

D. JUAN CARLOS HENAO.
Presidente de la Corte Constitucional Colombiana.

**ENCUENTRO SOBRE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL, INSTITUTO DE
DERECHO PÚBLICO COMPARADO DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III,
GETAGE, 9 Y 10 DE JUNIO DE 2011**

I. Estructuración orgánica del gobierno del poder judicial, análisis comparado:

Autogobierno y heterogobierno judicial.

Dos grandes sistemas de gobierno y administración de justicia han hecho carrera en el mundo, uno de ellos el angloamericano o del *common law*, que aboga por la independencia de los jueces y tribunales encomendando la función de administración a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro sistema presente en los ordenamientos de Europa continental, atribuye funciones de selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, por lo general al Ministerio de Justicia. Pese a ello, también ha surgido el llamado heterogobierno judicial donde además del órgano de gobierno por excelencia, también se cuenta con otros órganos que cumplen funciones de gestión de gobierno judicial.

Los países latinoamericanos han experimentado ambas influencias, esto es el heterogobierno judicial, al otorgar facultades importantes de gobierno y administración a los tribunales, pero estableciendo también Ministerios o Secretarías de Justicia que comparten con el organismo judicial estas funciones.

Composición, sistema de nombramiento de los órganos de gobierno del Poder Judicial y ámbito estatal y territorial.

1. Consejo de la Magistratura en Argentina. Fue creado en el año de 1994 mediante reforma constitucional, como respuesta a una crisis de legitimidad del poder judicial en relación con la calidad, la imparcialidad y la eficacia de las decisiones judiciales y por la burocratización de la justicia; además del recargo de trabajo de la Corte Suprema por tareas ajenas a sus cometidos específicos como tribunal de justicia, que la alejaban del objeto central de sus preocupaciones.

El Consejo de la Magistratura selecciona las ternas de los candidatos a magistrados y formula la acusación de los mismos ante el Jurado de Enjuiciamiento. El Consejo está integrado por trece miembros: tres jueces del Poder Judicial, seis legisladores, dos representantes de los abogados de la matrícula federal, un representante del Poder Ejecutivo y un representante del ámbito científico y académico. Sus magistrados son elegidos para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez en forma consecutiva.

Están divididos en cuatro comisiones legales permanentes y una de creación reglamentaria, así:

- Selección de Magistrados y Escuela Judicial
- De disciplina y Acusación
- De administración financiera
- De reglamentación y Reforma Judicial¹.
- Auxiliar de Coordinación de Labor

a. Funciones Administrativas

Sus funciones en pleno y en comisiones son entre otras dictar su reglamento general, y reglamentos específicos en cuanto a organización judicial, concursos públicos y leyes procesales; estudiar el anteproyecto de presupuesto anual del Poder Judicial y realizar las observaciones que estime pertinentes para consideración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; designar su vicepresidente; determinar el número de integrantes de cada comisión y designarlos; designar al administrador general del Poder Judicial de la Nación, al secretario general del Consejo, a los titulares de los organismos auxiliares y disponer su remoción; reponer a los magistrados suspendidos; y mediante concursos públicos elegir postulantes a las magistraturas inferiores, y remitirlas al ejecutivo² en ternas vinculantes para su nombramiento.

b. Función Disciplinaria

La Comisión de Disciplina del Consejo tiene la facultad de proponer la en forma particular la aplicación del régimen disciplinario, para lo cual inicia e instruye los procesos y presenta para la decisión del Consejo la imposición de sanciones a los magistrados. La Corte Suprema y los tribunales inferiores mantienen la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y empleados subalternos. La remoción de magistrados –por mal desempeño o por la comisión de un delito durante el ejercicio de sus funciones- se provee previo dictamen de la comisión de acusación, en virtud de la cual se formula la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento, y ordena posteriormente la medida sancionatoria.

Todas las sesiones se apoyan en la Secretaría General y la Oficina de Administración Financiera, a cargo del Administrador General del Poder Judicial.

2. El Consejo Nacional de Justicia del Brasil. Fue creado mediante la Reforma Constitucional de diciembre de 2004, reformando lo que antes denominaba el Consejo de Justicia Federal en Brasil. Posee competencias en el diseño de políticas, la elaboración de normas o reglamentos en relación con la gestión de los tribunales, el control de la actuación administrativa y financiera del Poder Judicial y el cumplimiento de los deberes funcionales de los jueces. Asimismo, está a cargo de elaborar reportes sobre el Poder Judicial y gestionar la información estadística.

¹ Esta comisión fue creada por la Resolución 82/99 del Plenario del Consejo, en uso de las atribuciones conferidas por el Art. 6 de la ley 24.937.

² El Poder Ejecutivo nombra a los jueces de la Nación con acuerdo del Senado. Este es el sistema de designación previsto desde 1853. Sin embargo, la reforma del año 1994, innova en cuanto limita esta atribución de los poderes políticos al encomendar al Consejo, la selección de una terna vinculante.

Es presidido por un Ministro del Supremo Tribunal Federal y lo integran 15 consejeros nombrados por el presidente previa aprobación del Senado Federal. Ejercen sus funciones por periodos de dos años, admitiéndose su reelección. La composición del Consejo es heterogénea, con representantes del Poder Judicial y Legislativo, así como de la sociedad civil.

Cuenta en su estructura con la Presidencia; los órganos administrativos y de apoyo; las comisiones temáticas; la Oviduría –o defensoría del Pueblo, encargada de informar a la ciudadanía sobre la función y servicios del CNJ; la Contraloría Nacional de Justicia; la Secretaría General; y el Departamento de Investigaciones Judiciarias.

La Corporación tiene atribuciones de supervisión administrativa y presupuestaria, tiene poderes correccionales y sus decisiones tienen carácter vinculante.

a. Función Administrativa

El Consejo Nacional de Justicia tiene entre sus atribuciones la de proponer programas presupuestarios; proponer la creación, disolución, modificación de Cortes regionales y la división de la organización judicial; proponer la remuneración de los funcionarios y servidores del poder judicial; dictar normas generales de sistemas de recursos humanos, presupuesto, gestión financiera, control interno; aprobar el proyecto de presupuesto del Secretario General; establecer criterios para la promoción de sus servidores.

b. Función Disciplinaria.

El Consejo Nacional de Justicia ejerce el control disciplinario y promueve la correcta administración de la justicia de todos los tribunales y magistrados del país, excepto el Supremo Tribunal Federal, a través de la Contraloría Nacional de Justicia. La Contraloría adelanta las actuaciones disciplinarias puestas a su conocimiento y pone a consideración del pleno del CNJ los asuntos que por su relevancia comprometan la imagen y la buena marcha del Poder Judicial³.

3. El Consejo de la Judicatura Federal de México fue concebido mediante reforma constitucional en el año de 1994, compuesto por siete miembros, cuatro de ellos provienen del propio Poder Judicial: el presidente de la Suprema Corte, que lo es también del consejo; dos magistrados de circuito -uno por los tribunales colegiados y otro por los unitarios- y un juez de distrito; los otros tres son nombrados dos por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal entre "personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas" (artículo 100).

a. Funciones Administrativas

Sus funciones son señaladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y tienen que ver con el gobierno y administración de los tribunales, en cuanto a la determinación del número, división en circuitos, competencia territorial y

³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

especialización por materia de los tribunales federales, así como elaborar el proyecto de presupuesto de los tribunales federales, con excepción de la Suprema Corte, y ejercerlo. También en relación con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes. Asimismo, seleccionan, nombran y adscriben a los jueces y magistrados y resuelven sobre su ratificación. Para ello se establece la carrera judicial, que deberá regirse "por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia".

También tiene facultades para emitir reglamentos en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario, así como acuerdos y otras normas que sean necesarias para su propio funcionamiento y el de sus órganos auxiliares, entre otras.

b. Funciones Disciplinarias

Disciplinar jueces y magistrados, así como al resto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, incluidos los del consejo, con excepción de la Suprema Corte. La iniciativa para la abrir investigación puede surgir de los informes de la Visitaduría, de oficio o por denuncia particular.

Los miembros del Consejo de la Judicatura son nombrados por un período de cinco años en su cargo (con excepción de su presidente, que dura cuatro, sin reelección inmediata), son sustituidos en forma escalonada y no pueden ser reelegidos.

El Consejo de la Judicatura Federal funciona en pleno o en comisiones, que podrán ser permanentes o transitorias, de composición variable, según determine el pleno, actualmente las comisiones son: De Creación de Órganos; de Carrera Judicial; De Adscripción; De Disciplina y, De Vigilancia, Información y Evaluación.

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con cuatro órganos auxiliares: el Instituto Federal de Defensoría Pública; el Instituto de la Judicatura; la Visitaduría Judicial; y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación (artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), así como con distintos órganos administrativos de apoyo⁴.

Los Consejos de la Judicatura en Europa

En los países de Europa continental las tendencias de las posguerras impusieron la necesidad de adoptar modelos acordes con las nuevas demandas sociales. El poder judicial, que por obra de los ministerios de justicia había estado bajo la sombra del poder ejecutivo reclamaba autonomía y la creación del consejo de la Magistratura fue una medida obligada.

4. Consejo Superior de la Magistratura en Italia. Fue concebido por la Constitución Republicana de 1948 un poco inspirada por el modelo francés, pero con importantes antecedentes propios. Al Consejo se le confió las decisiones importantes en relación con los jueces y los fiscales tales como su selección, nombramientos, ascensos, traslados y

⁴ Página del Poder Judicial de la Federación de México

procedimientos disciplinarios cuyos temas dejaron de ser competencia del Ministro de Justicia.

Actualmente está conformado por 33 miembros así: tres de oficio (el Presidente de la República, el Presidente de la Corte de Casación y el Fiscal General de ese organismo); 20 son elegidos en forma directa por los magistrados ordinarios⁵ entre los pertenecientes a las diversas categorías judiciales; y 10 son designados por el Parlamento entre profesores en materias jurídicas y abogados con no menos de quince años de ejercicio profesional.

a. Funciones administrativas.

Entre sus facultades principales están las relacionadas con el estatus de los jueces y magistrados, (incorporación, traslados, funciones ascensos, nombramiento o revocación de los jueces honorarios o de los expertos que forman parte de algunos órganos judiciales). Las decisiones del consejo se adoptan a instancias del Ministro de Justicia o bien de oficio, y emanan por medio de decretos del presidente de la República, refrendados por el ministro de Justicia.

b. Funciones disciplinarias

Por obra de una comisión especial integrada por nueve miembros titulares y seis suplentes, el consejo impone sanciones disciplinarias a los jueces y magistrados. Esta comisión está conformada por Presidente del Consejo; dos miembros elegidos por el parlamento; dos magistrados de casación; dos magistrados de tribunal, y los restantes seleccionados con independencia a su categoría. La función disciplinaria se ejerce a iniciativa del Ministro de Justicia o del fiscal General de la Corte de Casación. Las sanciones que pueden aplicarse a cada hecho constitutivo del ilícito, son por orden de gravedad: la amonestación, la pérdida de antigüedad, la remoción y la destitución.

5. Consejo Superior de la Magistratura de Francia. Fue adoptado por la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946, y reglamento por las leyes de 1º y 22 de febrero de 1947. Estaba integrado por 14 miembros entre magistrados y funcionarios judiciales y del parlamento. Era presidido por el presidente de la República, y como vicepresidente el ministro de justicia.

La actual Constitución francesa de la Quinta República, de 4 de octubre de 1958 que dio origen a la Ley Orgánica del Consejo Superior de la Magistratura introdujo cambios relativos básicamente al número de miembros y su forma de elección en la cual participaban el Presidente de la República, la Corte de Casación, y el Consejo de Estado. La Ley Orgánica número 94-100 del 5 de febrero de 1994, sobre el Consejo Superior de la Magistratura, reglamenta la elección de sus miembros en asamblea de los magistrados o en forma indirecta, a través de colegios electorales, de los magistrados judiciales y del Ministerio Público.

El 19 de julio de 1993 tuvo lugar la última de las reformas y modificó de manera importante la composición del Consejo Superior de la Magistratura para resaltar la

⁵En la elección de los miembros judiciales del consejo participan todos los jueces y magistrados sin distinción de categorías, con voto personal, secreto y directo.

unidad del cuerpo de la magistratura, de la que forma parte el Ministerio Público y de la cual el consejo constituye un cuerpo común.

Actualmente el Presidente de la República y el Ministro de Justicia actúan como presidente y vicepresidente del órgano respectivamente, la Corporación están dividida en dos secciones de 12 miembros cada una con distinto ámbito de competencia: una se encarga de los aspectos relacionados con los magistrados judiciales (*magistrats de siège*) y la otra respecto de los magistrados del ministerio público (*magistrats du parquet*), dependientes del Ministerio de Justicia. Las secciones no pueden sesionar simultáneamente, ya que varios de sus integrantes forman parte de ambas secciones.

La sección con competencia de los magistrados judiciales está compuesta por el presidente de la República, el Ministro de Justicia, cinco magistrados judiciales, un magistrado del Ministerio Público, un consejero de Estado, -designado por el Consejo de Estado-, y por tres personas distinguidas que no pertenezcan al orden judicial ni al parlamento -nombradas respectivamente por el presidente de la República, por el presidente de la Asamblea Nacional y por el presidente del Senado-.

La otra sección se compone de forma similar siendo mayoría los Magistrados del Ministerio Público.

a. Funciones administrativas.

Las funciones del consejo se han conservado en lo esencial a pesar de las reformas, la corporación tiene la facultad de proponer el nombramiento de magistrados judiciales de la Corte de Casación y a los primeros presidentes de Cortes de Apelación; igualmente de los presidentes de todos los tribunales de gran instancia. Sobre el nombramiento de los demás jueces y de los magistrados del Ministerio Público, el consejo rinde una opinión sobre la propuesta del Ministro de Justicia. Asimismo se encarga de vigilar la independencia de los jueces; se ocupa de la administración de los tribunales judiciales.

b. Función Disciplinaria.

Actúa también como tribunal disciplinario en relación con los magistrados y en ese supuesto, el consejo es presidido por el primer presidente de la Corte de Casación⁶.

6. Consejo General del Poder Judicial Español. Creado por la Constitución Democrática de 1978, inspirado en los modelos de Italia, Francia y Portugal, y en los antecedentes legislativos de la 1917 y 1926. La Corporación se erigió para elevar la función judicial al mismo nivel político de los otros organismos del Estado denominando su autogobierno.

El Consejo está integrado por el presidente del Tribunal Supremo, -quien lo preside *ex officio*-, y por 20 miembros nombrados para un período de 5 años, 12 de estos miembros serán seleccionados de entre 36 jueces y magistrados de todas las

⁶ Cuadernos de Núcleo Interdisciplinario. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.biblio.juridicas.unam.mx

categorías y propuestos por las Cortes Generales⁷ para el nombramiento por parte del Rey (mediante decreto Real refrendado por el Ministro de Justicia), los 8 restantes son abogados y juristas de reconocida trayectoria y con 15 o más años de experiencia nombrados por las Cortes Generales y propuestos por el Rey⁸.

El sistema operante es considerado como un heterogobierno relativo, toda vez que el Consejo General del poder Judicial se ocupa principalmente del Estatuto Judicial, en tanto que existen otras entidades encargadas también de “hacer gestión de gobierno para la justicia”⁹, tales como los Consejos Autonómicos de la Justicia, las Salas de Gobierno de los Tribunales y las Juntas de Jueces.

a. Funciones Administrativas

Las funciones asignadas a la corporación son de dos categorías: *Decisorias*, tales como el nombramientos, selección, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas de los magistrados jueces, funcionarios y personal auxiliar y colaboradores de la administración de justicia; inspección de los juzgados y tribunales; lo mismo que la aprobación del anteproyecto de presupuesto del referido Consejo General. *De iniciativa*, propuesta y de informe, referentes a la determinación y modificación de las demarcaciones judiciales, fijación y modificación de las funciones de jueces, magistrados y secretarios; formulación de proyectos de ley en materias procesales y penitenciaria o que afecten a la Constitución; organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, organización y mantenimiento de los servicios de justicia; tiene igualmente la función de rendir opinión respecto de la elección del Fiscal General del Estado.

El Consejo General del Poder Judicial sesiona en pleno, o a través de su comisión Permanente, Comisión Disciplinaria, Comisión de Calificación, además de las comisiones y delegaciones que considere pertinente crear.

b. Funciones Disciplinarias

Entre las funciones decisorias del consejo está la aplicación del régimen disciplinario de jueces, magistrados y a los secretarios de juzgados, mediante la instrucción e imposición de sanciones conforme con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley Orgánica.

7. La Organización del poder judicial Alemán. La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania no contempla la existencia de un órgano de gobierno judicial, y solo legalmente se prevén los consejos de representación de la magistratura (compuestos exclusivamente por jueces), estos Consejos son los denominados el *Präsidualrat*, que se configura como un órgano consultivo que participa en el proceso de elección de los jueces, y el *Richterrat*, que es igualmente un órgano consultivo en las cuestiones generales y sociales de los miembros de la judicatura. Estos órganos de representación judicial intervienen en cierta medida en las decisiones relativas a la

⁷ Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Art. 66 de la Ley Española.

⁸ Constitución Española 1978, art. 107 y ss, Ley Orgánica del Poder Judicial 6 de 1985, art. 11 y ss.

⁹ El Gobierno del Poder Judicial en la España Actual: funciones y disfunciones. Luís Aguiar de Luque.

administración de justicia que afectan a los jueces. De otra parte de contemplan también legalmente las asociaciones profesionales de jueces¹⁰.

El Poder Judicial en Alemania tiene como máximo órgano la Corte Constitucional Federal. Los Tribunales Federales u ordinarios de justicia y, los Tribunales de los Länder hacen presencia en los 16 Estados, estos últimos representan la autonomía constitucional y sirven de eslabón de la organización estatal en torno a la Constitución.

Los jueces están al servicio de la Federación (Bund), y como tal deben fidelidad al servicio público. Su selección o nombramiento está a cargo de órganos del ejecutivo y la responsabilidad de vigilancia recae por lo general en el Ministerio de Justicia.

En los casos en que los jueces pertenezcan a algunos de los Estados (*Länder*) la selección corresponde a un comité de selección, cuya composición y funciones varían según el Estado que se trate, casi siempre se componen de miembros del Parlamento o de personas nombradas por ellos; en otros casos forman parte de este comité representantes de la judicatura, y abogados.

La selección de los jueces de los Altos Tribunales (Supremo Federal, Contencioso-administrativo Federal, Tribunal federal Económico-administrativo, Tribunal federal de trabajo y Tribunal Federal de lo Social) corresponde al comité federal de selección y al ministro responsable del respectivo tribunal. La designación de los jueces federales corresponde al Presidente federal, con el que se establece la relación de servicio. El nombramiento de los jueces de otros tribunales federales corresponde al Presidente federal, a petición del ministro responsable.

En cuanto al Tribunal Constitucional Federal mitad de sus 12 miembros la elige el Senado Federal y la otra mitad un comité conformado por doce Parlamentarios de la Federación. Su nombramiento corresponde al Presidente federal.

Lo anterior sugiere una combinación de intereses del ejecutivo y el legislativo Federal y Estatal en la designación de los funcionarios judiciales.

La Ley Federal de Retribuciones rige los salarios de los jueces federales y de los *Länder* y su cálculo se basa en las funciones asignadas a los jueces, su edad y antigüedad en el servicio. El pago de los salarios corre a cuenta de la respectiva autoridad (administración federal o del Estado federado).

1. Disposiciones específicas sobre el Poder Judicial Alemán

Las reglas fundamentales del estatuto de los jueces están contempladas en la Ley Fundamental artículo 92 y ss. Los aspectos específicos de la función judicial se establecen en la Ley alemana del poder judicial que regula principalmente la carrera judicial. La Ley Fundamental reseña la separación estricta de la autoridad judicial de los otros poderes del Estado y exige la independencia judicial (art. 97).

¹⁰ Red Judicial Europea en materia civil y mercantil

La especialización de las jurisdicciones se divide en civil y penal; su organización está dispuesta de mayor a menor el Juzgado Municipal, la Audiencia Regional, el Tribunal superior de justicia y el Tribunal Federal de Justicia. Hay cuatro jurisdicciones especiales: 1) de lo contencioso-administrativo, 2) económico-administrativa; 3) la jurisdicción laboral; 4) de lo Social; los cuatro conforman el Tribunal Federal de patentes.

8. Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. La Constitución Política expedida en 1991 introdujo uno de los más importantes avances en materia de autonomía e independencia judicial, al crear al Consejo Superior de la Judicatura como el órgano de autogobierno del Poder Judicial al que le están deferidas una serie de responsabilidades administrativas, tanto al interior de la Rama Judicial, como hacia el exterior. Esta Corporación se encuentra al mismo nivel de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

Está conformada por trece magistrados que laboran en dos Salas. La Jurisdiccional Disciplinaria, con siete miembros elegidos por el Congreso de ternas elaboradas por el Presidente de la República y, la Administrativa, conformada por seis magistrados elegidos tres por el Consejo de Estado, dos por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional.

Sin embargo, a nivel territorial, el legislador estatutario dispuso que habrá Consejos Seccionales de la Judicatura en las ciudades cabeceras de Distrito Judicial, donde a juicio de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura resulten necesarios, los cuales se dividirán a su vez en Sala Administrativa y Sala Jurisdiccional Disciplinaria.¹¹

En cuanto a las funciones que cumplen las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, señaladas en el artículo 101 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, vale la pena destacar la de administración de la carrera judicial dentro del ámbito de su competencia territorial y en todos los casos con sujeción además de a la ley, a las directrices del Consejo Superior de la Judicatura; llevar el control de rendimiento y gestión de los despachos judiciales; practicar visitas a los despachos judiciales, al menos una vez al año, para establecer el estado en el que se encuentran los asuntos a cargo de éstos y procurar soluciones a la congestión si es del caso; elaborar las listas de candidatos para elegir los jueces, conforme a las normas de carrera judicial; elaborar e impulsar planes y programas de capacitación, desarrollo y bienestar del personal de la Rama Judicial; ejercer la vigilancia judicial para velar porque la administración de justicia sea oportuna y eficaz y realizar la calificación integral de servicios de los jueces en el área de su competencia, entre muchas otras.¹²

II. Funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial.

A pesar de que la separación del Poder Público en tres ramas tiene origen en la Revolución Francesa, este concepto realmente vino a cobrar significado y fuerza,

¹¹ Artículo 82 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

¹² Las delegaciones se encuentran en los Acuerdos 731 de 2000; 3399 de 2006; 3896 de 2007; 4141 de 2007; 4475 de 2007; 4521 de 2008; 4529 de 2008 y 5305 de 2008.

después de la Segunda Guerra Mundial, con la estructuración y concepción de un órgano que le otorgue reconocimiento al Poder Judicial como independiente y autónomo, sólo se encuentran subordinado al imperio de la Constitución y a la Ley.

La independencia judicial debe garantizarse desde tres ángulos. El primero, frente al mismo Poder Judicial, es decir, frente a sus superiores y órgano de gobierno. El segundo, frente a los otros poderes públicos y el tercero, frente a la sociedad. Estos tres aspectos son los que generan la diferenciación entre independencia externa e independencia interna, siendo la primera aquella que resguarda al juez de las intervenciones del poder ejecutivo y legislativo, así como de las fuerzas sociales y la segunda, entendida también como independencia funcional, al interior del Poder Judicial.

A. Funciones organizativas de orden interno.

El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, regulado por los artículos 254 a 257 de la Constitución Política, tiene a su cargo responsabilidades de orden interno, tales como la de administrar la carrera judicial; elaborar y enviar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales; examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como de los abogados en ejercicio de su profesión; llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial y ejecutarlo.¹³ Así mismo le señala como funciones la de fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales; la de crear, suprimir, fusionar, trasladar cargos en la administración de justicia; la de 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 adelantes en los despachos judiciales en los aspectos no previstos por el legislador; proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales y las demás que señale la ley.¹⁴

Las anteriores competencias y funciones asignadas por el constituyente se encuentran reguladas por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que señaló de manera particular cuales deben ser cumplidas por la Sala Administrativa¹⁵ y cuales por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria¹⁶, correspondiéndole a la Administrativa la función esencial de fijar las políticas de gobierno de la Rama Judicial.

B. Funciones *ad intra* del Poder Judicial.

Entiéndase por funciones *ad intra* del Poder Judicial, las encaminadas a garantizar la independencia funcional de los jueces y magistrados frente a sus superiores y frente al órgano de gobierno del Poder Judicial. “*En su dimensión ad intra el destinatario o el sujeto pasivo de esa función de gobierno es el Poder Judicial, esto es, un colectivo de servidores públicos (Jueces y Magistrados) y un conjunto de órganos en*

¹³ Artículo 256 de la Constitución Política.

¹⁴ Artículo 257 de la Constitución Política.

¹⁵ Artículos 63, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 94, 95, 106, 107 y 109 Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

¹⁶ Artículo 111 y 112 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

que aquél se organiza para el cumplimiento de sus funciones (Juzgados y Tribunales) que tienen como principal característica tener reconocido por el ordenamiento un estatus propio y particular regido por el principio de independencia.”¹⁷

- Potestades normativas y organizativas con respecto al Poder Judicial y la jurisdicción.

La función jurisdiccional se encuentra prevista con el objeto de aplicar la normatividad en cada caso en particular, sin que en el desarrollo de dicha función exista algún grado de subordinación jerárquica entre los jueces y magistrados, lo que los convierte a cada uno en autónomos en el ejercicio de su función. En otras palabras, que *“el Juez o Magistrado en el desarrollo de la función jurisdiccional no tiene superior, al contrario de lo que sucede con el resto de funcionarios cuya actuación se sujeta al principio de jerarquía.”¹⁸*

El órgano de gobierno de la Rama Judicial en Colombia, vale decir, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, cuenta con potestad reglamentaria circunscrita a *“Regular trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”¹⁹* Esta norma fue objeto de control constitucional en el fallo C-037 de 1996 donde claramente precisó la Corte Constitucional que los trámites que comprometan acciones judiciales y el debido proceso sólo podrán ser definidos por el legislador, pues las funciones de la Sala Administrativa deben estar orientadas a reglamentar sólo temas administrativos y funcionales de la administración de justicia y si es del caso, a proponer proyectos de ley relativos a códigos sustantivos y procedimentales.

- La gestión del “Estatuto Judicial”: competencias en materia de nombramientos judiciales, disciplinarios y de inspección.

Se ha considerado dentro de las garantías de la función jurisdiccional la necesidad de contar con un esquema legal que asegure de una parte el acceso en igualdad de condiciones a los cargos de funcionarios, basado en el mérito y en la capacidades, y de la otra, la inamovilidad de los funcionarios, que se traduce en que su permanencia obedezca a criterios de eficacia, eficiencia y calidad.

La necesidad y la importancia de contar con un Estatuto Judicial, en los términos del profesor Diez Picazo Giménez, se explica porque *“los jueces y magistrados no son servidores públicos cualesquiera”* en razón a que administran justicia y en ese orden de ideas son titulares del poder judicial del Estado, de tal suerte que su régimen normativo *“tenga y deba tener en cualquier Estado de Derecho importantes diferencias respecto del de otras personas que son titulares de poderes públicos o que presten servicios públicos”²⁰*.

¹⁷ Luís Aguiar de Luque. El Gobierno del Poder Judicial en la España Actual. Página 65.

¹⁸ Garrido Carrillo Francisco Javier, El Estatus de los Jueces, Página 53

¹⁹ Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, artículo 85 numeral 13.

²⁰ De la Oliva Santos, Diez Picazo Giménez y Vega Torres J, Derecho Procesal . Introducción.

Es así como las normas que conforman el Estatuto de los Jueces son de reserva legal e incluso del legislador estatutario, por corresponder al núcleo de la administración de justicia.

En la legislación colombiana, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia regula claramente el régimen de ingreso a la carrera judicial por el sistema de méritos, que comprende desde una prueba de conocimientos, hasta la valoración de la experiencia, de los estudios adicionales realizado y las publicaciones, así como la aprobación de un curso concurso que tiene por objeto impartir una capacitación especializada a los postulantes a jueces y magistrados. Y en cuanto al ascenso en la carrera judicial, si bien no existe un régimen que lo contemple directamente de un cargo a uno superior, se accede a ello mediante la presentación nuevamente a los concursos de méritos que se convocan aproximadamente cada dos años, que es la validez que tienen los registros de elegibles.

En cuanto a la permanencia en los cargos, ella se encuentra supeditada únicamente al sistema de calificación que se adelanta conjuntamente por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en lo relacionado con el factor eficiencia o rendimiento, que se evalúa de conformidad con los promedios nacionales de egresos y de carga y también en lo que hace al factor organización del trabajo y publicaciones; y el factor calidad se encuentra bajo la responsabilidad de los tribunales, tratándose de la calificación de los jueces y de las Altas Cortes tratándose de la calificación de los magistrados de tribunal.

Las situaciones administrativas son resueltas por los superiores funcionales, sin injerencia del órgano de gobierno de la Rama Judicial.

Otro aspecto que debe mencionarse en este punto, es el relacionado con la potestad disciplinaria que se encuentra a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, en aras de que el juzgamiento de la conducta de los jueces y magistrados no sea objeto de influencias externas que terminen minando la autonomía e independencia judicial o al menos este fue el espíritu del constituyente de 1991 al proponer este esquema.

C. Funciones *ad extra* del Poder Judicial.

Entiéndase por funciones *ad extra* aquellas que tienen por objeto evitar que fuerzas externas, como podrían ser el Gobierno, el Congreso o la misma sociedad civil y los medios de comunicación, intenten influir sobre las decisiones judiciales, como quiera que las decisiones judiciales imparciales sólo se consiguen si los jueces se encuentran libres de presión.

- Informes sobre proyectos de ley y dictámenes sobre cuestiones de política judicial (planta judicial, retribuciones, etc.)

El órgano de gobierno de la Rama Judicial en Colombia, por norma Constitucional, cuenta con la facultad de proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales y, en uso de ésta, actualmente se está tramitando ante el Congreso de la República una iniciativa legislativa para implementar un código de procedimiento que estandarice el trámite de

todos los procesos, proyecto del cual han sido partícipes distintos órganos del Poder Público.

Así mismo debe destacarse que las decisiones sobre políticas públicas de justicia son concebidas con base en los estudios técnicos que analizan las causas y las posibles soluciones a los problemas desde diversas aristas que van desde la evaluación de las estadísticas hasta la inclusión de estudios de orden sociológico, que por ejemplo hoy nos conducen por el camino de la desconcentración judicial que pretende acercar la justicia al ciudadano en aquellos lugares más deprimidos social y económicamente. Estas políticas públicas sobre justicia se encuentran contenidas en el Plan Sectorial de la Rama Judicial, que a su vez se incorpora al Plan Nacional de Desarrollo.

En este mismo sentido se está avanzado de la mano del Departamento de Planeación Nacional, en la determinación de estrategias y metas a mediano y largo plazo, que permitan brindar una justicia más expedita y de mayor calidad, que no sólo permitan llegar a tener los despachos judiciales al día, sino que sea sostenible en el tiempo.

- Otras posibles funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial.

Otra de las funciones, frente a la Rama Ejecutiva del Poder Público, que vale la pena destacar, es la relativa a la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial, que se entrega al Gobierno para incorporarlo a la Ley Anual de Apropriaciones, aunque durante este trámite sufre recortes que justamente afectan la autonomía de la Rama Judicial, que si bien se encuentra dotada de un órgano de autogobierno, no cuenta con los recursos necesarios para cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades del sector justicia, de manera que pueda ofrecer un servicio oportuno, eficiente y eficaz como lo reclama la ciudadanía.

El tema presupuestal constituye uno de los puntos más álgidos y de mayor discusión frente al autogobierno de la Rama Judicial, al que se le atribuye no lograr impactar favorablemente la productividad y la calidad de la administración de justicia, acusándolo de escindir la discusión sobre las necesidades de la justicia de la de los resultados obtenidos con el aumento de la inversión, a pesar de que en realidad no ha habido tal aumento, pues porcentualmente, frente al PIB y frente al presupuesto de gastos de la Nación, no se ha producido incremento presupuestal que permita conjurar la crisis que atraviesa la administración de justicia y cumplir las metas propuestas cuatrienalmente en los Planes Sectorial que culminan desfinanciados en más de un 60%.

En consecuencia, no basta con dotar al Poder Judicial de un órgano de autogobierno, si a éste no se le presta el apoyo necesario para cumplir con su labor.

III. El gobierno del Poder Judicial y el sistema político.

A. El control del órgano del Poder Judicial.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, al igual que las demás ramas del Poder Público, cuenta con un control externo, de carácter fiscal, que ejerce la Contraloría General de la República. El control penal y disciplinario de sus

miembros se encuentra a cargo de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República que es su juez natural.

Y frente a los magistrados de los Consejos Seccionales, además del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la Nación, su conducta puede ser investigada por la Fiscalía General de la Nación y sancionada por la propia jurisdicción penal ordinaria.

Asimismo es importante señalar que al interior del Consejo Superior de la Judicatura también se ejerce un control interno a través de la Auditoría de la Rama Judicial.

B. La posición constitucional del órgano de gobierno del Poder Judicial - Responsabilidad política y gobierno del Poder Judicial.

En el actual ordenamiento jurídico colombiano, el órgano de gobierno del Poder Judicial, vale decir, el Consejo Superior de la Judicatura tiene su origen en la Constitución Política de 1991 y fue concebido como un órgano que no se encuentra sometido a las otras Ramas del Poder Público, elegido al interior de la Rama Judicial con el propósito de asegurar la independencia y autonomía en la función judicial, sin que sus actos puedan someterse al control parlamentario, pues las labores que adelanta deben ser eminentemente técnicas y sus actos expedidos siempre con sujeción a la Constitución y a la ley en cumplimiento del principio de legalidad que gobierna los actos de la administración.

Tan es así, que al interior de la Rama Judicial se encuentra prevista una Comisión Interinstitucional conformada por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación y un representante de los empleados de la Rama Judicial, que sirve como foro de discusión de los asuntos que le interesan al Poder Judicial y como mecanismo de coordinación de las actividades de los diferentes organismos que lo componen. Esta Comisión ejerce incluso funciones de control, pues está facultada para solicitar informes al Auditor, responsable del control interno de la Rama Judicial. De la misma manera se encuentra facultada para intervenir en la elaboración del anteproyecto de presupuesto y en la formulación de políticas públicas de justicia contenidas en los Planes cuatrienales de Desarrollo Sectorial.

C. Control jurídico – El órgano de gobierno del Poder Judicial y el órgano jurisdiccional superior.

El órgano gobierno de la Rama Judicial en Colombia, Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, como órgano eminentemente administrativo, está sujeto a control jurisdiccional sobre todas las decisiones que adopta como quiera que sus actos no obedecen al ejercicio de facultades discrecionales, sino de funciones regladas, razón por la cual en todos los casos se encuentra sometido al principio de legalidad. Por tanto, a través del ejercicio ciudadano de las acciones públicas de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, cuyo juez natural es el Consejo de Estado, puede ser controlado el accionar administrativo del Consejo Superior de la Judicatura por uno de los órganos jurisdiccionales superiores.

Simultáneamente con el anterior control y sólo para efectos de la protección de derechos fundamentales, de manera excepcional se cuenta con la acción de tutela, cuyo órgano de cierre es la Corte Constitucional.

**ENCUENTRO SOBRE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL, INSTITUTO DE
DERECHO PÚBLICO COMPARADO DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III,
GETAGE, 9 Y 10 DE JUNIO DE 2011**

**PARTICIPACION COLOMBIANA A CARGO DE JUAN CARLOS HENAO,
PRESIDENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

I. Estructuración orgánica del gobierno del poder judicial, análisis comparado:

- Desde el año de 1991 rige un sistema de autogobierno judicial, regentado por el Consejo Superior de la Judicatura.
- El Consejo Superior de la Judicatura se encuentra al mismo nivel jerárquico de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.
- Está compuesto por trece miembros, divididos en dos Salas, una Administrativa y otra Jurisdiccional Disciplinaria.
- Los seis magistrados de la Sala Administrativa son nombrados tres por el Consejo de Estado; dos por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional.
- A nivel territorial se encuentra replicado el modelo, del tal suerte que se encuentran previstos Consejos Seccionales de la Judicatura, divididos a su vez en Salas Administrativas y Disciplinarias.

II. Funciones del órgano de gobierno del Poder Judicial.

A. Funciones organizativas de orden interno.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura cumple constitucional y legalmente con múltiples funciones tales como la aprobación de los Planes de Inversión; la elaboración del Plan de Capacitación para empleados, jueces y magistrados; la autorización de la contratación; la modernización tecnológica; la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo; la organización del mapa judicial; la estructuración de la planta de personal; la administración de la carrera judicial; la elaboración de las listas para proveer los cargos de magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, entre muchas otras de índole administrativo que le permiten resguardar el ejercicio de la función judicial, de presiones externas.

B. Funciones *ad intra* del Poder Judicial.

- Potestad reglamentaria pero sólo en materia de trámites administrativos y funcionales, pues las normas procedimentales son competencia exclusiva del legislador.
- Sistema de ingreso a los cargos del Poder Judicial por Carrera Judicial, mediante la convocatoria de concursos públicos.
- Permanencia en la Carrera Judicial se asegura mediante procesos de evaluación que simultáneamente garanticen que se retengan los

servidores más idóneos, en aras de garantizar la calidad del servicio y un nivel satisfactorio de rendimiento.

- En materia disciplinaria, los jueces y magistrados sólo pueden ser investigados y sancionados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria.
- El “estatuto judicial” o régimen de los jueces y empleados sólo puede ser regulado por ley estatutaria, por corresponder al núcleo esencial de la administración de justicia y así lo ha definido la Corte Constitucional, principalmente en los fallos C-037 de 1996 y C-713 de 2008.

C. Funciones *ad extra* del Poder Judicial.

- Adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia.
- Adoptar el informe anual que se presenta al Congreso de la República.
- Elaborar estudios técnicos y sociológicos sobre la administración de justicia.
- Elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo.
- Elaboración y presentación al Gobierno Nacional del anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial.

III. El gobierno del Poder Judicial y el sistema político.

D. El control del órgano del Poder Judicial.

- Control interno a través de la Auditoría de la Rama Judicial.
- Control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República.
- Control penal y disciplinario, que ejerce la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, frente a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.
- Control penal a cargo de la Fiscalía General de la Nación y de los propios jueces, frente los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

E. La posición constitucional del órgano de gobierno del poder judicial – Responsabilidad política y gobierno del Poder Judicial.

- El órgano de gobierno no se encuentra sujeto a control político pues es ajeno a las injerencias de las otras Ramas del Poder Público.

F. Control jurídico – El órgano del gobierno del Poder Judicial y el órgano Jurisdiccional Superior.

- Por tratarse del ejercicio de una función reglada, sujeta al principio de legalidad, sus actos se encuentran sujetos al control de legalidad que ejerce el Consejo De Estado.

- En caso de vulneración de derechos fundamentales, tales actos también pueden ser objeto de control, mediante la acción de tutela.