

DÑA. MÓNICA PEDROZA
CONSULTORA DE LA CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA
COLOMBIA

ÓRGANO DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL COLOMBIANO

A partir de la expedición de la Constitución del año 1991, Colombia adoptó un esquema de autogobierno judicial que se concreta en la creación del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) como entidad del Estado dedicada a la administración de la rama judicial y al ejercicio de la función disciplinaria.

La complejidad del servicio público de justicia, sumada al crecimiento constante de su demanda, son los retos que enfrenta el estado colombiano y para lo cual históricamente ha definido distintos modelos de gobierno y gestión judicial; todos ellos han evidenciado dificultades para alcanzar los resultados esperados y el CSJ no es la excepción. Pese a que no es posible imputar al CSJ la totalidad de las dificultades funcionales de la rama judicial colombiana, el aun deficiente funcionamiento del servicio jurisdiccional ha motivado el debate nacional sobre la estructura que el órgano de gobierno debe tener, así como sus facultades e integración. Estas reflexiones corresponden con este momento histórico

1. ESTRUCTURA ORGÁNICA

El ejercicio de la competencia administrativa del CSJ se concreta en el control del rendimiento de las Corporaciones y los despachos judiciales, la presentación del proyecto de presupuesto de la Rama y la administración de la carrera judicial; atribuciones propias de lo que la doctrina ha entendido como autogobierno judicial.

La motivación en la que se fundó el Constituyente para crearlo fue procurar un mecanismo que asegurara la autonomía y la mayor eficiencia de la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Es por ello que la Corte Constitucional ha entendido que *“El aseguramiento de la independencia de la Rama judicial y la debida provisión de herramientas que permitan su funcionamiento eficiente, son condiciones indispensables para la recta realización de este propósito”*(T 633-07).

Así, lo creó como un órgano de Administración de Justicia con dos salas, que integran una unidad institucional y funcional¹: la Sala Administrativa, integrada por 6 Magistrados elegidos dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado; y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por 7 Magistrados elegidos por el Congreso de la República de ternas enviadas por el Gobierno; todos ellos son elegidos para un

¹ “El Consejo Superior de la Judicatura ha sido concebido como una unidad jurídico administrativa que englobe aquellas funciones, hoy dispersas, en las cuales se afianza la eficacia de la administración de justicia. (...) La unidad que se busca pretende convertir al Consejo en la institución responsable del funcionamiento integral de la administración de justicia. Por eso reúne, contrariando la dispersión que siempre ha existido, funciones tan disímiles como las de servir de instancia en asuntos disciplinarios relacionados con jueces y abogados, la de actualizar y vigilar la operación de la carrera administrativa, la de utilizarla para el suministro de los candidatos a las posiciones judiciales, la de arreglar conflictos jurisdiccionales y la de preparar y ejecutar el presupuesto de toda la rama”. Gaceta Constitucional No. 75. Informe Sobre la Creación del Consejo Superior de la Judicatura.

único período de 8 años, que comienza con su posesión ante el Presidente de la República y sólo se interrumpe por edad de retiro forzoso o mala conducta.

Como requisitos para ser miembro de cualquiera de ellas - y sin consideración alguna por la vocación gerencial² de la sala administrativa - se han establecido además ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de 35 años; tener el título de abogado: haber ejercido la profesión con buen crédito durante 10 años y no ser magistrados de la Corporación que lo postula. Si bien esta integración no es numerosa, las calidades exigidas y las convocatorias abiertas para su integración han facilitado el acceso y han descartado la posibilidad de una composición interdisciplinaria, sin duda necesaria para la debida administración de la rama judicial.

Para el desarrollo de sus competencias, el órgano de gobierno cuenta con una estructura integrada por las Unidades de Apoyo a la sala administrativa³, la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial y Seccionales, las Salas Administrativas Seccionales y las Oficinas Seccionales de Auditoría. Además de ellas, encontramos también la (i) oficinas de la Presidencia, Coordinación y Asuntos Internacionales, Comunicaciones, Asesoría para la Seguridad de la Rama Judicial y Auditoría (ii) Centro de Documentación Judicial CENDOJ y (iii) Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.

A nivel subnacional, se crearon 23 Consejos Seccionales de la Judicatura con el objeto ejecutar las funciones del CSJ en el nivel territorial. Estos Consejos se dividen también en salas administrativas y disciplinarias y se integran por un número diferenciado de magistrados en función del tamaño del(los) distrito(s) judicial(es) a su cargo. En la actualidad, se componen de entre 4 y 10 magistrados equitativamente distribuidos en las salas, todos ellos funcionarios de carrera nombrados por la sala correspondiente del CSJ.

A diferencia de lo que acontece con los magistrados del CSJ, para ser miembro de las salas administrativas de las corporaciones seccionales se requiere de ser abogado, contar con la especialización en ciencias administrativas, económicas o financieras y una experiencia específica no inferior a 5 años en dichos campos. Estas exigencias, si bien mejoran la de sus superiores, preservan la condición de abogados de todos sus miembros, sin consideración a la naturaleza de las competencias atribuidas.

El gobierno judicial dispone además de órganos técnicos y administrativos responsables la ejecución de las actividades administrativas derivadas de las decisiones de la sala administrativa del CSJ. A nivel nacional, el Director Ejecutivo es elegido por la Sala Administrativa del CSJ para un periodo de 4 años de tres candidatos postulados por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial; en el nivel seccional, el Director

² “Los miembros del Consejo deben tener las calidades que los habiliten para otorgarle a sus decisiones finales, en el campo jurisdiccional, la categoría de sentencias. Pero en su condición de administradores, obrarán como miembros de una junta directiva. Es ésta una concepción nueva de la condición de Magistrado, que los aparta de la estricta función procedimental que hoy los caracteriza”. Gaceta Constitucional No.75. Informe Sobre la Creación del Consejo Superior de la Judicatura. Ponentes: Álvaro Gómez Hurtado y Jaime Fajardo Landaeta.

³ (i) Unidad de Administración de la Carrera Judicial, (ii) Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, (iii) Unidad de Registro Nacional de Abogados; Jueces de Paz y Auxiliares de la Justicia, (iv) Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles.

responde a las órdenes y directrices de éste. Al Director Nacional se le exige el título profesional y contar con una maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a 5 años, en cambio al seccional solamente el título profesional en los mismos campos, más la experiencia de 5 años.

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ) cuenta con las Unidades de Planeación, Recursos Humanos, Informática, Presupuesto, Administrativa y Asistencia Legal y una Coordinación de Direcciones Seccionales de Administración Judicial (DSAJ).

Además de estos escenarios, presentes en el nivel interno del órgano de gobierno, en Colombia se ha creado la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, destinada a la articulación sectorial, integrada por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura⁴, el Fiscal General de la Nación y un representante de los funcionarios y empleados de la Rama. El Ministro de Justicia participa en dicha Comisión por derecho propio (con voz, pero sin voto) en las reuniones en las que se discuten asuntos relativos al presupuesto unificado y al Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial. Esta instancia deliberativa pese a su importante composición, no tiene la posibilidad de reemplazar ni comprometer las facultades del CSJ, sino que en el sentir de la Corte Constitucional *apoya la labor de la sala administrativa a través de sus validas opiniones*⁵.

2. FUNCIONES

Vista la integración y las motivaciones en que se funda la existencia de este esquema de gestión judicial, consideramos necesario -después de 20 años de vigencia- revisar si los objetivos de independencia y eficiencia judicial se han concretado.

En relación al funcionamiento eficiente de la Rama Judicial, debemos tener en cuenta que por ésta se ha entendido no sólo la pronta atención de los conflictos sometidos a su resolución, sino también que las providencias gocen de la calidad debida. Estas aspiraciones no se han concretado especialmente en lo que respecta a la pronta y cumplida justicia.

La congestión judicial que precedió al autogobierno es persistente y, aun cuando no impacta de igual manera a las diferentes jurisdicciones y especialidades, es preocupante aquella que registran la civil y la contencioso administrativa. La oferta de justicia material sigue siendo una aspiración no cumplida a los usuarios del sistema judicial, pese a que una parte representativa del presupuesto de la rama judicial en los últimos años ha sido dedicada a la implementación de estrategias dirigidas a descongestión. Esta situación se explica en diferentes factores, entre los cuales destacamos algunos que ponen de presente la débil gestión del CSJ en esta materia: (i)

⁴ Quien la preside y la convoca mensualmente.

⁵ “(...) el concepto previo se erige en un adecuado mecanismo de colaboración con el buen funcionamiento de la administración de justicia, a través del cual, dicha Sala contará con una herramienta de gran valor para adoptar las decisiones más convenientes y acertadas sobre asuntos que interesan a toda la rama judicial (...)” (Sentencia C-037-96).

el rezago histórico no superado; (ii) el crecimiento de la demanda no previsto por el CSJ, quien descartó *ex ante* que éste fuera un impacto natural de la aproximación la oferta judicial a los ciudadanos; (iii) la implementación de mecanismos de descongestión no fundados en las causas que determinan el atraso; (iv) el nombramiento de jueces en provisionalidad para la descongestión, sin sujeción a parámetros válidos para la evaluación del desempeño; (v) parámetros de calificación para la carrera judicial que valoran actividades extra jurisdiccionales como la docencia, la acreditación de títulos de especialización, maestría o doctorado y las publicaciones, cuya consecución afecta los tiempos de producción judicial.

En lo que respecta a la independencia judicial, la Constitución reconoce ese poder absoluto a los jueces, al prescribir que en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley; pese a ello, no ha sido la legislación colombiana especialmente exigente en la definición del perfil del juez ni en la experiencia profesional requerida para ingresar al primer nivel de la carrera. En efecto, son 2 años de experiencia lo exigido, lo cual en nuestra opinión aumenta la vulnerabilidad del joven profesional a ceder ante el criterio del superior.

En la medida en que la potestad nominadora de los jueces reside en su superior jerárquico, así como también la evaluación de la calidad de sus decisiones, en ambos casos sin posibilidad alguna de doble instancia para revisión de la decisión sobre el particular, tal independencia se ve amenazada por la subjetividad, la falta de rigor, la delegación de la competencia en funcionario administrativo del despacho o la falta de interés creativo desde el plano jurídico en la segunda instancia.

El proceso de selección de los jueces en el país ciertamente ha mejorado por efecto del establecimiento de la carrera judicial, en la medida en que los persistentes matices políticos que afectaban el ingreso de los servidores judiciales fueron superados; sin embargo, se trata de un proceso cerrado y dependiente de la jerarquía judicial. Igualmente, la regulación del curso-concurso como sistema para acceder a la rama judicial es útil para superar las debilidades que la formación universitaria deja en los profesionales del derecho que tienen la aspiración jurisdiccional. Empero, en la medida en que la congestión judicial ha sido enfrentada con la incorporación de jueces transitorios - para quienes no rige el citado proceso de selección - los impactos del nombramiento discrecional siguen presentes.

Es importante anotar que desde la entrada en vigencia del nuevo modelo, los beneficios recibidos por los funcionarios de la rama judicial son importantes; en efecto, las mejoras salariales son considerables, como también lo son la introducción de la tecnología en los despachos, la mayor estabilidad laboral fruto de la carrera judicial, la capacitación permanente a través de la escuela judicial y la introducción de soporte administrativo a través de los Centros de Servicios Judiciales.

Con el fin de contribuir al debate, se adjunta la clasificación de las competencias del CSJ con base en los parámetros del taller, de manera tal que a continuación sólo me referiré de manera específica a algunas dificultades sobresalientes que reporta el ejercicio en cada categoría.

2.1. Potestades organizativas del orden interno

- Pese al carácter colegiado de la sala administrativa, la división temática de las competencias⁶ definida en el reglamento interno y el reparto del trámite o estudio de cada una de ellas a los magistrados que la integran, en la práctica ha individualizado el ejercicio de las competencias, desnaturalizando el carácter corporativo de la institución, aun cuando normativamente la aprobación de las decisiones permanece sujeta a la mayoría absoluta de los miembros en todos los casos.
- Para el desarrollo de sus atribuciones, el CSJ consideró necesario que cada despacho de magistrado contara con 2 magistrados auxiliares también abogados, pese a que las unidades de apoyo tienen por funciones sustanciar de manera especializada las ponencias sobre los diferentes temas objeto de decisión por la sala. Esta determinación no sólo resulta costosa en términos financieros, sino que es poco útil para superar las dificultades del diálogo interdisciplinario que debe existir entre esas unidades y los despachos de los magistrados.
- Si bien legalmente los Consejos Seccionales tienen la posibilidad de ejercer las mismas competencias del CSJ, en la práctica ellos han sido limitados por el poder de delegación de la sala administrativa, desperdiciándose así su conocimiento directo de la realidad judicial en sus jurisdicciones y su capacidad de pronta intervención.
- La concentración de poder en la sala administrativa en materia de contratación ha afectado la dinámica de ejecución de los recursos disponibles para atender las necesidades de la Rama Judicial: a ella compete no solamente la proyección del presupuesto, la aprobación del plan de desarrollo de la Rama y la reglamentación del régimen de contratación, sino que se reservó el poder de ejecutar el presupuesto y autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio.

2.1.1. Ad intra del poder judicial

a. Normativas y organizativas

La nueva estructura aglutina bajo el autogobierno judicial las diferentes funciones necesarias para la gestión de la Rama, evitando la dispersión del sistema anterior y la intromisión del ejecutivo en la misma; sin embargo, lo cierto es que no hemos superado ni la lentitud ni la falta de eficacia en dar solución oportuna a las problemáticas de la rama judicial.

⁶ (i) Relaciones laborales, (ii) Carrera judicial y administrativa, (iii) Formación y capacitación, Información y divulgación, (iv) Administración general de la Rama Judicial y servicios generales, (v) Presupuesto y administración de recursos financieros de la Rama Judicial, (vi) Inmuebles para el servicio de la Rama Judicial, su adquisición, construcción, mantenimiento y tenencia, (vii) Asuntos relativos a la actividad normativa que cumple el Consejo Superior; a su participación en la actividad legislativa del Congreso Nacional y realización de estudios sobre el sistema Jurídico, (viii) Planificación del desarrollo de la Rama Judicial y asuntos relativos a su estructura y al control de gestión; (ix) estadística y estudios socio-jurídicos; y (x) Asuntos jurídicos de naturaleza judicial o extrajudicial.

Si bien desde el plano normativo ha sido importante la modificación de los modelos de gestión judicial – puesto que se tiende a la supresión de actividades administrativas en el despacho judicial - lo cierto es que en la práctica los resultados no se han obtenido donde resultarían más relevantes en términos de productividad (distritos de Bogotá y Medellín); en efecto, el CSJ ha priorizado la normalización del modelo en todos los circuitos judiciales, sin consideración al tamaño de las problemáticas, lo que hace de manera permanente deficitario el presupuesto.

- Si bien todas las funciones se ejercen por dependencias del CSJ a nivel nacional o seccional, no existe el necesario diálogo entre éstas para el desarrollo de sus funciones.
- La planeación a cargo de la sala administrativa, sin consideración de aquella que corresponde a la Fiscalía General de la Nación y a otras entidades igualmente autónomas pero participes del proceso jurisdiccional⁷, no ha permitido superar las asimetrías institucionales con serios impactos en el funcionamiento del aparato.
- La potestad reglamentaria otrora radicada en el Congreso de la República, ciertamente hoy es más rápida, pero no siempre pertinente para superar las causas de la congestión judicial.
- La Escuela Judicial, nacida bajo el modelo anterior a instancia del Ministerio de Justicia, persiste en ser un buen modelo para la formación y capacitación de servidores judiciales (curso-concurso para ingreso y calificación en la carrera judicial); sin embargo, esta estrategia aun demanda de acciones para que no se afecte la producción judicial de capacitadores y discentes.
- Con la asignación de competencias actuales, la potestad para definir el mapa judicial - antes sometido a la expedición de una ley ordinaria - no ha logrado criterios técnicos útiles para optimizar los recursos humanos, mejorar el acceso y articular la oferta de jueces con la de otros actores del proceso. Pese a que es mandato legal someter el mapa a revisión anual con estudios de carácter técnico, éstos no se han realizado o no son considerados por la sala.
- La construcción y aplicación de indicadores para el seguimiento a la producción judicial a cargo del CSJ no ha sido útil para construir criterios objetivos para la generación oportuna de oferta judicial, ni para motivar el crecimiento en los egresos judiciales.
- La reglamentación de los auxiliares de la justicia no se fundamenta en las necesidades de calificación del servicio; por demás, en términos de disponibilidad de oferta para todo despacho judicial resulta perversa, por cuanto la fijación de honorarios es diferencial en función de la jerarquía del despacho solicitante, lo que hace permanentemente escasa la oferta para los juzgados municipales, que son los que tienen la mayor carga de procesos, pero donde los honorarios para el auxiliar resultan ser de menor cuantía.

⁷ ICBF, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Policías Judiciales etc.

- La oportunidad en los pagos de salarios y demás emolumentos a los servidores judiciales - otrora a cargo del Ministerio de Hacienda - sí han mejorado de manera radical. Sin embargo, la falta de articulación del gobierno judicial con el Congreso de la República o el Gobierno Nacional para la expedición de las reformas de impacto (vgr. la oralidad) han incidido en la inoportuna asignación de recursos necesaria para implementarlas, con lo cual las instalaciones físicas, su dotación y la provisión del personal requerido no siempre coinciden o son insuficientes para satisfacer los requerimientos de ley.
- La competencia para crear, redistribuir, trasladar, suprimir etc. despachos judiciales no han necesariamente respondido a un proceso de planeación en función de las variaciones esperadas en la demanda, sino que son fruto de la improvisación que exige el atender los atrasos y la congestión judicial no superados. Lo mismo ha acontecido con la potestad para la fijación de horarios y días de atención judicial.
- La profunda incidencia de la sala administrativa en la ejecución presupuestal hace de ésta un proceso lento, que en distintas vigencias ha concluido en inejecuciones parciales, que contrastan con la permanente queja por escasez de recursos.

b. Gestión del estatuto judicial

- Ante la ausencia de un sistema de gestión procesal, el ejercicio de la vigilancia judicial se ha convertido en un riesgo de violación a la independencia judicial por parte de los Consejo Seccionales, dado que la presencia de magistrados en los despachos (para verificación de la producción judicial en respeto de turnos y otras variables) ha facilitado la intromisión de estos calificadores de la carrera en la gestión del juez.
- Si bien el CSJ tiene a su cargo la vigilancia judicial de las altas Cortes, esta función no ha sido ejercida con la misma facilidad y autonomía que se hace frente a los despachos judiciales de menor jerarquía, dados los celos que imperan entre las Corporaciones a ese nivel y la desconfianza en el desempeño del órgano de gobierno.
- La potestad nominadora del CSJ⁸ no sólo está exenta de toda responsabilidad *in eligendo*, sino que además se ha convertido en la principal, si se pondera la cantidad de tiempo que a ella se dedica en comparación con las funciones de planeación y regulación que deberían privilegiarse. Estas particularidades son consecuencia de la falta de procedimientos y criterios de selección predefinidos, lo cual ha facilitado la interferencia de criterios políticos en el ejercicio de la competencia discrecional.
- En lo que respecta a la sala disciplinaria y su potestad jurisdiccional, son diferentes las problemáticas que importa considerar. En primer término, en razón

⁸ Dicha potestad implica desde la construcción de las listas para que la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado provean las vacantes de las respectivas Corporaciones, hasta la selección de los empleados de la sala administrativa, pasando por la designación del Director Ejecutivo, el Auditor del Consejo y el Director de la Escuela Judicial; no se incluye la construcción de las listas propias de la carrera judicial, por encontrarse esta potestad reglada.

de su origen parlamentario, la politización del órgano es innegable, como lo es la incidencia sobre la independencia judicial. También ha sido especialmente discutida la competencia en materia de tutela que posee en calidad de órgano jurisdiccional, dado que ha engrandecido la compleja discusión existente sobre el órgano de cierre. Finalmente, preocupan la baja productividad, el abuso en la vinculación de funcionarios *ad portas* de pensión para proveer favores personales y la profunda deslegitimación de la instancia.

2.1.2. Ad extra del poder judicial

- La competencia atribuida al CSJ para proponer proyectos de ley concernientes a la administración de justicia y los códigos sustantivos y procedimentales no ha sido ejercida; pese a que algunas de las reformas normativas recientes tienen impactos presupuestales importantes que deben ser asumidos por la Rama Judicial, no hubo pronunciamiento oportuno en los debates surtidos ante el Congreso. Salvo el nuevo código contencioso administrativo sometido a consideración por el Consejo de Estado, las demás normas relevantes durante los últimos años han sido de iniciativa gubernamental en la mayoría de los casos, previa consulta con las altas Cortes en atención a la pericia de sus magistrados en las diferentes materias.
- La dispersión estadística del sector, característica del régimen anterior, ha permanecido invariable. A manera de ejemplo, en materia penal la información reposa en la Fiscalía, mientras que el INPEC genera y administra aquella relativa al sistema penitenciario, pero el Sistema Único de Estadísticas (SINEJ) no está funcionando; éste fue diseñado pero aun no ha arrojado cifras consolidadas para el análisis de la administración de justicia. Ello implica que los investigadores y las mismas entidades deban acudir de forma separada a cada una de las entidades para solicitar -mediante derechos de petición- la información estadística de su interés, que en muchos casos no es coincidente, cuando la recolección de los datos corresponde a una multiplicidad de instituciones.
- Los esfuerzos en materia de atención al usuario han sido importantes, en especial aquellos que se refieren a la disponibilidad de información procesal en medios electrónicos para litigantes y usuarios finales; pero el Sistema de información *Siglo XXI* no ha sido mejorado para escalar a sistema de gestión procesal, en orden a permitir el monitoreo permanente del desempeño de las unidades y la normalización de prácticas, en beneficio de la producción judicial.
- El servicio de registro nacional de abogados es diligentemente prestado por el CSJ; sin embargo, no se encuentra ni para esta competencia, ni para aquella relativa al poder disciplinario sobre los profesionales del derecho una razón que justifique su existencia. En efecto, salvo para el caso de los abogados los tribunales profesionales son los reguladores del ejercicio y control disciplinario de los mismos.
- La elaboración y presentación al Congreso del informe anual sobre el estado de la administración de justicia es fruto de los ejercicios analíticos del CSJ en lo que respecta al trabajo de los jueces y al órgano de gobierno; pero no lo es en relación con las especialidades penal o familia, habida cuenta de la dependencia de

información - absolutamente relevante - que escapa a su control y que es generada y administrada por otras entidades.

3. GOBIERNO JUDICIAL Y SISTEMA POLÍTICO

3.1. Control del órgano de gobierno del poder judicial

Si bien la norma constitucional no definió de manera taxativa las competencias del CSJ, sólo dejó a la ley la potestad de adicionarla; bajo este entendido, el órgano de gobierno del poder judicial tiene una competencia reglada constitucional y legalmente, quedándole por ende al CSJ proscrito el ejercicio de atribución diferente de las así definidas.

Además de ello, por mandato constitucional, la expedición de actos de carácter general o particular por parte del CSJ -aun cuando sean éstos de carácter discrecional-, está sujeta en su validez a motivación aunque sea mínima, es decir, útil al ejercicio de la impugnación o controversia, para lo cual es preciso que la misma ponga de presente la adecuación de la decisión a los fines de la norma en que se sustenta el acto.

Bajo estas condiciones, la estructura organizacional de la Sala Administrativa del CSJ cuenta para el ejercicio del control interno⁹ con una Unidad de Auditoría y a nivel subnacional con Oficinas Seccionales de Auditoría, que dependen jerárquica y funcionalmente de aquella. Son estas dependencias las encargadas de medir y evaluar el cumplimiento de las funciones de conformidad a derecho, así como la eficiencia y economía del sistema de control interno, con el fin de recomendar las mejoras pertinentes.

Sobre el particular, ha dispuesto la ley colombiana: *“Para asegurar la realización de los principios que gobiernan la administración de justicia, el Consejo Superior de la Judicatura debe implantar, mantener y perfeccionar un adecuado control interno, integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación; por un sistema de prevención de riesgos y aprovechamiento de oportunidades, procesos de información y comunicación, procedimientos de control y mecanismos de supervisión, que operen en forma eficaz y continua en todos los niveles que componen la Rama Judicial Al informe anual del Consejo Superior de la Judicatura presente al Congreso de la República se adjuntará el informe del responsable del Sistema de Control Interno de la entidad”*.

3.2. Posición constitucional, responsabilidad política y gobierno del poder judicial

Con la creación del CSJ, la Carta Política de 1991 dió respuesta a las demandas de autogobierno judicial, bajo el entendido que esta potestad en el sentir de la Corte Constitucional hace referencia a *“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*

⁹ El Sistema de Control Interno tiene cubrimiento en todos los órganos que componen la Rama Judicial

aspectos no previstos por el legislador”... “potestad que dispone un claro desplazamiento de la potestad reglamentaria del Presidente en esta materia y, por consiguiente, de los organismos subordinados de la Administración” (C-265 de 1993, C-037 de 1996, C-805 de 2001, entre otras).

En la medida en que la verdadera autonomía exige de la disposición de los recursos financieros para concretar los objetivos gerenciales, la Constitución dentro del marco de los límites de una República unitaria previó también para el CSJ la facultad de aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial, sometido a su consideración por la Sala Administrativa, conjuntamente con el de la Fiscalía General de la Nación, para efectos de enviarlo al Gobierno para su incorporación en el proyecto de Presupuesto Nacional. Según lo ha concluido la Corte Constitucional, competencias como la anterior¹⁰, de orden administrativo, comportan una función de rectoría general de una entidad especializada de orientación y programación de las actividades de la Rama Judicial.

En cuanto respecta a la estructuración del CSJ con unidades seccionales, se evidencia la necesidad de dotarlo de habilidades de gestión coherentes con la descentralización político administrativa del País, al tiempo que con las exigencias propias de un territorio complejo, extenso y conformado por una población estimada en 45.508.205 para el presente año; sin que ello implique ruptura alguna de la unidad jurisdiccional.

Ahora bien, aunque el CSJ tenga a su cargo el gobierno judicial, y puesto que su composición no incluye las diferentes entidades del estado interesadas en el sector justicia (a saber, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Justicia y los presidentes de las altas Cortes), la ley colombiana ha previsto la integración de una Comisión Interinstitucional como instancia de articulación sectorial, en la cual si bien participa - con voz y sin voto- el Ministro de Justicia, en el sentir de la Corte Constitucional lo hace *“dentro del marco de la colaboración armónica entre las ramas del poder, la cual en momento alguno puede condicionar o determinar las decisiones que la Comisión o cualquier otro órgano de la rama judicial deba adoptar sobre asuntos de carácter presupuestal o relativos al plan de desarrollo”* (C-037 de 1996)

Bajo estos supuestos funcionales, es lógico el establecimiento de una responsabilidad política de los magistrados del CSJ, dirigida a sancionar el ejercicio abusivo o indebido de sus atribuciones así como la negligencia. Pero en vez de ello, la Constitución se limita a prever la obligación para el CSJ de presentar un informe anual al Congreso de la República. De no ser entregado en la oportunidad debida, dicho informe podrá ser solicitado por el legislativo, en la medida en que se considera fuente útil de información para el ejercicio de las competencias legislativas en relación con la Rama Judicial, pero en modo alguno se trata de control político, según lo ha concluido la Corte Constitucional¹¹.

¹⁰ Como lo son la elección del Director de Administración Judicial, la autorización a éste para delegar algunas de sus funciones, la designación de los Consejos Seccionales de la Judicatura, entre otras.

¹¹ “...esta atribución se relaciona con el ejercicio de la colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder público establecida en el artículo 113 superior, sin que ello signifique que el referido informe permita que el Congreso de la República ejerza un control de naturaleza política sobre la gestión adelantada por la rama judicial o sobre la naturaleza o el fundamento de sus decisiones...” (C- 037 DE 1996).

En lo que se refiere al control presupuestal por parte del Congreso como forma de control político, en la medida en que compete al legislativo examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República, le será posible evaluar constantemente el comportamiento del CSJ en materia de gasto público e inversión, pero sin poder deducir específicas consecuencias de ello.

Finalmente, encontramos el control judicial a cargo del Congreso, facultad que según ha entendido la Corte Constitucional se hace consistir en que de manera individual los magistrados del CSJ están sometidos al escrutinio y juicio del Senado de la República, cuando se trata de faltas previstas en la Constitución¹², es decir mala conducta o rendimiento no satisfactorio¹³.

3.3. Control jurídico. Órgano de Gobierno y el órgano jurisdiccional superior

Puesto que los actos expedidos por el órgano de gobierno judicial son de naturaleza administrativa, salvo los relativos a la jurisdicción disciplinaria, ellos son objeto de control de legalidad por la jurisdicción contencioso administrativa, es decir por el Consejo de Estado, cuando son expedidos por el CSJ.

Para efectos del control jurídico, los actos deben gozar de motivación, sean expedidos con base en potestades discrecionales o reglamentarias. Ha dicho la Corte Constitucional que *“la garantía del derecho al debido proceso implica que los actos administrativos en general contengan un mínimo de motivación que permita el ejercicio del derecho al acceso a la justicia a fin de ser controvertidos. Cuando se trata del uso de facultades discrecionales, la motivación no es excluida, sólo es limitada a que cuando menos sumariamente se manifieste la adecuación de los fines de la norma que autorizó la facultad con los hechos que le sirven de causa para su aplicación”*

Esa exigencia de motivación ha sido reiterada por la Corte Constitucional para las diferentes atribuciones del CSJ, pero también ha sido excepcionada para cuando se trata del nombramiento y remoción de los funcionarios en provisionalidad así: *“Además, el nombrado en provisionalidad en un empleo de carrera judicial, lo es en forma “discrecional” por el nominador por cuanto no requiere de procedimiento, ni motivación dicho acto; de igual manera, su desvinculación puede seguir igual procedimiento. Así, tienen similitud el nombramiento y la insubsistencia del empleado de libre nombramiento y remoción con el nombrado provisionalmente”*

Esta situación, pese a ser coherente con el régimen de carrera judicial, resulta preocupante en la medida en que el uso de la figura es reiterado, permanente y masivo; en efecto, el CSJ ha apelado para la descongestión judicial a estrategias fundadas en la creación de cargos de carácter transitorio, llenados por funcionarios en provisionalidad, sin control ninguno.

A pesar de la existencia de acciones de carácter administrativo para el control de los actos proferidos por el CSJ, cuando las demandas pretendan evitar un perjuicio

¹² De los delitos cometidos por los mismos funcionarios conoce la Corte Suprema de Justicia.

¹³ *“Debe dejarse en claro que las faltas que pueden servir de fundamento a una posible acusación contra dichos funcionarios son tan sólo las constitucionales, es decir las que establece el artículo 233 de la Carta Política: rendimiento no satisfactorio y mala conducta, el primero previa evaluación de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (artículos 256, numeral 4, de la Constitución y 11, numeral 5, del Decreto 2652 de 1991) y la segunda de acuerdo con la tipificación que de las causas que la configuran haga la ley (artículo 124 C.N.)”* (C-417 de 1993).

irremediable, la jurisprudencia nacional ha aceptado la procedencia de las acciones constitucionales. En efecto, ha indicado al Corte Constitucional que (...) *“la acción de tutela se erige en el único procedimiento eficaz con que cuenta el afectado, para que el nominador atienda el resultado del concurso y realice la designación atendiendo la conformación de la Lista de elegible”*. Nótese como por efecto de esta línea jurisprudencial los actos administrativos de carácter particular encuentran más pronunciamientos judiciales en la instancia constitucional que en la contenciosa.

En lo que respecta a los actos proferidos por la sala disciplinaria, es preciso aclarar que en consideración a su naturaleza no están sometidos al control judicial por parte de otra jurisdicción; pero como los anteriores actos, las decisiones en materia disciplinaria pueden ser objeto de la acción de tutela si incurren en una vía de hecho *“(...) No obstante, si una providencia que resuelva un asunto disciplinario contiene, en los términos que ha definido la Corte Constitucional, una vía de hecho que acarree la ostensible vulneración de un derecho constitucional fundamental, entonces será posible acudir a un medio de defensa judicial como la acción de tutela para reparar el menoscabo que se ha causado mediante esa decisión”* (C-417 de 1993, C-037 de 1996)