurídica y la percepción procesal que esta tiene dentro de la administración. Sumado a esto, el tímido trato que las codificaciones procesales le han dado, junto al poco tratamiento por parte de la academia y la doctrina hacen del conjuez una figura que requiere de un desarrollo más amplio del que se le ha dado.

Se puede entender que el conjuez es un abogado y su nombramiento proviene de las corporaciones jurídicas dentro de las diferentes jurisdicciones, esto se hace con miras a que actúe como magistrado de los distintos tribunales o como consejero de Estado. Según Vargas (2020) la figura se presenta cuando dentro de una votación no existe cuórum decisorio, es decir, que no se da el número de magistrados suficientes para poder tomar una decisión final

respecto de un posible fallo.

Tales sucesos pueden tener origen en: i) la existencia de un posible impedimento o ii) que se den recusaciones contra uno o más de los magistrados que configuran la sala. Dicho esto, la finalidad de la figura es poder signar a un abogado cuyas condiciones académicas y profesionales lo hagan apto para poder tomar postura en los diferentes fallos que aborda la jurisdicción. Por ello su papel permite, que se tome una sentencia de fondo dentro de un proceso judicial y se pueda dar la materialización del derecho al acceso a la administración de justicia, tanto para las partes que demandan como para el mismo Estado, que están inmerso en el proceso contencioso administrativo.

Gráfico. 1. Concepción de conjuez



Fuente: realización propia

De su lado, la figura del conjuez busca que se asuma conocimiento sobre un caso, bajo los estándares de imparcialidad e independencia, con miras a garantizar el debido proceso legal. Esto se da según Vergara (2020) para poder mantener un equilibrio dentro de las diferentes jurisdicciones y que la toma de decisiones se dé bajo criterios de neutralidad total, por ello el conjuez se vincula con la existencia de los regímenes de recusaciones e impedimentos, pues es bajo estas dos que nace como una necesidad de proporcionar una

garantía al proceso judicial.

1.1. Panorama del conjuez en el Estado colombiano

El papel que juega la figura del conjuez dentro del ordenamiento jurídico colombiano, resulta acorde a la realidad propia de la administración de justicia, pues su significativa función permite evitar conflictos a nivel interno y por lo tanto generar mora o congestión judicial por causas de impedimentos y recusaciones. Sin embargo, lo que origina la figura justamente es lo que ocasiona un panorama crítico para la misma.

Vergara (2020) al respecto indica que el incremento de esta figura dentro del contencioso administrativo es exponencial, pero su génesis se debe a conflictos jurídicos internos de la misma jurisdicción, esto en tema de prestaciones sociales y laborales, así como de derechos que se ven suscritos por operadores jurisdiccionales como jueces y magistrados, igualmente fiscales, procuradores, defensores del pueblo y demás servidores que hacen parte de la rama judicial. Esto debido a las diferentes dinámicas ajustadas al sistema de administración de justicia, que debido a su propia estructura terminan por generar un ambiente laboral que se encamina hacia demandas contra el Estado por aspectos prestacionales. Londoño (2008) reiteraba que, debido a la ausencia de recursos, la gestión se tornaba demorada, y terminaba generando congestión judicial.

De manera que la posición actual del conjuez es en sí mismo evitar la existencia de fenómenos de congestión judicial o por lo menos buscar que se disminuyan en la medida de lo posible. Por ello, el origen propio de dicha figura en una perspectiva actual puede fundamentarse en dos aspectos i) la existencia de recusaciones e impedimentos y ii) situaciones de congestión judicial derivadas de lo anterior. Sin embargo, estos no son

únicamente la razón por la cual se requieren dentro de la propia administración de justicia, sino que según la doctrina son los aspectos que con mayor premisa se presentan.

Ejemplificando lo anterior para el año 2017 -fecha más reciente según el informe- el Consejo de Estado mediante un informe remitido por su relatoría indicó los siguientes datos: a nivel general el Consejo de Estado cuenta con un total de 692 procesos a cargo de un total de 50 conjuces, en el caso del tribunal administrativo de Cundinamarca un total de 767 para 20 conjuces, el Tribunal Administrativo de Antioquia un total de 441 para 54 conjuces y en el caso del Tribunal Administrativo de Boyacá se presenta un total de 149 casos para 7 conjuces.

Es por ello que se observa un número significativo de procesos que deben ser asumidos por parte de dicha figura de los conjuces, aspecto que no es de menos, pues la mayoría de estos, asegura Vergara (2020) forman parte de procedimientos que no son asumidos por los mismos tribunales debido a asuntos de carácter laboral o de responsabilidad, que vinculan a uno o más de los operadores jurisdiccionales de forma directa o indirecta. Tal papel como abogado experto sería fácil de realizar salvo por lo desventajoso y complejo en la toma de decisiones debido a su carácter de tercero nombrado. A diferencia de los tribunales que cuentan con recursos propios para funcionar como despacho judicial, la categoría de conjuce implica una labor externa que puede en muchos casos ser demorada.

Por ello, la función propia del conjuce también lleva consigo un estándar adicional al ser abogado con actividades propias, ya sean como litigante, académico, consultor o demás, le impide tomar una postura directa dentro de su papel como conjuce, haciendo que la congestión judicial perdure o se perpetue dentro de la misma administración de justicia.

Panorama que se torna negativo tanto para la figura como para las funciones que esta debe asumir, puesto que como se verá en títulos siguientes, los aspectos de remuneración acordes a su labor, son casi inexistentes conforme a criterios propios de los servidores públicos. Esto último aclarando que, acorde a la misma dignidad del cargo asumido, las exigencias laborales y deberes, hacen de este un trabajo que adquiere las mismas responsabilidades de un operador jurisdiccional.

1.2. Origen y fundamento jurídico de la figura

El origen de la figura jurídica del conjuez en el Estado colombiano, tiene una génesis a nivel de tradición procesal bastante remoto. Nace en el territorio con la Ley 7 de 1838 y la Ley 4 de 1840, donde se tenía como finalidad acudir a estos para completar el cuórum sobre una decisión judicial, cuando uno o más de los magistrados hubiesen sido declarados impedidos o recusados directamente. Al momento de regularse también las labores, competencias y requisitos para los operadores jurisdiccionales, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los diferentes tribunales en Colombia, la Ley 1 de 1834 estableció que serían los mismos, al igual que la ley 5 de 1842 instituyó que, frente al ejercicio y las dinámicas de los impedimentos y las recusaciones, bastaba con las mismas causales expuestas para los altos cargos en materia de jurisdicción para esa época.

Para ese momento se tenía un total de cuatro (4) leyes que recogían el funcionamiento del conjuez y las diferentes circunstancias de operatividad de la figura, y fue hasta el año de 1887 con la Ley 57, que se estableció una norma específica para los conjueces y se indicó con ello i) los servidores o personas prohibidas para ocupar dicho cargo, ii) el régimen de impedimentos, iii) los deberes y iv) las funciones que debían tener quienes aceptaban dicho

cargo. Sin embargo, expresa Vargas (2020) que no fue sino hasta el año de 1890 con la Ley 72, que se indicó el régimen y las formas en que se podía remunerar, siendo este el primer antecedente de una regulación jurídica de honorarios por concepto de trabajo realizado para los operadores que tienen el cargo de conjueces en Colombia.

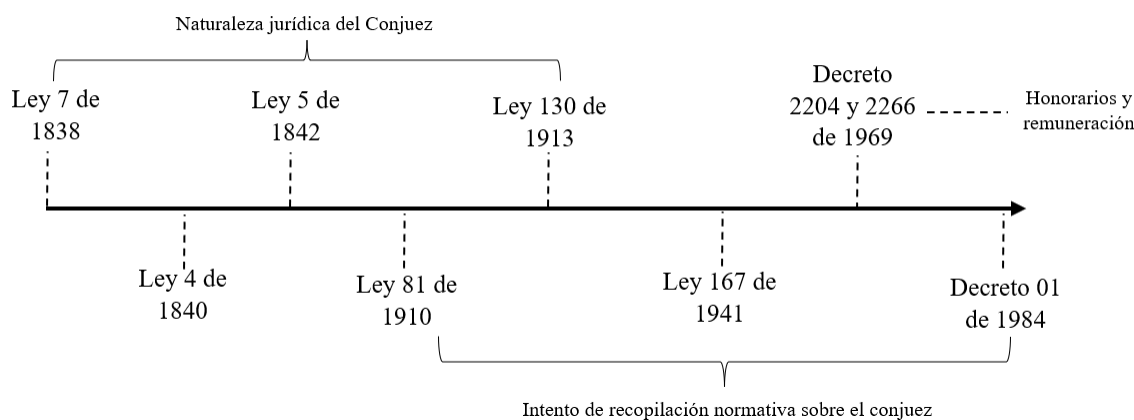
Con el surgimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa dentro del territorio colombiano mediante la Ley 130 de 1913, se pudo visualizar uno de los primeros artículos que establecía no solo la existencia del conjuez sino también, las competencias, funciones y elementos a los que estaban sujetos quienes tenían este cargo. La norma básicamente señalaba la misma finalidad que venía teniendo el conjuez, que no es otra que suplir al magistrado en caso de recusación o impedimento para poder completar el cuórum. Sin embargo, por remisión directa de la misma norma, señala Vargas (2020) que la Ley 81 de 1910 estableció la forma en cómo se establecerían los listados de los conjueces, teniendo nuevamente un conflicto en término de organización de la figura al no encontrar unificación normativa.

Buscando darle solución a tal aspecto, la Ley 167 de 1941, incluyó todas las disposiciones de la Ley 130 y asimiló dentro del contenido una serie de nuevas competencias para el Consejo de Estado, frente a la forma en cómo se iban a dar resoluciones a los problemas que los conjueces presentaran al ser también recusados o declarados impedidos para resolver de una determinada situación. Con el Decreto 2204 de 1969 y Decreto 2266 de 1969 se formaría el régimen de remuneración y se establecerían con ello las directrices que hasta hoy en día siguen operando para la prestación de los honorarios de los conjueces, señala la sentencia 2203 de 2016 del Consejo de Estado, que dicho criterio no se ha modificado y

que en la actualidad es competencia del Gobierno Nacional, regular tal parámetro.

No fue sino cuarenta (40) años más tarde, indica Vargas (2020), que el Decreto 01 de 1984 que reformó a su vez el Código Contencioso Administrativo, establecería i) requisitos para acceder al cargo, ii) formas de elección del conjuez y iii) las responsabilidades a las que se encontraba sujeto el conjuez dentro del Estado colombiano. La norma en cuestión ha sido de las pocas en regular en debida manera la figura del conjuez, pues no solo retomaba todos los apartados que las demás normas ya habían construido, sino que creaba una serie de tipologías para la figura, incluyendo dentro de la misma la existencia de: i) los conjueces con características y competencia de jueces, ii) aquellos con facultades externas y iii) los llamados jueces *ad hoc*. Estos últimos totalmente diferentes a la figura del conjuez, pues además de estar revestidos de transitoriedad, permitían tener la calidad de operador jurisdiccional, cuando ni el juez ni el conjuez pudiesen entrar a administrar justicia.

Gráfico. 2. Normatividad y origen en materia de conjueces



Fuente: realización propia

1.2.1. Postulados normativos actuales del conjuez

Como se indicó anteriormente, el desarrollo de la figura del conjuez en el estado

colombiano ha sido tímida y poco estructurada a nivel de codificación actual. Con la llegada del Código General del Proceso -CGP-, se perdió la gran oportunidad de integrar por primera vez al ordenamiento jurídico procesal dicha figura con todos sus elementos, conceptos y procedimientos, aspecto similar ocurre con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- que solo se limitó a indicar en su artículo las formas en como el conjuer tomara posesión de su cargo, así como la duración del mismo dentro de dicha jurisdicción.

Esto lleva a que la remisión normativa oficial sea la del artículo 61 de la Ley 270 de 1996 o también Estatuto de la Administración de Justicia. En tal norma se establecen los parámetros que hasta la actualidad siguen rigiendo para los abogados elegidos para ese cargo. Dicho de otra forma, Conjuer según la norma serán aquellos designados conforme a la Ley y los reglamentos de cada una de las corporaciones judiciales -jurisdicciones- así, las personas que reúnan los requisitos para desempeñar tal cargo se podrán posesionar en propiedad.

La norma establece a su vez una prohibición al indicar que no podrán ocupar el cargo aquellos que sean parte de las demás corporaciones públicas, ya sean estos en calidad de empleados, trabajadores o servidores públicos durante el periodo en que el abogado ejerza funciones y competencias como conjuer. Establece que dichos servicios serán remunerados, pero frente a este apartado no indica las formas, maneras y aspectos en que este procedimiento se realizara, dejando únicamente este proceso de remuneración al Decreto Reglamentario 2266 de 1969, siendo esto una situación criticable por parte del ordenamiento jurídico que no ha sido capaz de regular un aspecto tan esencial ni dentro de su propio estatuto

de justicia, como de las codificaciones actuales en la materia.

Ha de resaltarse, en lo relativo al objeto de investigación, que la Ley 270 en su artículo 61, establece que las personas que adquieren calidad de conjuces estarán sujetas a las mismas responsabilidades que tienen los magistrados, por lo tanto, también en lo que respecta a los operadores jurisdiccionales, estando entonces estos sujetos a la acción de repetición y a responsabilidades de tipo disciplinario.

1.2.1.1. Posesión del cargo

El tema de posesión y duración del cargo, el CPACA en su artículo 115 y 116 lo establece en debida forma. Señala que la figura suplirá la falta de magistrados que, por ocasión de recusación e impedimento, entren a dirimir un proceso judicial. Esto se podrá dar ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y salas de consulta y Servicio Civil. De forma que los conjuces podrán intervenir para lograr una decisión judicial en derecho.

La designación se realizará por vía de sorteo y conforme a los reglamentos de cada corporación, sobre esto también indica que se llamará por turnos, por lo cual se establecerán los órdenes con tiempo de anticipación. Señala que podrán fungir como magistrados cuando este último no pueda tomar propiedad en el cargo, siempre que se cumplan con los requisitos y calidades para dicho cargo. En tal sentido, se integran al artículo 115 de forma taxativa los mismos parámetros dados en el Estatuto de Administración de Justicia, por lo cual se reitera la pérdida de una redacción de norma mucho más acorde a la naturaleza del cargo.

En lo que se refiere a la posesión, este tomara cargo ante la presidencia de cada sala o

sección por una sola y única vez, el sorteo bastará para que el asuma sus respectivas funciones. En caso de que los mismos magistrados sean los designados conjuces, basta con requerirlos por vía de comunicación para que ocupen su función en la sala respectiva.

Finalmente, se establece en el mismo artículo como regla general que los conjuces deberán actuar con esta calidad hasta que termine completamente la instancia o el recurso en el que están actuando como tal, esto se supedita aun hasta después de que concluya el periodo para el que fueron elegidos. No obstante, si aun en esta etapa se modifica la sala, los magistrados desplazarán a los conjuces y serán estos primeros quienes asuman dicha calidad. Para esto los magistrados no deben estar bajo el régimen de recusaciones e impedimentos que les impida tener la calidad de operador jurisdiccional.

1.3. Naturaleza jurídica de la figura

El conjuce dentro del Estado colombiano cumple un triple propósito, según establece la sentencia 2303 de 2016 del Consejo de Estado, esta establece que tienen como finalidad:

- i) Dirimir los conflictos de empate que pueden existir dentro de las diferentes corporaciones jurisdiccionales;
- ii) Suplir las ausencias y faltas de los magistrados titulares, cuando estos se separen del conocimiento de un determinado caso, por razón de recusaciones o impedimentos;
- iii) Permitir que se complete el cuórum decisorio cuando sea necesario para poder tomar una postura y existió el fenómeno de la ausencia del magistrado o concurrió un conflicto de empate.

En cualquiera de las hipótesis que se presentan, los abogados con título de conjueces están obligados a asistir e integrarse a la sala o terna de magistrados de forma transitoria, y asistir dentro del cuerpo colegiado para dar claridad y solución a un asunto de tipo jurisdiccional. En este sentido, es dable señalar que el conjuez hace ejercicio de la función judicial, es decir, a pesar de no estar nombrados en propiedad y tener funciones de tipo transitorio, estos no asumen la carga como un particular, sino directamente como un servidor público, que estará sujeto al régimen jurídico de aquel funcionario judicial que se encuentra i) supliendo o ii) remplazando (Consejo de Estado, Sentencia 2303, 2016).

Por tal razón, es que el conjuez dentro del Estado colombiano surge en términos teóricos a partir de una relación jurídica subjetiva de tipo laboral transitoria, cuya función les permite ubicarse de forma diferente a los llamados auxiliares de la justicia, y pasar a ser “colaborares jurisdiccionales”, que son necesarios para la correcta administración de la justicia y los trámites que requiere el proceso. Por esta razón, la función judicial que asume este funcionario está inmersa en tres aspectos esenciales:

- i) Estar sujetos a los deberes, impedimentos, recusaciones y responsabilidades que los jueces y magistrados asumen.
- ii) Tener derecho a una remuneración oportuna conforme la norma actual y vigente establezca.
- iii) Asumir todas las atribuciones que un juez o magistrado tienen conforme a sus cargas, funciones y competencias.

1.3.1. Diferencia entre conjueces y auxiliares de la justicia

La diferencia esencial entre ambas figuras radica en que los auxiliares de la justicia en

ningún momento poseen la función pública para administración de justicia, razón por la cual sustancialmente se dota a quienes adquieren dicho cargo a tener una especial responsabilidad no solo frente a las competencias que la norma le establece como magistrado o juez, sino también frente a problemáticas de tipo estatal, como lo es el caso de la mora y la congestión judicial, así como las responsabilidades por indebida administración de justicia.

En tal consideración, es relevante señalar que ambas figuras no solo tienen una naturaleza diferente, sino también la manera en cómo son remunerados, además obliga a tener un amplio margen de diferencia, puesto que los cubren regímenes jurídicos disimiles, que para el caso de los auxiliares estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, mientras que el del conjuez además de ser señalado por la norma, el competente es el Gobierno Nacional para fijar las tazas.

1.3.2. Aclaraciones jurídicas entorno a la regulación de la figura del conjuez

El CPACA reitera el contenido de la Ley 270 de 1996, al establecer dentro de su contenido normativo la forma de posesión, elección y duración total del cargo de aquellos abogados que son electos para ser conjueces dentro de la administración de justicia. La norma, como se explicó anteriormente, hace una diferencia entre los conjueces que son nombrados de forma externa a la corporación, de aquellos que, ya siendo operadores jurisdiccionales dentro del mismo tribunal, son designados para ser conjueces.

Esto último, a criterio propio y conforme a la naturaleza jurídica y finalidad misma de la figura del conjuez, no podría darse dentro del ordenamiento jurídico colombiano, teniendo de presente que, al buscarse imparcialidad, neutralidad y total transparencia en la toma de una decisión, debería evitarse de todas las formas acudir a un funcionario de la misma

corporación para nombrar un conjuer. Vargas (2020) advierte en esta situación una manera de desnaturalizar la figura del conjuer, en tanto que se estaría dando apertura a mantener y perpetuar situaciones de recusaciones e impedimentos.

La Corte Constitucional en sentencia C-688 de 2017 ya había debatido este aspecto, sin embargo, no se acudió a un análisis de fondo en dicha decisión, debido a que la demanda carecía de argumentos de fondo para justificar el declarar inexecutable la figura del “conjuer interno”. El salvamento de voto del fallo dejaba ver que existía posibilidades de debatir este acontecer, en tanto que podrían verse inmersos principios como el de imparcialidad, independencia, debido proceso y neutralidad, lo que alejaría a los jueces que tienen a su vez el cargo de conjuer de cumplir en debida manera ambas funciones, pues podrían estar inmersos a su vez en aspectos de propio interés sobre alguno de los casos que se debaten.

Sumado a esto, al estar sujetos en su totalidad a las mismas competencias de los operadores jurisdiccionales, no se da claridad en la manera en cómo se pueden exigir ciertas responsabilidades cuando desde lo técnico, no cumplen con i) relación laboral y ii) relación jurídica frente a la administración de justicia de forma permanente. Siendo entonces, una institución que, dentro del Estado colombiano, no tiene la suficiente relevancia y alcance, que realmente debería de tener.

1.3.3. Formas de remuneración

En la actualidad y como se indicó en líneas anteriores, la remuneración por concepto de honorarios de la figura del conjuer en el Estado colombiano se encuentra únicamente regulada por el Decreto reglamentario 2266 de 1969, norma que en la actualidad se mantiene, en tanto que ni los códigos procesales, ni las leyes estatutarias se han ocupado de regular

dicho tema. Aspecto que resulta cuestionable, en tanto que es una norma que cuenta con cincuenta y cuatro (54) años de vigencia y conserva aún la potestad y competencia que le otorga al ejecutivo, para que este sea el encargado de reglamentar la forma y manera en cómo se le otorgarán los honorarios.

Sobre esto el Consejo de Estado en sentencia 2303 de 2016, establece que el decreto mantiene su vigencia al indicar que le corresponde al Gobierno Nacional fijar los honorarios de los conjueces, dicho parámetro se mantiene aun cuando el decreto esta derogado, puesto que no existe norma actual que disponga o asigne una forma para regular la forma de remuneración de este tipo de servidores públicos.

Tales circunstancias jurídicas explican que la forma en como el conjuez está siendo reglamentado, están bajo la figura de la discrecionalidad del ejecutivo, que según Vargas (2020) obliga y permite que sea el gobierno nacional el que establezca la forma, manera y asuntos sobre los que el conjuez podrá ser remunerado por concepto de honorarios, lo que termina siendo poco proporcional y razonable cuando figuras como los auxiliares de la administración de justicia, están regidos bajo la potestad del Consejo Superior de la Judicatura, siendo estos los encargados de administrar justicia como lo hacen los conjueces.

1.3.3.1. Posición jurisprudencial frente a la remuneración del conjuez

Esto último viene expresándose por parte de la Corte Constitucional, desde la sentencia T-427 de 2003, en la que el conflicto se generó debido a la solicitud de tutelar la dignidad humana, el derecho a la igualdad y al trabajo, puesto que no se estaban reconociendo los servicios prestados a la administración de justicia por parte de un conjuez. Al respecto, el alto tribunal constitucional estableció que un parámetro que no será tenido en cuenta frente

a la figura del conjuez, es su estrecha relación con la prestación del servicio de la función pública de administrar justicia, el cual a su vez es una potestad que el estado no puede realizar de forma intermitente, de tal manera, que el factor salarial es un aspecto que se debe siempre predicar a quienes hacen tales labores.

Vargas (2020) haciendo énfasis sobre el salvamento de voto que realiza el magistrado Montealegre en la sentencia en comento, señala que la actividad de los conjuez a pesar de ser *ad honorem*, esta demanda dos aspectos i) una inversión de tiempo que realizan todos los operadores jurisdiccionales y ii) una alto margen de responsabilidad no solo profesional, sino también en términos jurídicos, al adquirir las mismas cargas que un juez o magistrado, por lo que un indebido pago a quienes ejercen estas labores no solo es vulneradora de derechos fundamentales, sino también se traduce en un enriquecimiento sin justa causa que realiza la administración pública.

Sumado a esto, se encuentra el amplio margen de tiempo en el que la norma que ha entrado a regular el tema de la remuneración tiene vigencia dentro del Estado colombiano, generando consigo un posible escenario en el que los reajustes por labores, más allá de ser considerados como honorarios, pasen a ser simples resarcimientos económicos simbólicos, siendo bastante criticable el no existir una forma de vinculación laboral realmente adecuada para quienes ejercen las labores de conjueces dentro del Estado colombiano.

Cabe indicar que el fallo en cuestión no otorgo derechos laborales, o estableció un lineamiento claro en cómo debían empezar a regularse, la forma de remunerar los derechos de los conjueces en Colombia, sino que sentó bases críticas sobre la potestad reglamentaria que existe frente a quienes administran justicia.

1.4. Función de administrar justicia ¿Cómo se posiciona el conjuetz?

La función de administrar justicia dentro del Estado colombiano se comprende a partir de la Constitución Política en su artículo 228, donde se señala que es una función pública; tal aspecto es una garantía que según la Corte Constitucional en sentencia C-323 de 2006, es un valor que el Estado y la administración pública deben procurar siempre salvaguardar, puesto que es una manera de cumplir con los fines esenciales que la constitución política estableció.

Vargas (2020) señala que es por ello que se establecieron una serie de servidores públicos dedicados a administrar la justicia, según Herrán (2013) también es la misma razón por la que se le permitió a particulares atribuirse dicha competencia de forma transitoria, como un mecanismo para poder tener un adecuado funcionamiento y hacer frente a problemáticas como la congestión y la mora judicial.

Si bien, la Constitución Política, no estableció de forma taxativa los particulares que podían estar sujetos a la competencia transitoria de administrar justicia y no enumera en estricto sentido dichos escenarios, al tenor de la Ley 270 de 1996 resulta dable señalar que son los jurados, los conciliadores, arbitrados y conjuetz quienes tienen dicha calidad. Sin embargo, estos no son los únicos pues no existe clasificación dentro del ordenamiento jurídico que establezca que dicha competencia solo será para los anteriormente señalados, sino que la potestad legislativa y reglamentaria podrá desarrollar las figuras necesarias para revestir de dicha función.

Sin embargo, existe una triple postura entorno al tratamiento que se le da al conjuetz dentro del Estado colombiano que es la que termina por identificar si este realmente tiene un margen de responsabilidad dentro del cumplimiento de sus funciones. Salazar (2015) &

Vargas (2020) advierten que las altas cortes mantienen una posición diferente al conjuetz, por una parte, lo tratan como un tercero que administra justicia, por otra como servidor público que administra justicia y está sujeto a un régimen especial y finalmente como un servidor público transitorio. Salazar (2015) expresa con esto que puede llegar a ser entendido como un particular cuyas funciones públicas tienen un vínculo prestacional transitorio, aspecto que, si bien no es errado, termina por generar un conflicto aun mayor entorno a la naturaleza jurídica que tiene dicha figura.

La Corte Constitucional en sentencia C-037 de 1996, estableció esta singular forma de clasificar la naturaleza jurídica del conjuetz, al señalar que los particulares que administran justicia, no todos actúan de forma concreta o bajo un aspecto general, pues tienen condiciones singulares y particulares, que obligan a que su investidura transitoria para administrar justicia se de en determinados casos y asuntos. Si bien es dable afirmar que el conjuetz es un servidor público, este debe ser considerado como uno con un régimen especial, pues a pesar de tener las funciones de un juez o un magistrado, este no forma parte en si de una corporación jurisdiccional, tampoco es un empleado o un trabajador del Estado, por lo que la característica sería la de un servidor público con características particulares.

Esto se resalta, en tanto que el salvamento de voto de la mencionada sentencia, establece una posición crítica al respecto, al señalar que no basta con que una corporación judicial por el hecho de tener una lista de conjuettes -abogados seleccionados y elegidos para dichos cargos- estos sean servidores públicos propiamente dichos, es decir, no están sujetos a los regímenes previstos en la Constitución Política para quienes si tienen esta calidad. Por ello, debe entenderse que aun cuando es desproporcional a nivel laboral, el conjuetz es un

particular que desempeña de forma transitoria una función pública, que en este caso es la de administrar justicia.

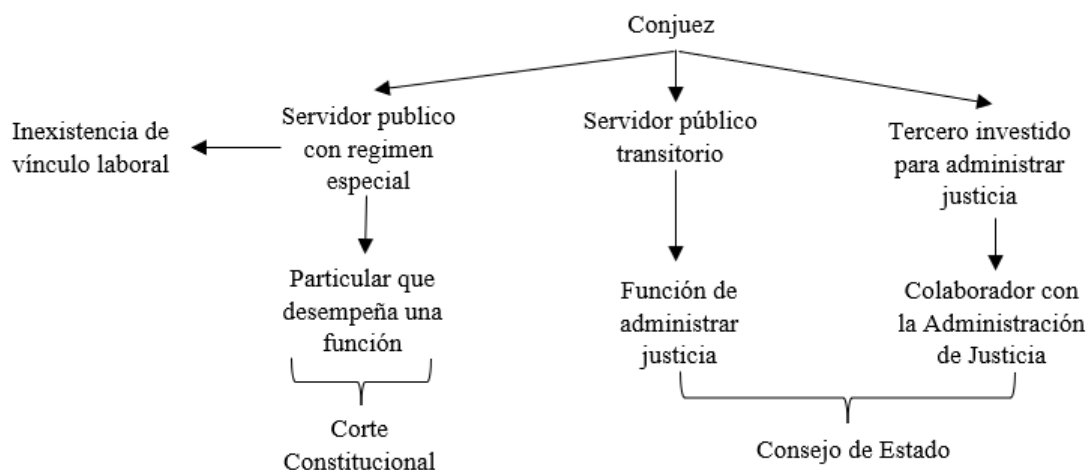
En la sentencia T-427 de 2003, se pone nuevamente en debate la naturaleza jurídica del conjuer, al advertir que no existe total claridad al respecto de esta figura dentro del ordenamiento jurídico colombiano, debido a que i) no es un vínculo laboral, toda vez que la función pública que ejercen es de forma temporal y ii) sus relaciones jurídicas no son en esencia laborales, sino facultativas a que se presente una recusación o impedimento.

En lo que respecta a su tratamiento como tercero que administra justicia, en el Consejo de Estado es aún más debatible, en tanto que en la sentencia 2009-00051 de 2010, definieron que el conjuer constituye un particular vinculado de forma temporal a un cuerpo judicial, y que tiene funciones respecto de un determinado conflicto o negocio, por lo que su categoría es como “colaboradores de la administración de justicia”, por lo que, es un tercero investido de forma temporal y transitoria para administrar justicia, al no ser propiamente un servidor público. Postura que fue cambiada en la **sentencia 2303 de 2016, en la que, si se reconoció el carácter de servidor público,** pero que deja dentro del precedente judicial una postura altamente criticable frente al **Consejo de Estado.**

Finalmente, la postura más acertada es justamente la anterior señalada, que indica que son servidores públicos transitorios, pues no puede desconocerse la función que realiza el conjuer, a pesar de que su relación jurídica sea subjetiva con el Estado y no sea un auxiliar de la justicia, el no otorgarle esta categoría estaría desconociendo las labores que ejercen al ser similares o iguales a las de un operador jurisdiccional.

Sin embargo y al igual que señala Vargas (2020) la realidad frente al conjuetz es que los altos tribunales no han hecho un análisis adecuado de la figura, teniendo en todos los casos posturas evasivas frente a i) la vinculación, ii) la relación y iii) la naturaleza de la función.

Gráfico. 3. Naturaleza jurídica del juez: tratamiento de las altas cortes



Fuente: realización propia

Ante tal acontecer, se presentan múltiples aristas frente a la figura del conjuetz dentro de función pública de administrar justicia, la primera de estas es que no existe una claridad tanto en términos jurídicos como jurisprudenciales acerca de cuál es la verdadera naturaleza de la figura, si bien la doctrina ha buscado darle claridad, el tratamiento que se ha venido dando resulta poco frente a otras instituciones procesales. La segundo, es que justamente debido al tratamiento que se la ha dado, en la actualidad la misma jurisprudencia no encuentra una forma de delimitar la relación jurídica en la que se encuentra el conjuetz frente al Estado, siendo visto como servidor público, particular y hasta tercero.

Esto genera entonces varias problemáticas, toda vez que, si bien la norma establece que estarán sujetos a ser responsables por actos que hagan o dejen de hacer, así como al régimen penal y disciplinario de los jueces y magistrados, el no poseer un vínculo que les permita tener un margen de estabilidad jurídico similar claro y preciso, termina siendo un acto poco proporcional y razonable frente a la función pública de administrar justicia.

CAPÍTULO II.

POSTURA JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS: FENÓMENO DE LA MORA JUDICIAL

Dentro del desarrollo capitular se buscará hacer un análisis a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado respecto de los servidores públicos y la forma en cómo el Estado puede repetir contra estos debido a la generación de un daño. En este caso, se abordará el fenómeno de la mora judicial como una manera de trasgredir derechos fundamentales de las partes inmersas dentro de un proceso, con ocasión a la demora en la respuesta de una decisión de tipo judicial. Esto permitirá ligar dicho suceso a la figura del conjuer y como estos pueden ser también sujetos de la acción de repetición en torno a sus labores.

2. Responsabilidad patrimonial del Estado por los servidores públicos

Indica Ruiz (2018) que se entiende por servidor público, a toda persona que ejerce de forma libre el ejercicio de la función pública del Estado, ya sean estos de libre nombramiento y remoción, de elección popular, de carrera administrativa o incluso, como expresa la Corte Constitucional en sentencia C-233 de 2002, los particulares que ejercen funciones públicas, pues al tenor del Estado Social de Derecho, estos pueden asumir una carga en lo que respecta a obligaciones dentro de los diferentes sectores públicos, ya sean a nivel de servicios de educación, salud, economía, infraestructura, medio ambiente, o incluso la función de administrar justicia.

Sobre esto, es que recae constitucionalmente el régimen de responsabilidad del Estado

en los servidores públicos. Señala el artículo 90 de la Carta Política, que se prevé que en todo caso que exista una condena de tipo patrimonial contra una entidad del Estado por la generación de un daño antijurídico causado contra un particular, habiéndose podido demostrar y comprobar dentro de un proceso la culpa grave o el dolo generado por el funcionario público, el Estado se encuentra en la tarea de repetir contra este por los daños generados y la carga que tuvo que asumir la administración pública. Por ello, se creó el medio de la acción de repetición, como una forma en la que el Estado podía declarar la responsabilidad contra aquel servidor que por su acción u omisión pudo generar un detrimento económico a una entidad o institución pública.

Sobre esto, la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 2003, analiza la responsabilidad contra los servidores públicos, la cual obedece a que estos como agentes estatales se encuentran cumpliendo una función propia del Estado. De forma que la administración entra a responder de forma solidaria y reparar todos los daños antijurídicos que el particular o servidor hubiese generado, por ello es que se compromete posterior a estos procesos el patrimonio propio del agente, en tanto, el Estado no puede pretender funcionar cubriendo todas las actuaciones que un servidor realice.

El fallo en cuestión, indica que esto es una obligación a cargo del Estado e implica que toda actuación, a pesar de haber sido reparada por la administración, deberá buscar también salvaguardarse, toda vez que se evita generar pérdidas fiscales o patrimoniales. Si bien, existen excepciones como lo es el caso de las ordenes que emiten militares, en las que la culpa no se predica de quien ejecutó la acción, sino de quien dio la orden para hacérselo, la regla general, siempre será repetir contra aquel agente que generó una carga al Estado por

ocasión a sus actividades.

De aquí la posibilidad que tiene el Estado por repetir contra particulares que ejercen una función pública, como lo es el caso de los conjueces¹, que, debido a posibles acciones u omisiones, se ven inmersos en la generación de un daño antijurídico, a continuación, se analizarán los escenarios en los que se genera el fenómeno de la mora judicial, como una forma de generar una falla en la prestación del servicio y la relación que pueden tener los conjueces con ocasión a dicho suceso.

2.1. Responsabilidad por mora judicial

En Colombia, la Ley 270 de 1996, establece que la administración de justicia forma parte integral de la función pública, la cual esta principalmente en cabeza del Estado. La norma buscará hacer efectivos los postulados jurídicos, y procurará hacer efectivas las obligaciones, garantías, derechos y libertades que se consagran en la Carta Política, teniendo como principal finalidad, la convivencia social y la concordia nacional.

Dentro del Estado, la administración de justicia ha recibido a su vez un tratamiento como derecho, el cual implica según la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 1997, haciendo un análisis extendido de los artículos 228 y 229 de la Constitución, que toda persona tiene derecho a acceder ante los órganos jurisdiccionales para poder con ello garantizar de forma efectiva los derechos, deberes, obligaciones y principios establecidos en la misma Carta Política. En otros términos, buscar procurar por que el Estado de forma efectiva cumpla

¹ Si bien, como se explicó anteriormente, existe un debate frente a su naturaleza jurídica tanto en términos legislativos como jurisprudenciales, se analiza la opción que existe por repetir contra estos por la generación de la mora judicial.

con su función pública (Londoño, 2008).

Es sobre este estándar que el derecho al acceso a la administración de justicia ha venido teniendo una ampliación en términos doctrinales, al considerar que no basta únicamente con hacer efectivo el simple acceso, sino que también deben eliminarse todos los obstáculos procesales que permitan o impidan que el acceso sea fácil para toda la población (Ramírez, Benítez & Rojas, 2023). Londoño (2008) explicaba sobre esto que tal derecho puede verse afectado cuando existen i) obstáculos, ii) no se garantiza el debido proceso, iii) no se emite una sentencia de fondo, iv) el fallo judicial no fue emitido en un tiempo razonable y v) no se permite una adecuada ejecutividad de la decisión jurídica.

Sobre esto, la Corte Constitucional ha mantenido su criterio desde la sentencia T-173 de 1993 y la C-242 de 1997, al indicar que el acceso a la administración de justicia se da y se posibilita cuando una persona puede acudir ante el operador jurisdiccional competente para que i) proteja sus derechos y ii) los restablezca en caso que así lo requiera, de forma efectiva, razonable y proporcional. Dicha circunstancia con arreglo de la norma constitucional, significa que cualquier situación contraria a esto, implica una vulneración al acceso a la administración de justicia.

Esto quiere decir, se pretende que el Estado sin demoras injustificadas o de forma ineficiente preste dicho servicio público, so pena de sanciones a nivel de responsabilidad estatal. Tal escenario se genera debido a que el acceso a la administración de justicia, al ser el medio para proteger y garantizar otros derechos fundamentales, su simple incumplimiento al debido proceder, termina generando un daño.

Por ello, aspectos como la congestión judicial y la mora en la decisión -también llamada como fallo emitido en tiempo no razonable- representan un factor de trasgresión no solo al acceso a la administración de justicia, sino también a los derechos de las personas inmersas dentro de un *litis*. Tique (2018) expresa que la mora judicial se puede dar por múltiples factores, ya sean estos estructurales, logísticos, o por la misma capacidad del servidor público de dar respuesta pronta y eficiente sobre un determinado asunto, debido a la congestión judicial. En otros términos, son asuntos que terminan generándose debido al indebido funcionamiento del Estado y en específico en la rama judicial.

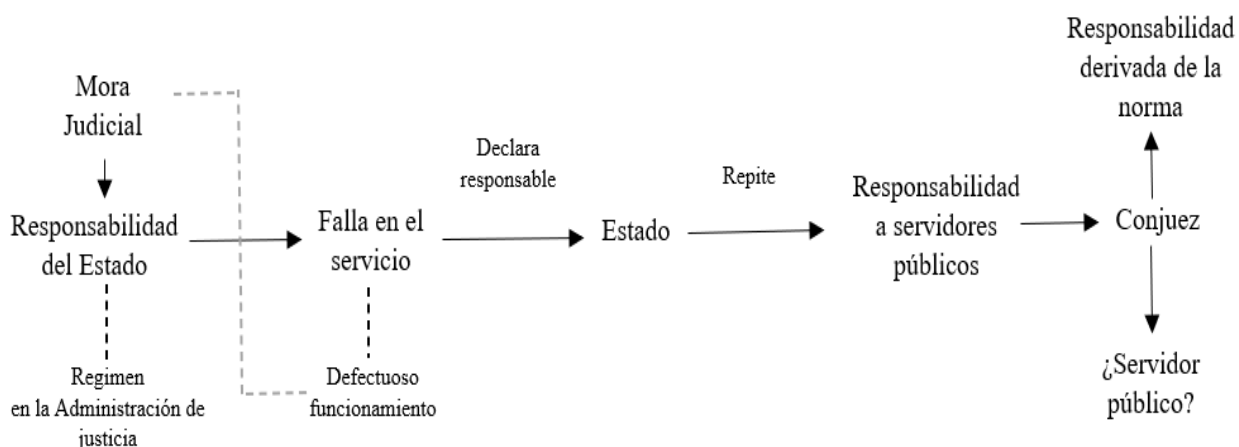
La Corte Constitucional en la sentencia T-186 de 2017, establece que la mora judicial se genera por múltiples fenómenos y su origen es totalmente multicausal. En muchas ocasiones se genera por aspectos estructurales de la administración de justicia, que llevan a que no pueda ser efectivo el acceso a la justicia debido a la acumulación de procesos, los cuales superan con creces la capacidad humana de los funcionarios jurisdiccionales para asumir las cargas y dar una solución pronta al proceso judicial.

Es con esta premisa que se habla de responsabilidad del Estado cuando se genera mora judicial, toda vez que este fenómeno encajaría en la denominada falla en el servicio, que corresponde de forma específica cuando existe un indebido cumplimiento de las obligaciones del Estado, que para el caso de la rama judicial es el régimen, funcionamiento tardío para la prestación del servicio de administrar justicia (Tique, 2018).

Sobre esto Ruiz (2018) expresa al respecto que, al existir cumplimiento de obligaciones de forma defectuosa o tardía, se genera por lo tanto una mora de tipo judicial, que puede ser considerada entonces como una total inobservancia de la función pública de administrar

justicia. Tique (2018) resalta al respecto que dicho régimen de responsabilidad se genera a título de falla, cuando un juez de la república al momento de emitir un fallo jurisdiccional, entra en un total retardo por cumplir con las obligaciones y deberes de tipo jurídico. Siendo la administración de justicia un mandato de la Constitución Política, este adquiere mayor relevancia cuando la misma Carta estipula que los términos procesales serán observados con total diligencia y su incumplimiento estará sujeto a sanciones.

Gráfico. 4. De la responsabilidad del Estado a la repetición del conjuéz



Fuente: realización propia.

De manera, que es dable afirmar que cuando un operador jurisdiccional dentro de cualquiera de los cuerpos judiciales, genere el fenómeno de la mora judicial, este dará apertura a la generación de un daño antijurídico, el cual entrará a ser reparado por el Estado y este último repetirá contra el servidor público por haber generado dicha situación. Por lo que, hablar de una posible responsabilidad del conjuéz sería factible, cuando se configuren las respectivas causales de mora judicial en la sala judicial en la que este forma parte.

2.1.1. Criterios jurisprudenciales para determinar la mora judicial

Podría considerarse entonces que cualquier retardo o acción que exceda el tiempo que la norma procesal estipuló para responder un determinado acto o emitir un fallo, se considera como un retardo en la administración de justicia y por lo tanto una causal para poder imputar la responsabilidad del Estado. No obstante, al tenor de los criterios jurisprudenciales, resulta dable señalar que no todo retardo genera como consecuencia una mora en la administración de justicia.

De acuerdo a Tique (2018) el operador jurisdiccional puede resolver los asuntos en un término razonable y está sujeto a la obligación de no dilatar de forma injustificada las actuaciones procesales que este realice. Ardila (2009) expresa que el fenómeno de la mora judicial, en concordancia con la congestión judicial, resulta un problema realmente de fondo que no solo la norma entra a regular, sino que también la misma constitución, donde se establece una regla para el adecuado funcionamiento de la administración de justicia, buscando erradicar dicho problema del ordenamiento jurídico colombiano.

Tal aseveración la reitera la sentencia T-693A de 2011, donde se establece que la congestión y la mora judicial son aspectos que terminan afectando los derechos fundamentales de las personas, al impedir que el acceso a la administración de justicia se materialice, al igual que el debido proceso. Sin embargo, como se indicó, el hecho de un simple incumplimiento de plazos procesales o el paso de tiempo de forma extemporánea, no es causal para que se declare la responsabilidad al Estado. En tanto que se requiere de la convergencia de otros elementos para poderle imputar dicho suceso a la administración pública.

2.1.1.1. Posición del Consejo de Estado

El Consejo de Estado (2008) asevera que la responsabilidad estatal por falla en la administración de justicia derivada del retardo o la mora, solo podrá ser reparable cuando concurren las siguientes reglas:

- i) La existencia de un deber y obligación legal o de orden reglamentaria que obligue a que el funcionario -en este caso jurisdiccional- tenga un plazo determinado por la norma para poder considerar ese un plazo razonable y con ello poder satisfacer el adecuado ejercicio de sus funciones.
- ii) Que exista una razón injustificada que lleve a considerar que el plazo razonable podía superarse para poder resolver un determinado asunto, se requiere entonces que se actué de forma omisiva y se pongan en funcionamiento los recursos de la administración de justicia y aun con ello, no se pueda dar solución al asunto en mora.
- iii) Que exista un daño antijurídico, es decir, una lesión real y tangible, así como una evaluación económica que se pueda traducir en una reparación por parte del Estado.
- iv) La existencia de una relación causal entre la demora –funcionamiento totalmente anormal del servicio– con el daño generado.

En síntesis, el criterio que aun para el año 2023 se mantiene, es que debe existir causa justificada que le permita al operador jurisdiccional argumentar el porqué de su retardo, así como las múltiples situaciones que tuvo que adoptar. En otros términos, señalar que, debido a la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente -sujeto procesal-, la forma de

llevar el caso, el volumen total de trabajo que el despacho judicial tuvo en conocimiento y los diferentes estándares de funcionamiento que estos tuvieron debido a la carga laboral, se pueda indicar que a pesar de tener una debida diligencia, un adecuado proceder y una correcta observancia de la norma, el promedio de procesos que se mantienen dentro del despacho igualmente obedece al tiempo en el que respondió el caso sobre el que se demanda la mora judicial.

Por ello no puede hablarse o analizarse la figura de la responsabilidad del Estado en la falla del servicio por mora judicial, desde un “Estado ideal” sino desde la propia “realidad” sobre la que funciona la administración pública dentro del Estado colombiano. En otros términos, para que la obligación de reparar por parte de la administración pública se dé con consecuencia de la mora judicial, es necesario que concurra:

- i) *Retardo injustificado*: Es decir, que no se presenta una de las causales de justificación expresadas anteriormente que le permita al servidor público argumentar que actuó en debida diligencia.
- ii) *Daño antijurídico*: Cuando el administrado tiene recibe una situación que sobre su ser no debía soportar.
- iii) *Nexo causal*: Que el funcionamiento anormal de la administración de justifica sea la que termino generando el daño en cuestión y que exista estrecha relación, entre dicho acontecer y el retardo injustificado.

2.1.2. *Posición de la Corte Constitucional*

La mora judicial es en sí un fenómeno multicausal, en el que, debido a múltiples aspectos ya sean estos estructurales o directamente de las actuaciones del funcionario

jurisdiccional el disfrute efectivo del acceso a la administración de justicia, no se da en debida forma. Sobre este aspecto la corte señala que se debe en esencia a la acumulación de procesos que supera de contada, la capacidad humana.

La posición de la Corte Constitucional frente a la mora judicial, se encuentra actualmente definida a partir de la sentencia de unificación SU179 de 2021, en esta el alto tribunal determina las reglas y procedencia justificada de la mora judicial, de manera tal que aun cuando pueda determinarse que exista mora, el conjuer debe actuar conforme a estos parámetros para poder justificar su actuación tardía dentro de la administración de justicia. De forma que la sentencia establece los siguientes aspectos a tener en cuenta:

- i) El incumplimiento a los términos procesales se podrá justificar cuando existan las tres siguientes circunstancias: a) existe tal complejidad en el asunto que a pesar de haber actuado en debida diligencia y de forma razonable no pudo darse solución al asunto, b) se demuestra que por situaciones de carga laboral derivadas de la estructura de la administración de justicia se dio el fenómeno de la congestión judicial, y c) se acredita la existencia de circunstancias imprevisibles y totalmente ineludibles que impiden que se pueda dar solución al caso en un tiempo razonable.

En los casos que se demuestran estos tres aspectos puede hablarse que no existe mora judicial *per se*, sino de una situación estructural propia del Estado colombiano, y por lo tanto no existe violación a los derechos inmersos en el proceso judicial, como lo es el caso de los plazos razonables y el acceso a la administración de justicia. No obstante, la misma jurisprudencia ha establecido que el fenómeno se configura cuando:

- i) El incumplimiento no obedece a ninguna de las causales de justificación dadas por la jurisprudencia constitucional.
- ii) No existe motivo que sea justificado o razonable para demostrar la demora en emitir una decisión judicial, es decir que no existe congestión o volumen de trabajo alto dentro del despacho.
- iii) Existe incumplimiento en las funciones del operador jurisdiccional o tardanza en el cumplimiento de sus competencias.

CAPITULO III.

ENTRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Finalmente, en este apartado se analizará el actual contexto de la mora judicial como un problema de orden estatal, pero acudiendo específicamente a los casos en que dicho fenómeno se presente dentro de las salas conformadas por los conjuces ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En este apartado además de identificar la posible responsabilidad de tipo patrimonial, también se ahonda en aspectos de responsabilidad disciplinaria, y se proponen los lineamientos jurídicos a incorporarse para determinar no solo la responsabilidad, sino también su naturaleza jurídica.

3. Contexto de la mora judicial como problema estatal

Colombia presenta grandes obstáculos en la administración de justicia. La imagen que permea el sistema se ha visto cada vez más en decadencia, las personas pierden su confianza y el sistema poco a poco se desborona. El problema más grande que persigue a la administración de justicia colombiana es su famoso retardo en la resolución de pleitos, la justicia es lenta y cada proceso conlleva una eternidad para ser solucionado, convirtiéndose en lo que se llama como mora judicial.

Esta mora judicial se convierte en un detonante para la producción de daños antijurídicos a las personas a causa del Estado, pues, como bien habría de considerarse, los conjuces son servidores públicos que, en virtud del texto constitucional, son responsables por incumplir la Constitución, la ley y por las actuaciones u omisiones a su cargo en favor del Estado que ocasionen daños antijurídicos. Responsabilidad que, como servidores

públicos que ejercen funciones propias del Estado, viene a endilgarse propiamente al Estado, teniendo aquel que responder por el daño.

En Colombia y en toda Latinoamérica es común la congestión de los despachos y las frecuentes demoras en los procesos judiciales. Situación que termina socavando los derechos humanos relativos al efectivo acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la dignidad del ser humano como pilar de todos los derechos (Yepes, 2022). Aquello configura una preocupación palpable, pues no solo se trata de un retardo en un sistema, sino en las consecuencias nefastas que trae consigo.

De tal forma, cuando se presenta un cumplimiento defectuoso o tardío, se termina generando con ello una mora de tipo judicial, que se puede llegar a considerar como una total inobservancia de la función pública del deber de administrar justicia. Aspecto que en últimas termina escalando a un problema cada vez mayor de responsabilidad, convirtiéndose en otro motivo preocupante y criticable a la responsabilidad estatal.

La exagerada prolongación de los procesos en el tiempo, ocasiona que muchos ciudadanos se abstengan de acudir ante el órgano judicial para efectos de solucionar sus conflictos, puesto que esa percepción negativa surgida en razón de la lentitud y complejidad de los tramites, se ha convertido en un repelente natural de la administración de justicia. De esta manera, para muchos usuarios de la administración de justicia, acudir a despachos judicial significa una gran cantidad de tiempo, tanto las personas con escasos recursos como quienes se encuentran alejados de zonas en las que se hallan despachos encuentran una dificultad apremiante para su acogida (Londoño, 2008). Aquello implica que la administración de

justicia no está haciendo su papel, y que en lugar de ser vista como un punto de focalización de protección de derechos humanos, en su lugar, se convierte en una fuente principal vulneradora de ellos.

En tal sentido, la baja productividad, la congestión y la mora judicial, se han convertido en la antítesis más marcada del derecho de acceso a la administración de justicia, ocasionando una arraigada deslegitimación del poder judicial y de una gran parte de la ineficiencia del derecho. Entonces, la congestión judicial, siendo el volumen de la demanda superior a la capacidad razonable de respuesta de la rama judicial, y el retraso endémico de la justicia, siendo la demora en la definición de la controversia jurídica que es estudiada por el juez, respecto del tiempo normativo estipulado para su decisión, vienen a atribuirse a diferentes factores que tienen múltiples orígenes, además de la misma gestión de los despachos judiciales (Londoño, 2008).

En este orden de ideas, la mora judicial viene a ser un problema crítico en el Estado colombiano, llegando a generar consecuencias absurdas en el sistema de justicia del país y que ha comenzado a escalar a un plano superior de responsabilidad. De tal forma, Colombia enfrenta:

- i) Una sobrecarga abrumadora de casos en su sistema judicial como consecuencia de la acumulación de procesos judiciales, resultando en retrasos significativos en la resolución de conflictos y llegando a afectar, razonadamente, tanto a los litigantes como a las víctimas y acusados.
- ii) El sistema judicial también enfrenta escasez de recursos, incluido un

presupuesto insuficiente y una falta de personal, lo que ha dificultado y retrasado la contratación de jueces, conjuces y personal de apoyo adicionales, agravando con ello la mora judicial.

- iii) Una afectación masiva a los derechos humanos de los ciudadanos en razón de la mora judicial, la cual ha evitado dar continuidad a procesos judiciales y afectar de manera continuada los derechos humanos de quienes acuden ante el sistema de justicia.

Es por ello que la mora judicial representa para Colombia un problema estatal de gran envergadura, afectando gravemente la administración de justicia, los derechos humanos y la confianza en el sistema legal. Es por ello que es necesario que el Estado facilite y soluciones los problemas de asignación de recursos, de implementación de reformas judiciales efectivas y la regulación adecuada de la figura de los conjuces, pues dicha figura resulta necesaria y relevante para solucionar los problemas de mora judicial, pero hasta tanto no se solucione su regulación y desarrollo su figura, no se logrará cubrir las falencias que hoy presenta.

3.1. Responsabilidad del conjuce como funcionario jurisdiccional

Para el DAFP (2022) los conjuces son servidores públicos que se encuentran sujetos a un régimen especial. Por ende, ejercen la función judicial de manera transitoria, asumiendo las atribuciones propias de los jueces y quedando sujetos a su mismo régimen de deberes, impedimentos, responsabilidades y recusaciones.

Tal situación ocasiona que, al considerarse al conjuce como un servidor público, cuando este sea causante de la mora judicial, se dará apertura a la generación de un daño antijurídico,

el cual deberá ser reparado por el Estado y este último repetirá contra el servidor público por haber ocasionado tal situación. De ahí que sea factible hablar de la responsabilidad de los conjueces, en parte, cuando ellos generen mora judicial.

Por otro lado, como operador jurisdiccional, la responsabilidad del conjuez es para con la administración de justicia. Ya no solo depende la situación del daño antijurídico que provoca la mora judicial, sino directamente de la vulneración de derechos humanos de las partes que se generan en razón del mismo actuar del conjuez, como lo es provocar la mora. Situación que tiene mayor acercamiento con el papel garantista de derechos humanos, pues su responsabilidad radica principalmente con el ciudadano.

No obstante, para el DAFP (2022) no son auxiliares de la justicia, sino servidores públicos transitorio que ejercen función judicial. Es evidente que un conjuez no puede seguir siendo entendido como un particular que ejerce justicia transitoriamente, sino que aquel, en el momento en que rinde juramento y es llamado para ocupar esta función, adquiere la calidad de servidor público y, por lo tanto, viene a regirse por la responsabilidad de los mismos.

No obstante, no puede excluirse el papel del conjuez como un operador jurisdiccional, pues la misma jurisprudencia y ley les han destinado funciones y cargas similares a la de los jueces, de ahí que no es dable negar su naturaleza como operador jurisdiccional. Aspecto bajo el cual, también viene a ser responsable, pues no es un simple particular que está ejerciendo justicia, sino que es un servidor público que actúa transitoriamente de la misma manera y en las mismas condiciones que lo hace un juez.

Según (Londoño, 2008) la ineficiencia del poder judicial para resolver los problemas

de manera oportuna, se debe a un conjunto de factores que no solo datan en la gestión misma de los despachos judiciales, sino que tiene su razón de ser en numerosos aspectos que se deben corregir, así como de proponer estrategias para combatir el endémico problema que sufre la administración de justicia, a saber:

- i) La existencia de un sistema jurídico rezagado
- ii) Un déficit presupuestal para el fortalecimiento institucional del poder judicial

Esto también predicable de la falta de acuerdo por parte del Estado de regular a cabalidad la remuneración de operadores judiciales como lo son los conjueces. De ahí que la falta de acuerdo en su remuneración también genera una falla presupuestal, que en últimas puede ser un obstáculo para el correcto funcionamiento de la administración de justicia.

- iii) Mecanismos procesales inadecuados, insuficientes o revestidos de formalismo excesivo
- iv) Incremento en la demanda de la administración de justicia
- v) Inadecuada concentración de la demanda y del sistema de reparto por competencias

Dicho reparto por competencias incluye, además del mismo reparto interno que se hace de los jueces, la dilatación posterior que conlleva tener que elegir un conjuez y esperar a que este, dejando de lado sus responsabilidades en su trabajo principal, finalmente actúe en pro del proceso y tome una decisión.

- vi) Falta de un desarrollo eficiente del proceso

Lo que incluye la falta de herramientas y desarrollo para que la figura del conjuez pueda ejecutar sus funciones debidamente. La falta de estructuración organizativa y general de esta figura, impide que en ocasiones se tenga claridad sobre su funcionamiento y se minimice su gestión sin tomar rienda sobre el asunto oportunamente, impidiendo entonces un normal y eficiente desarrollo del proceso.

vii) Fallas por distintos factores administrativos

El conjuez, actuando como servidor público, también puede afectar procesos administrativos que se surten en el marco de la administración de justicia. Esto principalmente debido a su responsabilidad como servidor público que, al incurrir en situaciones que generan mora judicial, puede verse absorto en un tema de responsabilidad estatal, causando una afectación no solo para el mismo, sino también para las partes del proceso judicial, para el Estado y para la administración de justicia *per se*.

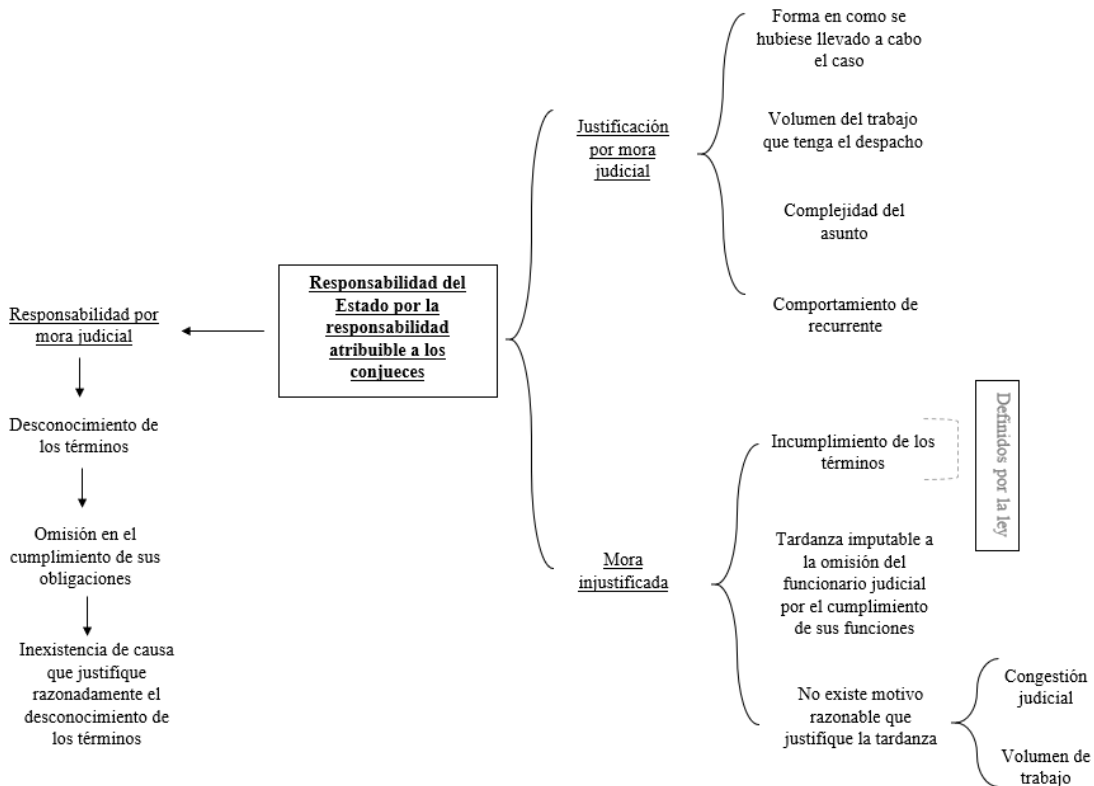
En este orden de ideas, los conjueces, en conjunto con los demás actores que provocan la mora judicial, terminan siendo responsables de que esta se produzca cuando presentan actitudes o comportamientos que terminan entorpeciendo los procesos judiciales. Esto sucede, verbigracia, cuando no se gestiona de manera eficiente los casos que tienen a su cargo, sumado a su trabajo principal que se deriva de su principal función como abogados, docentes, litigantes y demás, aunado a la carga de trabajo excesiva, la falta de conocimiento o preparación insuficiente para conocer de determinados procesos o la falta de asistencia a audiencias o sesiones judiciales. Todo esto ocasiona que, en un momento determinado, los conjueces terminen siendo responsables tanto por su mera función como servidores públicos,

así como por ejercer las veces de operador jurisdiccional.

3.1.1. Aspectos derivados de la responsabilidad del Estado

El concepto de plazo razonable, se erige como un concepto *sine qua non* para la adecuada prestación de servicios por parte de la administración de justicia. Este concepto responde a la necesidad de las personas para que sus asuntos se definan mediante un tiempo prudencial y aceptable, en miras a generar en la sociedad el sentir de correcto funcionamiento de la actividad judicial. La mora judicial, viene a ser la imposibilidad que tiene la administración de justicia de prestar de manera efectiva su servicio, situación que conlleva al análisis de aquellos eventos sobre los cuales se produce un perjuicio sobre los administrados por causa de la falta de debida prestación del servicio o derecho fundamental de acceso a la justicia (Morales, 2022).

Gráfico. 5. Responsabilidad del Estado por mora judicial



Fuente: Realización propia

La responsabilidad del Estado por la mora judicial viene a referirse a la obligación que tiene el Estado de garantizar un sistema de justicia accesible y eficiente para sus ciudadanos. En los distintos sistemas judiciales, tanto internacionales como a nivel nacional que protegen derechos humanos, se establece que las personas tienen el derecho a un juicio justo y a que sus procesos sean resueltos mediante un tiempo razonable. Si el sistema judicial del Estado, no logra cumplir con los estándares previstos y termina ocasionando retrasos significativos en la resolución de los casos, entonces el Estado puede terminar siendo responsable por la violación de derechos fundamentales.

La responsabilidad suele definirse como el deber que tiene determinado sujeto de asumir una consecuencia o consecuencia respecto de la realización de un acto o la ocurrencia de una omisión. Por ello, la responsabilidad estatal viene a configurarse como una fuente de obligaciones que se revida de la llamada responsabilidad civil, cuyo objetivo esencial es la de determinar el grado de compromiso que tiene un individuo sobre la causación de un daño antijurídico y la consiguiente reparación integral del perjuicio (Morales, 2022).

Es de resaltar que, todas las acciones u omisiones que configuran fallas, presentadas a raíz del ejercicio de la función de impartir justicia, provocan una vulneración directa al derecho de acceso a la administración de justicia, pues termina provocando lesiones a su núcleo esencial (Consejo de Estado, sentencia rad. No. 76001-23-31-000-2011-01547-01(51460), 2021) . Por ende, la simple mora judicial es generadora de daños antijurídicos a los derechos humanos y fundamentales que deben ser reparados por el Estado, como

supervisor y principal causante del daño por intermedio de sus funcionarios.

Es ahí donde el funcionario judicial o conjuer juega un papel elemental, pues la responsabilidad estatal es predicable de las actuaciones de sus servidores y funcionarios. De tal manera, el Estado es considerado civilmente responsable por la violación de derechos humanos, cuando un conjuer o juez, son causantes, de manera injustificada, de mora judicial, y por ende, de violación de derechos humanos. caso en el cual, una vez el Estado deba reparar este daño, el mismo podrá ser repetido y solicitado de pago por parte del funcionario al Estado.

En este sentido, la responsabilidad del Estado por motivos de mora judicial, viene a darse por:

- i) El desconocimiento de los términos establecidos de manera legal para llevar a cabo una determinada actuación por el funcionario competente;
- ii) La omisión del funcionario competente en sus obligaciones;
- iii) La inexistencia de causa que justifique de manera razonada el desconocimiento de los términos y las obligaciones y la prueba de que la demora es derivada de causas que no se pueden superar por el funcionario responsable (Morales, 2022).

Para efectos de reconocer este incumplimiento, o si la mora judicial puede justificarse, es menester tener en cuenta los aspectos mencionados por Munar (2017) como lo son:

- i) La forma en cómo se hubiese llevado a cabo el caso
- ii) El volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento

Que será un aspecto determinante, pues dejará ver la congestión judicial de un despacho y si aquella situación es generadora de mora judicial, si aquella congestión es justificada y por tanto la mora, o si en su lugar, esta es injustificada y no da lugar para que el despacho incurra en mora judicial por falta de asuntos puestos a su conocimiento.

- iii) La complejidad del asunto
- iv) El comportamiento de recurrente

De tal forma, es dable concluir que la responsabilidad extracontractual del Estado, provocada a raíz de la función jurisdiccional, no se limita únicamente a la actividad estatal, pues aquella puede originarse en las actividades accesorias que se encuentren asociadas a la administración de justicia. Motivo por el que se puede afirmar que es posible que el daño antijurídico sea provocado y originado en conductas activas u omisivas de funcionarios o empleados que no ejerzan funciones jurisdiccionales, pero que si tienen relación directa o indirecta con ella. Por ende, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia puede terminar ocasionando que el Estado sea responsable patrimonialmente, por motivo de la atribución o asignación de daños antijurídicos de multiplicidad de acciones, causas u omisiones de distintos funcionarios jurisdiccionales, empleados o de particulares que transitoriamente adquieran la función de administrar justicia (Munar, 2017).

3.1.2. Responsabilidad disciplinaria por mora judicial

Los conjuces, así como los demás operadores jurisdiccionales y servidores públicos, deberán ser responsables, además de civilmente por responsabilidad estatal motivado por la acción u omisión que provoca un daño antijurídico a cargo del Estado, disciplinariamente por

el incumplimiento de sus funciones o actuación que configure afectaciones a su cargo y al ejercicio del mismo.

La responsabilidad disciplinaria se debe al incumplimiento de deberes o a la ocurrencia de prohibiciones dentro del ámbito administrativo. Es decir, los conjuces serán disciplinariamente responsables por el incumplimiento de deberes, la extralimitación en el ejercicio de sus derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses. De tal forma, serán sancionados no solo por su comportamiento como servidor público que se subsuma en una de las condiciones descritas, sino también cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna -ilicitud sustancia-, teniendo en cuenta que las faltas solo serán sancionables a título de dolo o culpa -culpabilidad- (Corte Suprema de Justicia, sentencia rad. No. T 1100102030002019-02792-00, 2019).

Siendo así, será impuesta sanción o acción disciplinaria contra el juez, conjuce, magistrado u otro funcionario judicial, por no cumplir con sus deberes de manera eficiente y oportuna en el sistema judicial. Estos operadores se encuentran sujetos a una serie de deberes legales y éticos que incluyen la obligación de llevar a cabo sus funciones de manera eficiente, imparcial y de conformidad con la ley. Por tal motivo, la mora judicial puede terminar convirtiéndose en una violación de estos deberes si es consecuencia de una negligencia, falta de diligencia o incumplimiento deliberado de sus responsabilidades.

De conformidad con la Corte Constitucional, se presenta mora injustificada cuando: i) la misma es producto de un incumplimiento de los términos establecidos en la ley para

adelantar alguna actuación judicial; ii) no existe un motivo razonable que justifique la tardanza, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y iii) la tardanza es imputable a la omisión del funcionario judicial en el cumplimiento de sus funciones (Corte Constitucional, sentencia SU179, 2021).

Por lo anterior, será disciplinariamente responsable el funcionario judicial que incurra en alguna de las razones previstas para que se constituya mora judicial, especialmente cuando el funcionario por incumplimiento de sus funciones, retardo, dilatación, negligencia u omisión, termina ocasionando la mora judicial. No obstante, en palabras de *Ámbito Jurídico* (2023) no podrá endilgarse al operador jurisdiccional responsabilidad disciplinaria por demorarse en remitir el expediente de tutela para su eventual revisión, siempre y cuando, durante el tiempo que este estuvo bajo su dirección, aquel hubiese sido diligente para con la causa, realizando la labor propia del juez constitucional y decidiendo sobre la situación puesta a su consideración, para aquellos casos, no podrá atribuirse responsabilidad disciplinaria al operador judicial cuando la mora recaiga sobre otra dependencia.

Por otro lado, la jurisprudencia también ha resaltado que no siempre una demora en el término de la decisión puede configurar mora judicial. En tanto, no siempre a los funcionarios judiciales les resulta viable el cumplimiento estricto de los términos previstos en la ley - depende del caso en concreto-, toda vez que la mora puede obedecer a distintas circunstancias. Esto se debe a que no existe comprobación de la inexistencia de tiempos absolutos, así como tampoco de tiempos indefinidos para solucionar los distintos asuntos, puesto que muchos deben ser sobre pensados según las particularidades del caso, haciendo necesaria en algunas oportunidades el retardo justificado. Caso en el cual, cuando haya mora

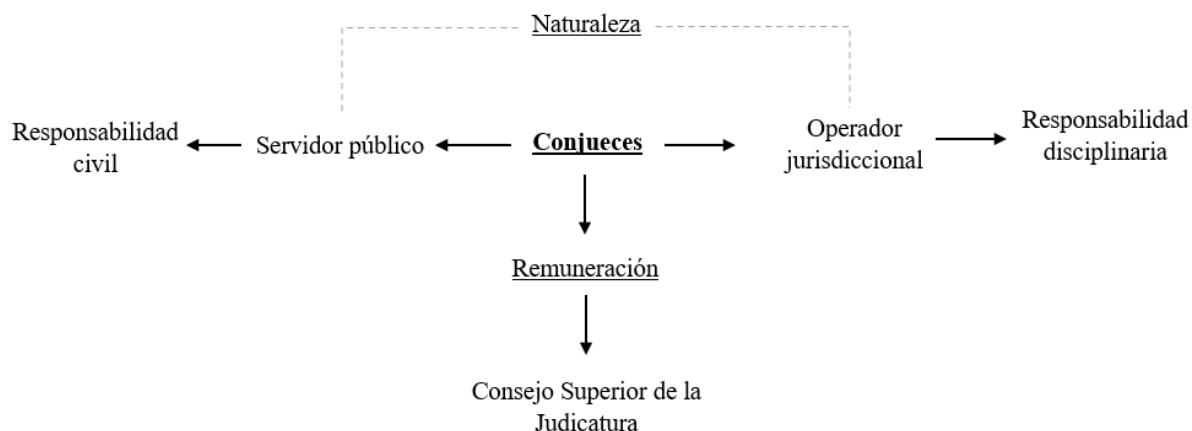
judicial justificada no se dará paso a una investigación disciplinaria (Ámbito Jurídico, 2023a)

3.2. Lineamientos jurídicos a tener en cuenta para los conjueces.

En Colombia la regulación de la figura del conjuez es precaria, pues no cuenta con el suficiente desarrollo, idóneo ni actualizado, que permita clarificar su papel dentro de la administración de justicia colombiana.

La naturaleza del conjuez es un tema que ha abarcado grandes disruptivas para la jurisprudencia y la ley, pues, so pena de que se les reconozca su papel como servidores públicos, solo son vinculados ante la esfera de “auxiliares de justicia”, llegando a ser considerados como simples particulares que ejercen funciones de justicia de manera transitoria.

Gráfico. 6. Lineamientos a tener en cuenta frente a la figura de los conjueces



Fuente: Realización propia

A su vez, en temas de aclaramiento de funciones, prohibiciones y reglamentación, su contenido no resulta armonioso ni suficiente, pues ha debido ser la jurisprudencia -aunque

en escasa medida- la que desarrolle estos aspectos. No existiendo el suficiente entramado normativo capaz de regular estos asuntos.

Aspecto que ocurre de igual forma con el tema de remuneración de los conjuces, pues su fundamentación recae en un Decreto reglamentario antiquísimo que no se adapta a las necesidades actuales y a la realidad de la administración de justicia del momento. De conformidad con el Decreto 2266 de 1969 en su artículo 9, los conjuces de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Comisión Nacional de Disciplina Judicial o quien haga sus veces, tendrán una remuneración equivalente a tres (3) salarios mínimos diarios legales vigentes por cada sentencia que se disponga a su conocimiento, mientras que los conjuces de tribunal devengarán una remuneración equivalente a dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes y los conjuces de juzgado administrativo de circuito a un (1) salario mínimo diario legal vigente por sentencia proferida (Decreto 2266, 1969, art.9). Disposición que ha mantenido su neutralidad por más de 50 años, y cuya fuente de decisión y fijación nace de una figura que no se adecúa a la naturaleza misma de los conjuces. De tal modo, no resulta viable que sea el Ejecutivo quien, mediante Decreto, sea el que fije el salario de los conjuces, pues se extralimitaría a fijar aspectos de un funcionario que pertenece a la rama judicial.

En este orden de ideas, y en vista de la falta de claridad de la figura del Conjuez desde el Código General del Proceso que reconozca la naturaleza de su figura, es dable presentar como propuesta que se integren las siguientes disposiciones en materia de conjuces dentro del Código General del Proceso, se cree el “Título adicional. De los conjuces”, y se remita

lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo a este primero, a saber:

“Artículo 1. Sobre la naturaleza de los conjueces: Los conjueces tendrán la naturaleza de servidor público y de operador judicial, por lo tanto, estarán investidos de las atribuciones, responsabilidades, impedimentos y recusaciones inherentes a la administración de justicia, propia de los jueces y magistrados de la rama judicial.

La designación y funciones de los conjueces deberán ser acordes con los principios de independencia, imparcialidad y objetividad, garantizando así la adecuada impartición de justicia en el marco de un sistema democrático y de derechos.

Artículo 2. Funciones de los conjueces: los conjueces serán llamados a ejercer sus funciones en los casos en que se necesite:

- a) Dirimir los conflictos de empate que puedan existir dentro de las diferentes corporaciones jurisdiccionales
- b) Suplir las ausencias y faltas de los magistrados titulares, cuando estos se separen del conocimiento de un determinado caso, por razón de recusaciones o impedimentos
- c) Permitir que se complete el cuórum decisorio cuando sea necesario para poder tomar una postura y existió el fenómeno de la ausencia del magistrado o concurrió un conflicto de empate.

Artículo 3. De la remuneración de los conjueces: la remuneración de los conjueces quedará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, el cual establecerá, de acuerdo con las disposiciones legales y presupuestarias correspondientes, las condiciones salariales y de beneficios sociales aplicables a los conjueces.

Los conjueces tendrán derecho a recibir su remuneración de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura, la cual deberá ser congruente con la complejidad y volumen de los casos a los que se enfrenten, así como con la duración de su servicio como conjueces.”

CONCLUSIONES

A manera de colofón y buscando dar respuesta a la pregunta que suscito el desarrollo de este escrito. Se obtiene que los conjueces son responsables de la mora judicial, no obstante, no de manera directa, sino por la falta de regulación de su figura y la indiferencia de la administración de justicia en brindarles condiciones óptimas y oportunas para el ejercicio de sus funciones.

La figura del conjuez está bien como está respecto a su funcionamiento, este si es responsable por que adquiere las características de un servidor público que administra justicia, sin embargo, los cambios que deben generarse son a nivel de estructura pues la mora judicial que estos reciben no es directamente por culpa del conjuez *per se*, sino por la propia administración de justicia, circunstancia que obliga a que este opere sin las herramientas que tiene un magistrado.

La figura del conjuez no ha tomado la relevancia debida dentro del Estado colombiano, teniendo que remitirse a normas antiquísimas y desarrollos jurisprudenciales escasos para poder darse desarrollo. Esto ha ocasionado que se presenten problemas estructurales en su funcionamiento, llegando a incurrir en retardos judiciales por la misma operatividad del sistema judicial, ocasionando como consecuencia una alarmante escala de responsabilidad estatal por el daño antijuridico que ello conlleva.

Un conjuez será responsable patrimonialmente de conformidad con los criterios jurisprudenciales, cuando se demuestre que su actuación u omisión ha ocasionado un daño antijuridico a los ciudadanos y que dicho daño es imputable al servidor público. De ahí que se deba demostrar:

- i) El retardo injustificado, esto es, que la mora no se deba a situaciones de acumulación de trabajo o congestión del despacho;
- ii) El daño antijurídico, cuando se vulneran los derechos humanos de los administrados por situaciones que estos no están en el deber de soportar;
- iii) El nexo causal, es decir, que el funcionamiento anormal de la administración sea el que terminó ocasionando el daño en cuestión y que exista una estrecha relación, entre ese acontecer con el retardo injustificado.

Es decir, el conjuer será responsable al provocar un daño antijurídico por mora judicial que el Estado deberá reparar, para lo cual podrá repetir contra el funcionario que causó el daño. Además, este también podrá ser responsable por las mismas razones disciplinariamente, pues habrá incumplido al ejercicio mismo de sus funciones.

Esto se debe a que el conjuer adquiere las funciones de un operador judicial, pues ya no será responsable únicamente en razón de su naturaleza como servidor público, sino también como funcionario de la administración de justicia. De ahí que deba aclararse la naturaleza misma que tienen los conjueres, toda vez que no resulta prudente ser considerados como meros auxiliares de justicia cuando los mismos tienen las mismas funciones que los operadores judiciales y se acogen ante las prohibiciones, recusaciones e impedimentos que fundan a los mismos. Entonces, el conjuer debe ser considerado como un operador judicial más, cuya remuneración no puede estar a cargo del ejecutivo, sino del Consejo Superior de la Judicatura, que permita aportarle un mínimo de igualdad a su régimen.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Ámbito Jurídico. (2023). No puede atribuirse responsabilidad disciplinaria al juez cuando la mora recaer en otra dependencia. [En línea]. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/no-puede-atribuirse-responsabilidad-disciplinaria-al-juez-cuando-la-mora-recae-en>

Ámbito Jurídico. (2023a). Mora judicial justificada no da paso a una investigación disciplinaria. [En línea]. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/mora-judicial-justificada-no-da-paso-una-investigacion-disciplinaria>

Ardila, M. (2009). La prohibición de dilaciones injustificadas en la jurisprudencia constitucional. *Revista Derecho de Estado*, (23), pp. 67-88

Corte Constitucional (4 de mayo de 1993) Sentencia T-173, Sala plena. [M. P. Hernando Herrera Vergara & Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional (05 de febrero de 1996) Sentencia C-037, Sala primera de revisión. [M. P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional (20 de mayo de 1997) Sentencia C-242, Sala plena. [M. P. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional (4 de abril de 2002) Sentencia C-233, Sala Plena. [M. P. Álvaro Tafur Galvis].

Corte Constitucional (26 de mayo de 2003) Sentencia T-427, Sala primera de revisión. [M.P. Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional (28 de enero de 2003) Sentencia C-037, Sala Plena. [M.P. Álvaro Tafur Galvis].

Corte Constitucional (24 de abril de 2006) Sentencia C-323, Sala plena. [M. P. Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional (21 de octubre de 2011) Sentencia T-799, Sala Octava de revisión. [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional (28 de marzo de 2017) Sentencia T-186, Sala Plena. [M. P. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional (9 de junio de 2021) Sentencia SU179/21, Sala Plena. [M. P. Alejandro Linares Cantillo].

Consejo de Estado (4 de junio 2008) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, expediente. 25000-23-26-000-1994-00158-01(14721). [C.P. Ramiro Saavedra Becerra].

Congreso de la República (31 de diciembre de 1969) Decreto 2266/69. Por el cual se reglamenta el artículo 23 del Decreto-ley 2204 de 1969. [D.O.: 32985].

Congreso de la República (7 de marzo de 1996) Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. [D. O. 42.745].

Congreso de la República (12 de julio de 2012) Ley 1564/12. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [D. O. 48. 489].

Congreso de la República (18 de enero de 2011) Ley 1437/11. Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [D. O. 47.956].

Consejo de Estado (27 de agosto de 2021) Sentencia rad. 76001-23-31-000-2011-01547-01(51460), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. [C. P. José Roberto Sáchica Méndez].

Corte Suprema de Justicia (11 de septiembre de 2019) Sentencia Rad. T 1100102030002019-02792-00. [M. P. Ariel Salazar Ramírez].

Departamento Administrativo de la Función Pública (17 de agosto de 2022) Concepto 299021 de 2022. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197690>

Departamento Administrativo de la Función Pública (22 de marzo de 2022) Concepto 118841 de 2022. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=194721>

Duran, J. A. (2012) Acción de grupo – indemnización por la mora judicial en Colombia. [Trabajo de grado]. Bogotá: Universidad de los Andes.

Gómez Serrano, L. (2000) De la responsabilidad del juez en el proceso formulario romano a la responsabilidad por la mora judicial en el proceso colombiano. Revista del instituto colombiano de derecho procesal. 26 (26) 151-160.

Herrán, O. A. (2013). El alcance de los principios de la administración de justicia frente a la descongestión judicial en Colombia. Revista Prolegómenos. Derechos y Valores, 16, 32, 105-122.

Llano, J. V. & Velasco, N. (2016). Derechos fundamentales: Un debate desde la argumentación jurídica, el garantismo y el comunitarismo. Novum Jus, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, 10(2), pp. 35-55. R

Londoño Jaramillo, M. (2008) La congestión y la mora judicial: el juez ¿Su único responsable? Revista facultad de derecho y ciencias políticas. Revista facultad de derecho y Ciencias Políticas. 38 (109). 385-419.

Niño Bahamon, Y. T. (2022) Responsabilidad patrimonial del estado colombiano por violación de la garantía judicial del plazo razonable en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. una aproximación crítica desde la óptica del sistema interamericano de derechos humanos. [Trabajo de grado]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Morales Urbano, O. A. (2020) La responsabilidad civil del Estado frente a la mora en actividad judicial en Colombia entre los años 2010 a 2020. [Trabajo de grado]. Bogotá: Universidad la gran Colombia.

Molina Betancur, C. A. (2004) La responsabilidad extracontractual del Estado por error judicial en Colombia. Revista Opinión Jurídica. 3 (6). 13-36.

- Munar Salgado, A. P. (2017). Responsabilidad del Estado colombiano por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. [Trabajo de grado]. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Ramírez Llerena, E., Benítez Izquierdo, M., y Rojas Leyva, F. (2023). El poder judicial en Colombia y la responsabilidad patrimonial del estado por la mora judicial durante la cuarentena por pandemia de covid-19. *Revista Jurídica Mario Alario D´Filippo*, 15(30), 391–416.
- Ruiz Orejuela, W. (2018) Responsabilidad del Estado y sus regímenes. Bogotá: Edit. ECOES.
- Tique Onatra, L. A. (2018) La responsabilidad del Estado como consecuencia del fenómeno de la mora judicial. [Trabajo de grado]. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Vargas Ossa, N. (2020) La institución del Conjuez en Colombia: una mirada desde la jurisdicción contenciosa administrativa. *Revista in Estudios de Derecho*. 77 (169). 35-60.
- Yañez Meza, D. A. & Jiménez Escalante, J. T. (2019) Derecho procesal transformador en la reparación de las nuevas víctimas del conflicto armado en Colombia: desafíos para el proceso de responsabilidad del Estado. *Revista Chilena de Derecho*. 46 (1) 129-154.
- Yepes Gómez, F. Y. (2022). La mora judicial, ¿un problema de sistema procesal? *DIXI*, (24), 1-24.

**ANEXO. Propuesta de reforma del Código General del Proceso al Instituto
Colombiano de Derecho Procesal**

_____, Santander

Señores,

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

-ICDP-

E. S. D.

David Julián Walteros Reyes, identificado con la cédula de ciudadanía No 74.245.418 con domicilio y residencia en la calle 37 No 26-15 de la ciudad de Bucaramanga, estudiante de Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia – Seccional Socorro, en calidad de autor de la investigación titulada **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO A LOS CONJUECES POR MORA JUDICIAL: ANÁLISIS A LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LAS ALTAS CORTES.”** me permito presentar solicitud de propuesta ante ustedes a la luz de las reformas que se adelantarán al Código General del Proceso, en relación con la figura de los conjueces, de la siguiente manera:

Propuesta de integración al Código General del Proceso

De conformidad con la investigación realizada, se demuestra que la figura del conjuez no ha tenido un desarrollo normativo pertinente, llegando a rechazarse su naturaleza como funcionario judicial y siendo minimizado a auxiliar de justicia como particular que presta funciones transitorias de justicia. En razón de ello y de la consideración del conjuez como un mero servidor público, el mínimo desarrollo normativo que este tiene se encuentra plasmado en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, por lo cual, se hace necesaria su integración al Código General del Proceso y la creación de un nuevo título que lo regule. Por tal motivo, se propone que el nuevo título quede así:

“Título adicional: De los Conjueces

Artículo 1. Sobre la naturaleza de los conjueces: Los conjueces tendrán la naturaleza de servidor público y de operador judicial, por lo tanto, estarán investidos de las atribuciones, responsabilidades, impedimentos y recusaciones inherentes a la administración de justicia, propia de los jueces y magistrados de la rama judicial.

La designación y funciones de los conjueces deberán ser acordes con los principios de independencia, imparcialidad y objetividad, garantizando así la adecuada impartición de justicia en el marco de un sistema democrático y de derechos.

Artículo 2. Funciones de los conjueces: los conjueces serán llamados a ejercer sus funciones en los casos en que se necesite:

- a) Dirimir los conflictos de empate que puedan existir dentro de las diferentes corporaciones jurisdiccionales
- b) Suplir las ausencias y faltas de los magistrados titulares, cuando estos se separen del conocimiento de un determinado caso, por razón de recusaciones o impedimentos
- c) Permitir que se complete el cuórum decisorio cuando sea necesario para poder tomar una postura y existió el fenómeno de la ausencia del magistrado o concurrió un conflicto de empate.
- d) Demás funciones que establezca la ley o la jurisprudencia.

Artículo 3. De la remuneración de los conjueces: la remuneración de los conjueces quedará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, el cual establecerá, de acuerdo con las disposiciones legales y presupuestarias correspondientes, las condiciones salariales y de beneficios sociales aplicables a los conjueces.

Los conjueces tendrán derecho a recibir su remuneración de acuerdo con los términos y condiciones establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura, la cual deberá ser congruente con la complejidad y volumen de los casos a los que se enfrenten, así como con la duración de su servicio como conjueces.”

De acuerdo con el artículo 53A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 8 de la Ley 2080 del 2023, aceptamos la notificación de sus respuestas en nuestros correos electrónicos.

David Julián Walteros Reyes

Cédula de Ciudadanía No. 74.245.418 de Moniquirá

Correo electrónico: davidwalteros@hotmail.com