



EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DE COLOMBIA

Julio César ORTIZ GUTIÉRREZ*

SUMARIO: I. *De las radicales innovaciones de la Constitución Política de 1991 a la consolidación de un mandato constituyente fundamental.* II. *La configuración general del Consejo Superior de la Judicatura en Colombia.* III. *Las condiciones de la consolidación institucional del Consejo Superior de la Judicatura.*

I. DE LAS RADICALES INNOVACIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 A LA CONSOLIDACIÓN DE UN MANDATO CONSTITUYENTE FUNDAMENTAL

Una de las más complejas instituciones establecidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en Colombia, es la que introduce en el ordenamiento constitucional y en el régimen político nacional las reglas de integración y de composición del órgano de autogobierno y administración de la rama judicial del poder público denominado Consejo Superior de la Judicatura, y le asigna directamente un extenso grupo de atribuciones y funciones.

Se trata de la creación y de la puesta en funcionamiento de un órgano superior del Estado con funciones constitucionales de derecho público, desconocido en la historia nacional de las instituciones públicas que aparece en el nuevo texto constitucional, acompañado de varias y complejas instituciones y atribuciones de naturaleza política.

* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Externado de Colombia.

Su principal regulación constitucional se ubica en los artículos 254 a 257 del capítulo séptimo del título octavo de la carta política; además, este órgano constitucional aparece regulado en los artículos 116, 156, 231 y 341 del estatuto superior. También sus atribuciones y funciones han sido desarrolladas por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (LEAJ) o Ley 270 de 1996.

Estas atribuciones son, en esencia, las de administrar la carrera judicial; elaborar listas de candidatos para la elección, por cooptación limitada, de los magistrados de las altas cortes; ser juez disciplinario de los jueces y magistrados de la rama judicial y de los abogados en ejercicio; llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales; elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial y ejecutar el aprobado, y resolver los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones.

dictar, en los casos no previstos por el legislador, los reglamentos. Sus funciones constitucionales, de naturaleza política y de derecho público, son las de fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales así como la de crear, suprimir, fusionar y trasladar los cargos en la administración de justicia; además, deberes necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y proponer los proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimiento.¹

En efecto, el denominado Consejo Superior de la Judicatura y las funciones y atribuciones que lo acompañan como un órgano político constitucional, en adelante no sólo debe cumplir funciones administrativas, disciplinarias autónomas y de gobierno interno dentro del Poder Judicial; también está llamado a definir y a ejecutar políticas públicas y de orientación política del Estado en lo que hace a la disposición general del Poder Judicial, entre otras principales funciones.

¹ Cabe destacar que el Estado colombiano se organiza en forma de República unitaria y descentralizada; que a pesar de la autonomía de las entidades territoriales, el Poder Judicial es nacional y centralizado pero desconcentrado en la forma de tribunales de distrito judicial y tribunales de lo contencioso administrativo. No existen jurisdicciones territoriales ni locales, todos los tribunales hacen parte del mismo Poder Judicial nacional. Los jueces de la República se organizan en circuitos y municipios por competencias materiales y por jurisdicciones. Estos a su vez son parte de la llamada jurisdicción constitucional en la que todos los jueces pueden tramitar las acciones de tutela de los derechos fundamentales.

Así, no sólo puede presentar proyectos de ley, pues, además debe presentar informes anuales a las cámaras del Congreso de la República y puede participar en el trámite de los mismos en sede legislativa con invitación de las cámaras.

El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia también puede dictar reglamentos normativos de la ley y, aún más, para mejorar el trámite de las causas judiciales, y para aumentar la eficiencia y el rendimiento de los despachos judiciales, puede dictar reglamentos paralegislativos y complementarios de la ley en los asuntos no previstos en ella.

Este ha sido uno de los elementos que mayores retos y dificultades acusó inicialmente a la hora de examinar la constitucionalidad de las disposiciones de desarrollo de este organismo, pues significó la transformación de los supuestos esenciales de las nociones tradicionales del Estado liberal de derecho con separación de funciones constitucionales entre las tres ramas del poder público.²

De igual modo, este organismo de derecho público con funciones políticas de rango constitucional, puede reglamentar el servicio judicial y las funciones administrativas de los tribunales y despachos judiciales y reglamentar carrera judicial.³

² La disposición constitucional en la aparecen las mencionadas atribuciones superiores del Consejo Superior de la Judicatura es la siguiente: Artículo 256. Corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

1. Administrar la carrera judicial.
2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.
3. Examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial, así como las de los abogados en el ejercicio de su profesión, en la instancia que señale la ley.
4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.
6. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
7. Las demás que señale la ley.

³ Las citadas funciones se encuentran en el artículo 257 de la Constitución Política así: Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

Ciertamente, como ocurrió en la mayor parte de los regímenes constitucionales en los que se siguió la misma vocación de cambio estructural para los poderes judiciales de América Latina, la consolidación institucional y política del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia sólo se logró después de serias y prolongadas dificultades internas y de insólitos enfrentamientos políticos en los llamados estamentos superiores y de cierre de la rama judicial del poder público.

Además, en Colombia estas dificultades se acompañaron de la paulatina introducción de algunas alteraciones a su diseño inicial, como ocurrió, de una parte, con la supresión de una de sus competencias originarias como, entre otras, la de ser el único y superior juez disciplinario de todos los jueces, incluso el grupo de los llamados magistrados de las tres altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional), y de otra, con la disposición jurisprudencial ordenada por la Corte Constitucional sobre la incapacidad o la imposibilidad del Consejo Superior de la Judicatura de funcionar como un solo organismo y corporación en la sede conjunta de sus dos salas (Sala Administrativa y Sala Jurisdiccional Disciplinaria).

Como se verá más adelante, además de aquellas condiciones adversas, se levantaron inicialmente en contra de su vigor institucional, la resistencia administrativa de los elementos institucionales de la administración del Estado en cabeza del Poder Ejecutivo en las áreas de planeación y presupuesto de una parte, y el desconocimiento perverso de sus competencias y de su papel sustancial dentro del nuevo Estado constitucional, democrático y social de derecho, de los órganos del Poder Legislativo y de los medios generadores de opinión, de otra.

Es preciso mencionar la evidente insubordinación inicial de los restantes componentes de los operadores del servicio de administración de jus-

2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

5. Las demás que señale la ley.

ticia ajenos, durante varias décadas, a instancias de control y evaluación de su rendimiento y gestión; esta resistencia natural al cambio profesional se mantuvo activa y latente durante un largo periodo dentro de la evolución que se examina.

No obstante semejante panorama general, en medio de aquellos enfrentamientos que cuestionaron de múltiples formas su legitimidad interna y su eficacia constitucional, y a pesar de varios reclamos estamentales que propusieron su supresión, en los quince años de vida institucional que acaba de cumplir, se ha dado cumplimiento a un arduo y complejo mandato del Poder Constituyente de 1991 y esa importante institución constitucional ha logrado su consolidación y su estabilidad normativa.

Hoy es evidente el reconocimiento académico, institucional, político y social de las ventajas y de las importantes transformaciones que el llamado Consejo Superior de la Judicatura trajo al sistema político en general y al régimen institucional colombiano en particular; especialmente se reconocen estas transformaciones en la sustancial materia de la administración y de la impartición de justicia con jueces vigorosos y comprometidos con el servicio.

Además, se reconoce por los mismos administradores y operadores de sistema de justicia nacional que existen nuevas y provechosas condiciones e instrumentos para impartir justicia y que se ha consolidado un nuevo estamento institucional de jueces y magistrados, mejor capacitados y formados, en todo caso integrados al nuevo modelo sustancial de justicia constitucional y respetuoso de los derechos de las personas, de los términos procesales y de la eficiencia procesal de las causas que atienden.

Con su introducción en el catálogo constitucional de funciones y órganos superiores de Estado, ordenada expresa y directamente por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la carta política de Colombia ha recogido con éxito una de las más importantes y generalizadas tendencias del derecho constitucional contemporáneo; ésta consiste en dar forma, poder y gobierno autónomo e independiente al gobierno y a la administración de los poderes judiciales y en consolidar los recursos que aseguren su configuración y estabilidad orgánica y funcional y su respeto profesional y político.

Sin duda, el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia con el reto abierto y el mandato expreso de transformación radical pero paulatina de uno de los poderes públicos más consolidados y abigarrados de la historia política e institucional del país, estaba llamado a generar no sólo un

nuevo modelo de Estado constitucional, sino a suprimir las viejas estructuras subjetivas y orgánicas de uno de los poderes públicos con más presencia y vigor político en el sistema constitucional de Colombia, que carecía de forma, sentido y sustancia en materia de gobierno, gerencia y administración autónomos.

Por sus innovaciones estructurales y por sus alcances dentro del sistema político colombiano, este organismo constitucional ha sufrido, además de las vicisitudes naturales e históricas predicables de entidades similares en el derecho comparado, otras transfiguraciones complejas y problemáticas de orden interno y de naturaleza específica, como aquella que transformó a la llamada Sala Jurisdiccional Disciplinaria en otro juez de sistema de competencias del Poder Judicial, pero habilitado sólo para conocer de modo genérico de las acciones de amparo de los derechos constitucionales fundamentales.

Como consecuencia de la transformación jurisprudencial ordenada por la Corte Constitucional de Colombia, el actual Consejo Superior de la Judicatura se transformó en el órgano constitucional de naturaleza judicial al que más se acude como juez de los instrumentos procesales de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales (acción de tutela).

Empero, sus iniciales y prolongadas dificultades surgen, como se mencionó, de su novedad jurídica y política y de la incompreensión generalizada de las reglas constitucionales previstas para asegurar su integridad y el cumplimiento de sus competencias.

Así, otro grupo de dificultades surgió en el desarrollo normativo y práctico de aquellas, de tal modo que el proceso de redacción y expedición de la ley estatutaria de administración de justicia, se adelantó en medio de fuertes tensiones internas y demandó serios esfuerzos de negociación y acuerdo entre las altas cortes, la Fiscalía General de la Nación y el gobierno durante más de cinco años.

Cabe recordar sobre este punto que el desarrollo y reglamentación normativa de las funciones del denominado Consejo Superior de la Judicatura y de los restantes órganos superiores de la administración de la justicia, como las altas cortes, la Fiscalía General de la Nación y las dos cámaras del Congreso de la República, entre otros, están referidas a la ley, especialmente de un tipo específico de ley denominada Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que está sometido a un trámite legislativo especial con control previo, obligatorio y forzoso de constitucionalidad en cabeza de la Corte Constitucional.

En la mencionada ley estatutaria (Ley 270 de 1996) se establecieron perturbadoras competencias administrativas, ahora compartidas con los órganos judiciales comunes y ordinarios, para que el Consejo Superior de la Judicatura ejerciera sus funciones originarias y propias de administración de la carrera judicial de los jueces y empleados, como sucede, por ejemplo, con parte de su evaluación periódica y con los procedimientos para su reubicación y traslados. Además, se crearon la llamada Comisión Interinstitucional de Justicia y las comisiones interinstitucionales seccionales de administración de justicia integradas por los presidentes de las altas cortes y de los tribunales superiores de distrito judicial en una especie indeseada y perturbadora de nuevo cogobierno judicial.

Sin duda, estas reglas negociadas y sobrevinientes han servido para apaciguar los conflictos, para relativizar los enfrentamientos en el Poder Judicial y para permitir el avance en el proceso de consolidación institucional y de madurez política de las nuevas instituciones constitucionales.

II. LA CONFIGURACIÓN GENERAL DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA EN COLOMBIA

Como se advirtió más arriba, este órgano superior del Estado y las instituciones y atribuciones que lo acompañan como un órgano político constitucional, fue establecido en Colombia por la nueva Constitución Política de 1991 junto a otras de variado alcance, especialmente referidas a la justicia, como ocurrió con la creación de la Corte Constitucional y el reconocimiento de los derechos constitucionales fundamentales y de los derechos constitucionales de segunda y tercera generación. Todo ello se hizo dentro de los supuestos de establecer en Colombia un nuevo Estado social, democrático y constitucional de derecho, según algunos elementos de los varios modelos contemporáneos de Estado constitucional multiorgánico; especialmente fue establecido como fórmula política para el autogobierno de la rama judicial del poder público y para asegurar su autonomía administrativa, patrimonial y financiera de una parte.

Su incorporación obedece a la tendencia general de reformar las principales reglas de integración de los poderes judiciales, especialmente en lo que se refiere a la selección y nombramiento de los jueces, a su evaluación y a su disciplina y juzgamiento, pues, como se advierte de modo general, la justicia ha sido objeto de nuevas regulaciones en casi todas las reformas

constitucionales en América Latina, especialmente en el tema de los mecanismos de reclutamiento, designación y evaluación de los jueces, en el de los órganos encargados del control de constitucionalidad y en el de los instrumentos de protección específica de los derechos constitucionales fundamentales y de los demás derechos de reciente desarrollo como los colectivos y los difusos, entre otros.

En Colombia aquellas respuestas son, principalmente, la creación de la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación; la creación del Defensor del Pueblo, el reconocimiento de las jurisdicciones de los pueblos indígenas y la jurisdicción de paz, la incorporación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y de las instituciones de los conciliadores y de los árbitros. Además, desde el punto de vista procesal, se incorporan con rango constitucional las acciones de tutela, populares y de cumplimiento y las acciones de grupo y colectivas. También aparece el reconocimiento de los recursos fiscales para la administración de justicia provenientes de los ingresos de las notarias.

Se advertía de la existencia de muy altos niveles de atraso, congestión, lentitud, mora e ineficiencia en la acción de los despachos judiciales. Se indicó inicialmente que nuestra justicia y nuestros jueces se encontraban marginados de las evoluciones contemporáneas de los derechos y su protección judicial específica; también se indicó que los operadores judiciales en nuestro país se aferraban a viejas prácticas, ideologías y escuelas, ancladas en las doctrinas políticas del siglo XIX. Además, se cuestionó la ausencia de vínculos con las necesidades del sistema político y una especie de autismo judicial muy marcado. De otra parte se mencionó la notable debilidad administrativa y fiscal de los órganos del Estado encargados de resolver las necesidades materiales, salariales, de capacitación y de organización de los despachos judiciales.

Además, en los textos de las dos reformas constitucionales, la de 1977 y la de 1999, declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia, aparecía el tema de la reforma a la justicia como uno de los elementos fundamentales de dichos actos del Poder Constituyente derivado; desde luego, cabe mencionar que las instituciones de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Magistratura, ya habían sido incorporadas a nuestro ordenamiento en el texto de la reforma de 1979, tramitada con el apoyo bipartidista durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala.

Cabe observar que en el caso colombiano, con notables diferencias de lo que ocurría en la mayor parte de los regímenes políticos de Latinoamérica, los órganos judiciales existentes con anterioridad a 1991 no estaban vinculados ni al Poder Ejecutivo ni al Legislativo, y funcionaron después de la crisis institucional y del referendo de 1957 bajo un mecanismo extremo de total integración horizontal interna, absolutamente autónoma e independiente, conocido como de cooptación plena.

Además, desde 1957 en la República de Colombia se establecieron las reglas de designación vertical jerárquica, por periodos fijos y cortos de los magistrados de distrito y de los jueces con poderes y atribuciones radicados en la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, lo que daba a los altos nominadores un gran poder de cierre casi estamental; también existían instrumentos de evaluación disciplinaria principalmente interna y los jueces y magistrados debían ser seleccionados de manera que se le diera representación paritaria a conservadores y liberales. Todo ello con el paso del tiempo motivó expresamente la introducción de la reforma más profunda al Poder Judicial y a las instituciones constitucionales colombianas de que se tuviera memoria en el siglo XX.

Como se ha advertido en otras oportunidades, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en materia del control judicial de las reformas constitucionales producidas antes de 1991 generaron serias polémicas y enfrentamientos entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, pues la Corte Suprema de Justicia declaró contrarias a la Constitución las dos reformas constitucionales de 1977 y de 1979 en las que el Poder Ejecutivo y el Legislativo habían hecho muy fuertes inversiones políticas y contenían varios de los textos incorporados a la nueva carta política de 1991.

Por otra parte, es evidente que el Constituyente de 1991 tenía en su agenda política principal, el compromiso de asegurar una nueva y mayor independencia técnica y funcional de los jueces, con formas de designación que garanticen su verdadera autonomía y superen la integración interna y vertical tradicional, como es el caso de la carrera judicial reglamentada y administrada por el Consejo Superior de la Judicatura; además y dentro de los temas de aquella agenda, se estableció un régimen de evaluación disciplinaria y funcional como el asignado a un órgano especializado en la investigación y juzgamiento de la conducta de los jueces y de los abogados que denominó Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

El Consejo Superior de la Judicatura también se organizó para asegurar la independencia disciplinaria y política de todos los jueces y magis-

trados y para asegurar todos los recursos materiales y científicos indispensables para su funcionamiento; entre ellos se encuentra, por ejemplo, la de resolver los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones y entre los jueces y las autoridades administrativas a las que la ley les haya encargado funciones jurisdiccionales y de investigar y juzgar la conductas disciplinarias de los fiscales especialmente de los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.

Obsérvese que en la mencionada ley se excluyó a los magistrados de las altas cortes de las competencias de investigación disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y se les sometió al régimen de juicio político y de los procedimientos de definición de la procedencia del fuero penal ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia del mismo modo como se procede en el caso del presidente de la República.⁴

⁴ En el artículo 112 de la citada Ley Estatutaria 270 de 1996 se establecen con detalle los desarrollos de la norma constitucional en lo que corresponde a las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, así: Funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura: 1) Resolver los impedimentos y recusaciones que se presenten con ocasión de las actuaciones de los miembros de la corporación; 2) Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales la ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales, salvo los que se prevén en el artículo 114, numeral tercero, de esta ley y entre los consejos seccionales o entre dos salas de un mismo consejo seccional. 3) Conocer, en única instancia, de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de los tribunales y consejos seccionales de la judicatura, el vicefiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los tribunales. 4) Conocer de los recursos de apelación y de hecho, así como de la consulta, en los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia las salas jurisdiccionales disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura. 5) Designar a los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los consejos seccionales de la judicatura, de las listas de aspirantes que hayan aprobado el concurso previamente convocado por la dirección de administración judicial. 6) Designar a los empleados de la Sala. Párrafo 1. Las sentencias u otras providencias que pongan fin de manera definitiva a los procesos disciplinarios de que conocen en primera instancia los consejos seccionales de la judicatura y no fueren apeladas serán consultadas cuando fueren desfavorables a los procesados. Párrafo 2. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el fiscal general de la Nación en materia disciplinaria están sujetos al régimen previsto por los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política, para lo cual el Congreso de la República adelantará el proceso disciplinario por conducto de la comisión legal de investigación y acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión Instructora del Senado de la República.

Estos propósitos políticos de Poder Constituyente en 1991, también se evidencian en el establecimiento de un régimen general que asegura la autonomía en la disposición y manejo de los recursos fiscales, presupuestales, técnicos y jurídicos a un órgano constitucional dotado de gran capacidad de orientación y de reglamentación administrativa del servicio que llamó Sala Administrativa.⁵

⁵ La citada Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en el artículo 85 regula y desarrolla las funciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura predichas de su Sala Administrativa, así: Funciones administrativas. Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: 1) Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá remitirse al gobierno nacional, el cual deberá incorporar el proyecto que proponga la Fiscalía General de la Nación. 2) Elaborar el proyecto de plan sectorial de desarrollo para la rama judicial, con su correspondiente plan de inversiones y someterlo a la aprobación del consejo en pleno. 3) Autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio que deban celebrarse conforme a la Constitución y las leyes para asegurar el funcionamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines, cuya competencia corresponda a la Sala conforme a la presente ley. 4) Aprobar los proyectos de inversión de la rama judicial. 5) Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de éstos y los juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los distritos judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos. 6) Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público. 7) Determinar la estructura y la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura. En ejercicio de esta atribución el consejo no podrá establecer con cargo al tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 8) Designar a los empleados de la Sala cuya provisión según la ley no corresponda al director ejecutivo de administración judicial. 9) Determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones y juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la rama judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley. En ejercicio de esta atribución el consejo no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales. 10) Enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas superiores a cinco candidatos para proveer las vacantes de magistrados que se presenten en estas corporaciones. 11) Elaborar y presentar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas para la designación de magistrados de los respectivos tribunales, de conformidad con las normas sobre carrera judicial. 12) Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos. 13) Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador. 14) Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales. 15) Declarar la urgencia manifiesta para contratar de acuerdo con el estatuto de contratación estatal. 16) Dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la ra-

También se ha dicho que la nueva era de los derechos constitucionales y de los instrumentos procesales establecidos para su protección reclama unos nuevos y más vigorosos órganos judiciales, y unos nuevos jueces especializados que sean reclutados y preparados de modo especial sobre los cuales igualmente debe recaer la vigilancia en materia de su eficiencia y rendimiento y de la disciplina que se debe guardar; en este sentido, en la misma Constitución se la asignaron dichas funciones a las mencionadas salas.

En efecto, desde sus orígenes en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, el Consejo Superior de la Judicatura está dividido en dos salas de origen orgánico e institucional diferente, con funciones y atribuciones constitucionales superiores separadas, que suelen confundirse en los análisis que se han hecho por la mayor parte de los comentaristas nacionales y extranjeros.

ma judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República. 17) Administrar la carrera judicial de acuerdo con las normas constitucionales y la presente ley. 18) Realizar la calificación integral de servicios de los magistrados de tribunal. 19) Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. El consejo adoptará como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia. 20) Regular, organizar y llevar el registro nacional de abogados y expedir la correspondiente tarjeta profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley. 21) Establecer el régimen y la remuneración de los auxiliares de la justicia. 22) Reglamentar la carrera judicial. 23) Elaborar y desarrollar el plan de formación, capacitación y adiestramiento de los funcionarios y empleados de la rama judicial. 24) Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y de la rama judicial. 25) Designar al director de la escuela judicial "Rodrigo Lara Bonilla". 26) Fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales. 27) Aprobar los reconocimientos y distinciones que se otorguen a los funcionarios y empleados de la rama judicial por servicios excepcionales prestados en favor de la administración de justicia. 28) Llevar el control del rendimiento y gestión institucional de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Fiscalía General de la Nación. Para tal efecto, practicará visitas generales a estas corporaciones y dependencias, por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten. 29) Elegir al auditor del consejo, para un periodo de dos (2) años. El auditor no podrá ser reelegido y sólo podrá ser removido por causal de mala conducta. 30) Las demás que le señale la ley. PAR. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá delegar en sus distintos órganos administrativos el ejercicio de sus funciones administrativas. PAR. TRANS. La designación del director de la escuela judicial se efectuará a partir de cuando la misma haga parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Ahora bien, también es claro que las funciones de selección, preparación y evaluación funcional y administrativa de los magistrados y los jueces corresponde exclusivamente a la Sala Administrativa integrada por seis magistrados designados para periodos fijos exclusivamente por las altas cortes y no interviene para nada la Sala Disciplinaria cuyo origen sí se encuentra en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo; además, la investigación judicial y el juzgamiento y evaluación de las conductas de todos los jueces y magistrados de tribunal corresponde a la Sala Disciplinaria, cuya designación corresponde al Congreso de la República de ternas que elabora el presidente de la República; esta Sala está integrada por siete magistrados elegidos de esta manera para periodos individuales fijos de ocho años y con el régimen constitucional y legal de los magistrados de las altas cortes, lo que hace que todas aquéllas funciones sean ejercidas con plena independencia por ambas salas del Consejo Superior pero, se repite, de modo separado.⁶

En este sentido, el artículo 111 de la Ley 270 de 1996 establece que mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la rama judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus salas disciplinarias.

Además, de conformidad con la Carta Política y con lo dispuesto en el mismo artículo de la Constitución, las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso administrativa y toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada, todo lo cual le da al Consejo Superior una naturaleza especial de derecho público y de orden constitucional.

No sólo se trata de la voluntad superior de modernizar todos los recursos de la “administración de justicia”, sino de crear una nueva y muy im-

⁶ Las condiciones establecidas en la carta política para ser magistrado del Consejo Superior de la Judicatura están señaladas directamente en el artículo 255, así: Para ser miembro del Consejo Superior de la Judicatura se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta y cinco años; tener título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años con buen crédito. Los miembros del Consejo no podrán ser escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes.

portante estructura dotada de competencias políticas, normativas y gerenciales, con mayores recursos y mejor dinámica en temas difíciles como los del mapa judicial, y capaz de reconstruir la credibilidad de un viejo Poder Judicial sin legitimidad y cuestionado por su atraso, congestión y lentitud.

En la voluntad del Constituyente, esta nueva institucionalidad contemporánea debe estar basada en la mayor independencia técnica y científica de todos los jueces y demás servidores judiciales, en su responsabilidad disciplinaria y profesional, y en el control de su rendimiento y productividad.

Además, el Consejo Superior de la Judicatura se estableció en el marco del Estado social, democrático y constitucional de derecho, para profundizar la capacidad de respuesta pública, independiente y eficaz a las demandas de justicia, las que serán cada vez más crecientes y complejas en una sociedad pluralista, posigualitarista y posmaterialista.

Los antecedentes en nuestro país sobre esta solución constitucional son casi inexistentes y, por el contrario, las vertientes dominantes en materia del gobierno de la administración de justicia, del control y la vigilancia del rendimiento y de la conducta de los jueces y de la administración de los recursos de la rama judicial, se había inclinado por soluciones intermedias y confusas que entregaron todas las competencias administrativas al Poder Ejecutivo en los ministerios de Hacienda y de Justicia, las competencias disciplinarias al Tribunal Disciplinario, las de reclutamiento, selección e integración de los cuadros de personal a la misma rama judicial, por integración vertical con organismos *sui generis* de administración del personal, como la dirección de la carrera judicial.

En resumen, como órgano constitucional del Estado, el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia hace parte de la estructura estatal de la rama judicial; en su integración participan los principales órganos de las ramas del poder público, como son las altas cortes al momento de elegir a los magistrados de su Sala Administrativa, de una parte, y el presidente de la República y el Congreso en pleno de otra, que intervienen para efectos de la elección de los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Se trata de un órgano integrado por dos salas de origen diverso y con funciones constitucionales bien diferentes como son la Sala Administrativa y la Disciplinaria; además, el Consejo Superior de la Judicatura está habilitado para crear consejos seccionales, participar en la formulación

del plan nacional de desarrollo y para dictar reglamentos constitucionales de naturaleza residual y complementaria de la ley.⁷

Esta nueva institución no sólo comprende las características esenciales del nuevo órgano creado como ente de gobierno y administración de la rama judicial, sino como organismo jurisdiccional especial; además, la carta política define los principios constitucionales que permiten su configuración inicial y su desarrollo legislativo posterior de naturaleza estatutaria.

Obsérvese que este órgano constitucional funciona en dos salas separadas, con atribuciones y con origen diferente entre ellas y que en sus inicios la doctrina constitucional supuso que aquellas podían compartir funciones especiales en su Sala Plena; empero, la Corte Constitucional y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, despejaron interrogantes al respecto y redujeron el ámbito de ésta última a la categoría de organismo de orden interno, con la excepción de su reunión para la adopción del proyecto de presupuesto de la rama judicial, para la presentación de proyectos de ley y para la adopción de algunos reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia.⁸

⁷ Esta división se establece en el artículo 254 de la Carta Política en el que se dice lo siguiente: El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas:

1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un periodo de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.

2. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados elegidos para un periodo de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno. Podrá haber Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley.

⁸ El artículo 79 de la citada Ley Estatutaria de la Administración de Justicia estableció las mencionadas funciones en el reducido ámbito de competencias de la Sala Plena del Consejo Superior así: Del consejo en pleno. Las dos salas del Consejo Superior de la Judicatura, se reunirán en un solo cuerpo para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Adoptar el informe anual que será presentado al Congreso de la República sobre el estado de la administración de justicia.

2. Adoptar, previo concepto de la comisión interinstitucional de la rama judicial, el plan de desarrollo de la rama judicial y presentarlo al gobierno nacional para su incorporación en el plan nacional de desarrollo.

3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia.

4. Adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.

5. Elegir al presidente del consejo, quien tendrá la representación institucional de la corporación frente a las demás ramas y autoridades del poder público, así como frente a los particulares. Así mismo, elegir al vicepresidente de la corporación.

III. LAS CONDICIONES DE LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Como se advierte, su creación es la más compleja de las respuestas “políticas” que ofreció el nuevo régimen constitucional a las viejas y reprimidas demandas sociales en materia de justicia, y a las configuraciones que se habían producido en el Poder Judicial en Colombia en los cincuenta años precedentes.

En efecto, en el texto de la denominada Séptima Papeleta, aparece como uno de los supuestos esenciales del movimiento ciudadano por la reunión de la Asamblea Nacional Constitucional, la necesidad de reformar las instituciones nacionales en materia de justicia y, por ello, es una de las tareas que ocupó a los varios grupos de constituyentes y al gobierno nacional al momento de preparar los proyectos para la carta política que se iba a redactar.

Desde el Consejo Superior de la Judicatura se ha tratado de afincar este proceso de consolidación y fortalecimiento institucional, fundado en la persistente decisión política de cumplir la voluntad del Constituyente de 1991, que, en esta materia, aparece inspirada en las ideas democráticas históricas que desde diferentes orillas del pensamiento político, formularon al respecto Darío Echandía, Carlos Restrepo Piedrahita y Álvaro Gómez Hurtado.

De otra parte, las principales influencias conocidas en esta materia corresponden a los modelos italiano del Consejo Superior de la Magistratura y español del Consejo General del Poder Judicial; además, es notable la recepción del pensamiento de Héctor Fix-Zamudio, procesalista y constitucionalista mexicano, promotor iberoamericano del movimiento de acceso a la justicia y del derecho procesal constitucional.

De manera principal, cabe destacar que el Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de su autonomía e independencia orgánica, no es parte de la lista constitucional de órganos autónomos e independientes, como son la Junta Directiva del Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión y la organización electoral con la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

6. Promover y contribuir a la buena imagen de la rama judicial, en todos sus órdenes frente a la comunidad.

7. Dictar el reglamento interno del Consejo.

Además, no obstante su función disciplinaria especializada y de las funciones relacionadas con el control de gestión de los despachos judiciales, el Consejo Superior de la Judicatura no se configura como un organismo constitucional de control, como son la Procuraduría General de la Nación, cabeza del sector estatal denominado Ministerio Público, y la Contraloría General de la República, cabeza del sistema de control fiscal.

En principio se estableció como órgano disciplinante de todos los jueces, magistrados y abogados; luego, en medio de las difíciles evoluciones políticas y jurisprudenciales nacionales y especialmente por los conflictos históricos al interior del Poder Judicial, perdió la competencia para disciplinar a los magistrados de las altas cortes y durante un largo periodo compartió la competencia de control disciplinario sobre jueces y magistrados de tribunal con la Procuraduría General de la Nación. De otra parte, de conformidad con la Constitución, la ley estatutaria le confirió las competencias suficientes para disciplinar a los abogados, sometidos al viejo estatuto de la profesión, que lamentablemente no ha sido actualizado ni reformado como corresponde.

Como se ha advertido en varios escritos precedentes, no obstante el antecedente previsto en la frustrada reforma constitucional de 1979 de breve vigencia, el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia que se introdujo en el ordenamiento constitucional a partir de la nueva carta política, junto con otro gran número de instituciones de ese rango normativo, es uno de los nuevos y más importantes instrumentos orgánicos de gobierno y administración del Estado.

Precisamente, la inicial incomprensión política interna y externa de estos atributos superiores, ha sido una de las mayores dificultades que ha debido superar el Consejo Superior de la Judicatura en los quince años de su existencia, para asegurar su consolidación institucional. Nunca se había pensado que las ramas del poder público pudieran comprender órganos y organismos de autogobierno y administración propia; además, este supuesto nunca fue incorporado a la doctrina del derecho constitucional colombiano, ni acompañado por las reflexiones del derecho administrativo, y menos fue admitido para efectos de la disposición de la estructura de la rama judicial.

El Consejo Superior la Judicatura de Colombia ha debido superar las muy férreas ideas vigentes durante toda la vida republicana en materia de organización del Estado y de los poderes públicos, así como aquellos su-

puestos ideológicos que gobiernan los asuntos relacionados con las reglas y las prácticas de integración de los destinos en el Poder Judicial, no sólo desde el lado de los componentes subjetivos, siempre cargados de hondas y azarosas dificultades y aspiraciones, sino desde los componentes territoriales y de distribución de los despachos judiciales, elementos de alta sensibilidad política local y regional.

El Consejo Superior de la Judicatura consolidó un modelo nacional de carrera judicial y de capacitación inicial y continuada, en el que el 95% de los despachos judiciales son atendidos por jueces y magistrados designados por concurso de méritos, permanecen en sus cargos por la evaluación que realizan y consolidan sus dependencias técnicas, y que ha brindado las mejores oportunidades de formación, actualización, e información académica y técnica.⁹

De otra parte el Consejo Superior de la Judicatura debió desmontar las viejas ideas y las tradicionales prácticas relacionadas con la evaluación, la inspección y el control de rendimiento de los despachos judiciales en todos los niveles, se ha ocupado con severa intensidad de la tarea de consolidar todo el nuevo modelo de la carrera judicial y de la pedagogía contemporánea; así, con su trabajo se pudo superar la antigua noción de intangibilidad profesional que se afincó en el principio de la natural ausencia de control de rendimiento y de control material y técnico al trabajo de los servidores judiciales.

Además, buena parte de las dificultades que ha enfrentado el Consejo Superior también surgen de la incompreensión estructural que aún se percibe en los principales estamentos de la administración nacional, como ha sido recurrente en el rígido discurso de la Hacienda pública y de sus operadores en las dependencias responsables de las apropiaciones y del gasto, y el centralista modelo de la planeación presidencial o gubernamental de las inversiones públicas. Además, vale la pena reflexionar sobre el abandono generalizado de las administraciones territoriales en materia de justicia y de una especie de desconocimiento y rechazo por parte de las autoridades locales a su deber constitucional de contribuir con sus recursos a la atención de las necesidades de los administradores de justi-

⁹ Los cursos nacionales y en el exterior han permitido, gracias a la cooperación internacional y a los recursos propios, a un buen número de jueces y magistrados acceder a las mejores academias judiciales de España y Francia y a los mejores instructores de los Estados Unidos.

cia y especialmente de los jueces, mucho más a la hora de consolidar el sistema penal acusatorio y atender todas las necesidades de los modelos de justicia oral.

En este sentido, es evidente la difícil recuperación del ritmo de las inversiones en infraestructuras físicas, tecnológicas, de comunicaciones y de servicios en los despachos de los magistrados y jueces de la República, pues el Consejo Superior de la Judicatura sólo pudo terminar todas las obras paralizadas, emprender otras nuevas y urgentes y entregarlas a la ciudadanía y a los usuarios de la administración de justicia, después de doce años de lucha con planeación nacional y con el Ministerio de Hacienda.

Una de las más arduas y complejas tareas adelantadas por el Consejo Superior de la Judicatura fue la reconstrucción y actualización del mapa judicial de la República, lo cual ha significado la racionalización de los gastos de inversión y de funcionamiento de todos los estamentos involucrados en la gestión y prestación de los servicios de justicia y, desde luego, el importante aumento de la productividad y del rendimiento cuantitativo de los despachos judiciales.

En cumplimiento de esta estrategia, se modificaron las viejas nociones de acceso a la justicia, se removió una de las trabas más complejas que afectaba a la demanda de justicia y se pudo aumentar la oferta de servicios a más población y en más lugares con carga, congestión y atraso. Esta tarea se acompañó de las políticas de renovación de los equipos de trabajo y la incorporación de los elementos informáticos, el cambio de las reglas en materia de suministros, la nueva arquitectura judicial y las políticas de seguridad social y riesgos profesionales, se acompañó, además, a los servidores públicos en sus demandas de recuperación de la dignidad salarial. Sin duda la más importante de todas las acciones del Consejo ha sido la de la recuperación de la dignidad personal y política de los servidores judiciales y la práctica del respeto de sus derechos económicos y de seguridad social, ahora puntual y consistentemente atendidos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Después de quince años de existencia del Consejo Superior de la Judicatura, como organismo constitucional autónomo al interior de la rama judicial, electo por las altas corporaciones de justicia y encargado de las principales funciones administrativas de la rama judicial, a pesar de la incompreensión de los propios y de algunos errores internos y después de la

creación de las condiciones mínimas necesarias para fortalecerla, con la expedición de la LEAJ, es posible afirmar que la rama judicial del poder público en Colombia está mejor capacitada para cumplir sus funciones con imparcialidad y honestidad en favor de la eficacia y de la transparencia de las mismas.

Existe un Poder Judicial verdaderamente fortalecido en sus competencias y en sus recursos para actuar como factor de equilibrio democrático entre los poderes del Estado, y para garantizar los derechos de los asociados. En su desarrollo y en su vigencia práctica se produjo un verdadero y profundo cambio constitucional y se sentaron las bases para asegurar el desarrollo acelerado del proceso de modernización de la sociedad y sus principales instituciones políticas para permitir el cambio político que tanto se reclama entre nosotros.

Sólo hasta ahora se ha podido crecer en el número de despachos judiciales y se ha atendido los retos de las nuevas expresiones de la oferta de servicios con recursos fiscales nuevos, como los que demandaron los jueces administrativos, el nuevo sistema penal acusatorio, la justicia de paz, los jueces de ejecución de penas y el crecimiento del trabajo en las altas cortes.

Esta obra que se ha construido en medio de los rezagos de centenarias prácticas políticas de integración y reproducción de las fuerzas nacionales en materia de distribución y representación en el Poder Judicial, ciertamente ha sido costosa y lenta, pero progresiva. Así, parece que después de todos estos años se ha logrado avanzar y consolidar la moderna visión de estos asuntos entre los varios grupos de destinatarios de la gestión pública y entre los múltiples y variados tipos de usuarios del servicio, no obstante, todavía falta mucho en el cumplimiento de los mandatos del constituyente y del legislador estatutario.

En medio de aquellas dificultades, esta consolidación hace parte de un proceso inacabado e inconcluso que debe llevar a la plena independencia funcional, técnica, administrativa y política de la rama judicial y de la administración de justicia, y a su respeto en materia presupuestal, financiera y de planeación de los destinos de la administración de justicia. Aún falta camino por recorrer.

Como se trata de un amplio y complejo cambio predicado de las antiguas estructuras judiciales y de las varias administraciones públicas que subsistían dentro de un nuevo esquema de órganos, organismos, actores,

derechos, principios y fines constitucionales, es natural que las transformaciones no se den ni se produzcan de la noche a la mañana; a pesar de que se tienen mejores resultados y positivas manifestaciones de independencia y compromiso en materia de rendimiento y de la eficacia económica de la función judicial, éstos elementos tardarán algún tiempo más en madurar.