

INTRODUCCIÓN

La administración de justicia en Colombia siempre generó preocupaciones profundas como consecuencia de problemas estructurales, funcionales, y de organización, y hoy a pesar de las profundas reformas que ha experimentado, persiste en la sociedad un cierto grado de opinión que refleja insatisfacción sobre su funcionamiento que afecta negativamente la confianza del pueblo colombiano en ella; a pesar de que ésta es un elemento esencial de legitimidad del ordenamiento jurídico y de la convivencia ciudadana, y es un supuesto ineludible para el efectivo cumplimiento de las funciones del Estado.

Desde luego, esta sensación es predicable en general de la mayor parte de los pueblos del mundo, y no necesariamente recoge la realidad de la justicia, pues puede obedecer a corrientes de opinión pasajeras o a situaciones endémicas, pero aislables, a deformaciones periodísticas y políticas, y a la falta de divulgación de las metas cumplidas y de los avances logrados; en todo caso, las dilaciones en el procedimiento y su excesiva duración, además el exagerado ritualismo, la falta de compromiso del juez con el caso, el atraso, la congestión, la mora siguen generando graves preocupaciones y permiten opiniones críticas contra la administración de justicia.

Ciertamente, en todas las épocas en todos los países las quejas sobre la lentitud de la justicia son generales, pero en el caso colombiano son especialmente intensas por las desventajas que genera para las partes, o cuanto menos para una de ellas.

En la historia constitucional y administrativa de Colombia se registran muy escasos intentos para establecer instrumentos adecuados de gobierno y administración de la Rama Judicial y, salvo los dos claros antecedentes que se mencionan enseguida, la mayor parte de estas responsabilidades estuvo asignada al Ministerio de Justicia con muy pobres resultados.

En todo caso es preciso advertir que por las graves circunstancias que rodearon el fenómeno de la vieja violencia política en Colombia, en lo que hace a la integración y la selección de magistraturas de la Rama Judicial, desde 1945 se estableció el llamado régimen de cooptación plena de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, con independencia de los partidos y de los restantes organismos del poder público, y el de autointegración vertical de todos los despachos judiciales, tribunales y juzgados con todos sus jueces y empleados.

Además, sin facilitar ni permitir la injerencia de las direcciones, ni de las estructuras directivas de los partidos políticos, pero sobre la base de un régimen consensual entre ambos, a partir de la reforma plebiscitaria de 1957 y hasta 1991, la totalidad de los cargos, desde las más elevadas magistraturas, hasta el menor de los empleos en la Rama Judicial del poder público en Colombia, se repartió entre declarados afectos a los dos partidos tradicionales, que han permanecido en el escenario de la vida institucional colombiana durante toda su vida republicana como sus más importantes actores. Igual regla se aplicó para las Ramas Ejecutiva y Legislativa en Colombia hasta 1978 y permitió a varios autores calificar al régimen político colombiano como cuasidemocrático; desde luego, la legitimidad de esta fórmula se mantuvo garantizada en un buen grado de confianza gracias al mismo carácter consensual y hegemónico del régimen político nacional.

Es preciso dejar constancia de que aún hoy en nuestros días, y a pesar de las grandes transformaciones constitucionales y políticas y de la creación del Consejo Superior de la Judicatura, que elabora y envía las listas de candidatos a magistrados con independencia de su filiación política, en muy reducidos espacios de la estructura de la Rama Judicial, se mantienen los viejos criterios de integración bipartidista y la vocación paritaria de su configuración hasta el punto de señalar odiosas exclusiones por razón de la presunta filiación o vocación ideológica y partidista del candidato.

El viejo esquema, en principio saludable y provechoso desde el plano teórico, previsto para contribuir a la paz pública y al orden institucional en la martirizada historia nacional, generó en su desarrollo práctico y en sus proyecciones históricas, un sistema de asignación de cargos, con compromisos burocráticos, conceptuales e ideológicos, que sólo comenzó a ser superado gracias al desarrollo y consolidación del actual régimen de carrera judicial administrado por el Consejo Superior de la Judicatura, que llega hasta los funcionarios de los tribunales superiores de distrito judicial y, ahora a los empleados de las mencionadas altas corporaciones judiciales.

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 colombiano a partir de la nueva Carta Política de julio de 1991 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, específicamente previsto para garantizar el autogobierno de la Rama Judicial del poder público y, sin duda, en su breve desarrollo y con su reciente vigencia práctica, permiten decir que en nuestro país, sólo después de cien años de vida política 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 y para permitir el cambio político que tanto se reclama entre nosotros.

El primer antecedente del Consejo Superior de la Judicatura se encuentra en 1970, pues, se expide el primer estatuto de carrera -que nunca tuvo aplicación- y se creó el Consejo Superior de la Administración de Justicia, bajo la dirección del ministerio del ramo; posteriormente, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1979, se intentó la creación del Consejo Superior de la Judicatura, con las funciones de administrar la carrera judicial y ejercer la potestad disciplinaria, en una reforma constitucional que, a la postre, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Sólo en 1987, mediante el Decreto 52, se pone en funcionamiento la carrera judicial, pero mantuvo su manejo bajo la dirección del gobierno, intervención que la Corte Suprema de Justicia encontró contraria a la Constitución Nacional.

Ese viejo Consejo Superior de la Administración de Justicia, integrado por miembros de la judicatura, entró en funcionamiento con el apoyo de la Dirección Nacional de Carrera Judicial, que enriqueció sus funciones hasta adquirir, en desarrollo de la Ley 38 de 1989, su consolidación mediante la atribución de ejecutar el presupuesto de funcionamiento de la Rama Judicial, excepto en cuanto a los recursos de inversión que continuó en cabeza del Ministerio de Justicia, a través de un establecimiento público llamado Fondo Rotatorio.

En estas condiciones, no se registraron avances significativos frente a la crisis en la administración de justicia, la cual, lejos de superarse, persistió en sus principales manifestaciones, así:

Ausencia de políticas de desarrollo para la justicia, deficiencia en la asignación de recursos y falta de autonomía en la ejecución de los mismos, pues los cambios de Gobierno y dentro de éstos, los frecuentes nombramientos de ministros de justicia, implicaban falta de continuidad en las políticas e interrupción de proyectos en marcha. Por otra parte, la realización de las actividades operativas encomendadas a la Rama Judicial presentaba dificultades resultantes de una mínima participación del Consejo Superior de la Administración de Justicia y de la precaria estructura organizacional de la Dirección Nacional de Carrera Judicial. Así, fue evidente la inexistencia de políticas y programas de desarrollo del talento humano, pues el

régimen laboral y salarial no correspondía a un diseño técnico, los servidores judiciales percibían los sueldos más bajos del sector público y sólo mediante protestas obtenían el pago oportuno de sus salarios.

La administración de los recursos humanos dio lugar a que se hablara de "clientelismo judicial" en los procesos de cooptación y de designación de los servidores judiciales, en este último caso, debido a la incorporación masiva de los funcionarios y empleados a la carrera judicial, ordenada por el Decreto 2400 de 1986 y a los problemas técnicos en la organización de los concursos, que afincó la práctica generalizada de nombramientos en encargo o en provisionalidad.

Además, los planes y programas de formación, capacitación y adiestramiento de los funcionarios y empleados judiciales, no respondían a políticas claras, ni se sometían a evaluación y control. Se configuró un sistema jurídico caracterizado por las constantes reformas legales, sin obedecer a políticas definidas en el contexto de la realidad nacional y por la insuficiencia en la difusión de la legislación vigente, y se produjo un incremento exagerado de la criminalidad y de la impunidad formales.

En este sentido fue evidente la ausencia de políticas y programas de modernización tecnológica y de administración y control, tanto de los despachos judiciales como de los entes de administración de la Rama Judicial y se generó un gravísimo estado de carencia de recursos físicos adecuados a las necesidades de las corporaciones y despachos judiciales, y se destacó la proliferación de obras inconclusas y mal ubicadas, dispersas en todo el territorio nacional y edificios ocupados por otras entidades, con grandes cargas tributarias.

Además, se pudo constatar la generalización del aumento del atraso judicial y consecuentemente, el aumento de pérdida de credibilidad en el sistema, la congestión en los despachos judiciales, la falta de personal, la inadecuada distribución territorial de los juzgados y de las competencias, el bajo rendimiento y las carencias en la calidad y actualización de la información sobre la actividad judicial.

En tales condiciones, en el país se consolidó la idea de independizar el poder judicial de la tutela del Gobierno y del Legislativo, mediante la atribución de funciones administrativas de la mayor trascendencia al Consejo Superior de la Judicatura, como el elemento a través del cual se racionaliza la cooptación en las altas cortes; se garantiza la transparencia y objetividad de la selección de las magistraturas y las judicaturas; se da plena participación a la Rama Judicial en el proceso nacional de desarrollo y se efectúa la división territorial del país, con una capacidad normativa residual, supletoria y complementaria de la función legislativa del Congreso, desde luego, con la facultad de ejercer el control de rendimiento de todas las oficinas judiciales.

La nueva Carta Política, cuya vigencia comenzó el 5 agosto de 1991, se escribe bajo la influencia del pensamiento constitucional más avanzado en materia de administración de justicia, se pone al día con algunos de los desarrollos contemporáneos de la teoría de la justicia, rompe con varios de los esquemas tradicionales sobre la organización y las competencias de la Rama Judicial del poder público, y se aparta de algunas de las más arraigadas instituciones nacionales en esta materia, incorporando nuevos instrumentos que garantizan mayores niveles de acceso a la justicia, que la hacen más próxima a las necesidades actuales de la sociedad colombiana, y permiten el desarrollo legal y judicial de nuevas soluciones a los mismos a partir de la Constitución y con base en las nuevas técnicas, métodos y reglas desarrolladas por la doctrina y la jurisprudencia para su interpretación y aplicación prácticas con fines de regulación.¹

¹ Al respecto ver Fix-Zamudio, Héctor, en *La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional*, en Simposio Internacional sobre el Derecho del Estado, Ed. U. Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, octubre de 1993, donde se advierte que "Los grandes cambios sociales, políticos, económicos y culturales de esta segunda posguerra se reflejan en sustanciales transformaciones jurídicas. Por este motivo, los cultivadores de las ciencias jurídicas están obligados a contribuir a esas modificaciones si no quieren quedarse rezagados, y por ello deben vincularse de manera creciente con los estudios de derecho constitucional de nuestra época, debido a que las instituciones procesales se incorporan cada vez con mayor amplitud en los textos de las cartas fundamentales, así como en los documentos de

De otra parte, la Constitución de 1991 recoge y reproduce buena parte de los elementos que integraban el esquema general de las instituciones colombianas en materia de organización de la Rama Judicial del poder público, como quiera que ellos han sido suficientemente experimentados por su práctica, vigencia y eficacia, como la doble jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, con estructuras propias, cabalmente separadas y bien definidas en cuanto a sus jerarquías y competencias en razón de las cuantías, el territorio y la materia, y con la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado a su cabeza.²

Empero, al mismo tiempo, la nueva Constitución introduce profundas innovaciones y modificaciones a la estructura y a las funciones de la Rama Judicial en sus componentes orgánicos y substanciales, como, entre otras, la creación de la Corte Constitucional como tribunal especializado en funciones de control y de justicia constitucional con la procesalización de los trámites de las funciones de control de la mencionada corte, la incorporación del sistema acusatorio en materia penal, la definición directa de las competencias generales de la fiscalía general de la nación, y la organización del Consejo Superior de la Judicatura y de sus competencias de autogobierno, administración y control disciplinario.

Además, son notables por sus desarrollos y por la legitimidad adquirida en breve término, el establecimiento de la acción de tutela directa, autónoma y específica de los derechos constitucionales fundamentales, la autorización de nuevas vías, acciones, recursos judiciales y el reconocimiento de nuevos titulares de intereses y derechos, así como la apertura, y la flexibilidad de las disposiciones constitucionales, y la supresión de la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Por ello,³ la complejidad de las nuevas responsabilidades de los jueces en las sociedades contemporáneas, hace que sea preferible utilizar la denominación "impartir justicia" antes que la de "administrar justicia"; esta última, no obstante ser empleada por la Constitución colombiana de 1991, ya no comprende ni las competencias, ni las responsabilidades, ni los instrumentos de actuación que hacen parte de las nuevas responsabilidades de la función judicial en nuestro ordenamiento constitucional, y ella supone la participación de los jueces en el desarrollo de las disposiciones de la Carta Política y en su aplicación, aún en situaciones jurídicas no previstas de modo expreso en la ley, lo cual, desde varios puntos de vista comporta unas modificaciones bastante profundas en las ideas tradicionales de la justicia vigentes en Colombia y de los deberes de sus servidores.

carácter internacional, puesto que el proceso no es ya un simple trámite regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar los derechos esenciales del ser humano, que no se concreta en un simple acceso a la prestación jurisdiccional, sino que se traduce en el derecho fundamental a la justicia". No obstante los profundos cambios introducidos por la Carta Política de 1991, ella también recoge algunas instituciones constitucionales que tuvieron vigencia durante el imperio de la misma Constitución de 1886 y de otras que aparecen en las principales constituciones del siglo XIX, y reitera buena parte de las instituciones nacionales en esta materia, como se verá más adelante.

² Además, en este mismo sentido, en la Carta de 1991 se mantienen las tradicionales y especiales funciones judiciales de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación y de revisión y como juez penal de los altos dignatarios y funcionarios del Estado; también se conservan, bastante ampliadas y adicionadas en número y calidad, como se verá más adelante, todas las competencias judiciales y consultivas del Consejo de Estado que actúa en dos salas separadas como órgano de consulta del Gobierno y como juez contencioso administrativo de segunda instancia en la mayor parte de los casos y también de única en otros, sobre asuntos abstractos de nulidad de los actos administrativos y de la mayor parte de los decretos del Gobierno y de los contencioso electorales, contractuales, tributarios, agrarios, laborales, y de responsabilidad económica del Estado.

Como cuerpo de consulta, el Consejo de Estado tiene, desde sus orígenes, un catálogo amplio de funciones, ahora renovado y reforzado con vigor, que van desde la absolución de consultas de los ministros sobre las leyes y su interpretación, hasta conceptuar sobre el paso de tropas y aeronaves extranjeras y el estacionamiento de buques de guerra de otras naciones.

³ Además, Fix-Zamudio, Héctor, ob. Cit. Pag. 524, sostiene que "*La Función jurisdiccional en nuestra época se encuentra sujeta a una profunda revisión, en virtud de su creciente complejidad, ya que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual se han introducido un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que también tiene sentido político, en el sentido de su participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, actividades que generalmente estaba excluida para los tribunales.*"

En efecto, en la Constitución de 1991, encontramos elementos substanciales, orgánicos y procesales que configuran esta noción en el derecho constitucional colombiano como se verá enseguida, y contribuyen a incorporar en nuestro sistema jurídico y en la estructura de nuestro estado de derecho, los desarrollos contemporáneos en materia de justicia constitucional, los del acceso a sus soluciones y los de su promoción, que incrementan las competencias de los jueces y permiten desarrollar su responsabilidad social a partir de la misma Carta Política y de su interpretación especializada y autónoma.

En este sentido en la misma Constitución colombiana de 1991 se reconoce expresamente la existencia, con rango de derecho constitucional fundamental, del derecho de acceso a la justicia, como quiera que ella, entre otras razones, se ha expandido de manera acelerada y creciente, después de la incorporación de las nuevas herramientas judiciales específicas y autónomas para la aplicación directa de los derechos constitucionales fundamentales, y de la apertura de la Constitución a otras vías, instrumentos y procedimientos para asegurar la defensa del ordenamiento jurídico y la vigencia de los derechos de las personas.

Al respecto cabe destacar la incorporación de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Carta de 1991 y su desarrollo legal general y el específico en materia de asuntos ambientales; además, es notable el desarrollo legal de las llamadas acciones populares, de clase y de grupo según lo dispuesto por la ley 472 de 1998. En este mismo sentido la Constitución de 1991, incorpora en el sistema político colombiano el instrumento procesal específico de la tutela judicial autónoma y directa de los derechos constitucionales fundamentales, como una novedad muy apreciada y efectiva en el orden nacional, tanto que alcanza cifras insospechadas de ejercicio, resolución y acatamiento como quiera que ha alcanzado una cifra cercana a trescientos mil nuevos expedientes entre 1992 y 1999.

En efecto, se ha producido un fenómeno conocido como la judicialización de la Constitución, se ha incrementado la complejidad y la importancia de la función jurisdiccional dentro del estado de derecho, y la justicia y el derecho han encontrado su vigor, no obstante que en su desarrollo encontremos instituciones no conocidas entre nosotros.

La Carta Política de 1991 se escribe en un momento especial de la vida y de la cultura en el siglo XX en el que corren vientos de aperturas, de libertad, de democracia y de justicia, y en el que se extienden las ideas de un nuevo y más elaborado Estado social y democrático de derecho. En efecto, en la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente tuvieron presencia y representación las más variadas tendencias del pensamiento jurídico contemporáneo, y casi todas las fuerzas políticas existentes en nuestro país, y que ello produjo un movimiento rico en experiencias y en aportes, lo mismo que en aspiraciones, lo cual para algunos se erige en un obstáculo para la sistematización y desarrollo de la Carta Política y genera algunos problemas prácticos en su aplicación.

Empero, los problemas que suscita una Constitución como la nuestra, que es pluralista, participativa, social, democrática y generosa en garantías y en derechos, abierta al diálogo intertextual de los distintos actores legitimados para la vida del Estado y para el desarrollo de la sociedad, son, precisamente los que corresponden a su nueva estructura y a las nuevas preocupaciones del derecho constitucional, que se viven en todo el mundo y que ocupan a los juristas como operadores específicos llamados a resolverlos con sus aportes científicos y con la más comprometida voluntad de mejoramiento de las condiciones para una vida digna y pacífica de los asociados.

Después de doce 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 incomprensión 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 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia hace siete años, 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.

Ahora, tenemos 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; pero como se trata de un amplio y complejo cambio predicado en buena parte de las antiguas estructuras judiciales que subsisten dentro de un nuevo esquema de órganos, organismos, derechos, principios y fines constitucionales, es natural que las transformaciones no se den, ni se produzcan de la noche a la mañana, y, a pesar de que hemos empezado a tener resultados positivos en materia de rendimiento y de la eficacia económica de la función judicial, éstos tardarán algún tiempo más en madurar y aún falta mucho camino por recorrer.

LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y EFICIENCIA DE LA RAMA JUDICIAL

Como se ha visto, este nuevo instrumento constitucional no sólo consagró el principio de la autonomía administrativa y política de la Rama Judicial; además, creó los órganos que la estructuran y les atribuyó las funciones y competencias necesarias para que ésta fuera realidad, bajo supuestos de eficiencia y rendimiento. Así, la existencia de un Consejo Superior de la Judicatura encargado de las decisiones político administrativas de la Rama Judicial y las nuevas facultades en este propósito, es una experiencia nueva, que no tiene paralelo en otros países, toda vez que los organismos similares que aparecen en Europa y América Latina y que pretenden asumir esta autonomía de la justicia, tienen restringido su ámbito de acción a alguna parte como en recurso humano o en los recursos presupuestales o administrativos y estructurales, e incluso, en países como Francia, España e Italia, esa autonomía orgánica de la designación de los propios recursos humanos depende todavía de las fuerzas políticas del Estado.

La necesidad de definir políticas claras y serias a corto, mediano y largo plazo, que orientaran los destinos de la Rama Judicial, así como la exigencia de dotarla de instrumentos dúctiles y ágiles para adoptar oportunas y adecuadas soluciones a las variantes condiciones sociales, movieron al constituyente de ese año para que redimensionara y fortaleciera el aparato judicial, otorgándole a un cuerpo colegiado, ajeno a las interferencias políticas, la potestad de administrar sus propios recursos, definiendo prioridades y objetivos, trazando diseños que permitan adecuarla a las exigencias sociales y evaluando, a través de diversos mecanismos, su funcionamiento.

No obstante el gran avance que todo ello significa, persisten aún sin solución a la vista, problemas que se han tornado endémicos tales como el atraso y la congestión de los despachos judiciales, cuyo remedio debe buscarse, no sólo en las políticas propias de la autonomía judicial, sino en diversos factores externos, principalmente en el factor humano, y en el conflicto social y económico.

Al efecto debe tenerse en cuenta que la justicia, como manifestación esencial de la soberanía del Estado, no puede someterse exclusivamente a las mediciones de rendimiento económico, por cuanto los principios de eficiencia y eficacia envuelven valores sociales que se traducen en la confiabilidad y seguridad que se debe brindar a los asociados; por ello, el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con los instrumentos de planeación y de iniciativa legislativa que le permiten proyectarse en una gestión administrativa más amplia.

A través de la autonomía política, administrativa y presupuestal de la administración de justicia, como elemento esencial de la modernización del Estado colombiano, se otorga al Consejo Superior de la Judicatura capacidad de decisión y manejo de sus recursos, no sólo como una necesidad intrínseca, sino también como el fortalecimiento de la democracia, pues se rinde especial tributo al principio según el cual, las distintas ramas del poder público encuentran equilibrio en los confines de las demás; así, se vigoriza la administración

de justicia, y ésta puede asumir el papel político constitucional que le corresponde, como quiera que la asignación fundamental de competencias hecha en el artículo 256 de la Constitución Política a este organismo, supone la superación de un esquema en el cual la administración de todos los recursos la tiene el gobierno, a través del ministerio del ramo y el legislativo.