

CAPÍTULO 1

ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La Administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado, encargada por la Constitución Política y la ley, de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades para lograr la convivencia social. Esta función pública se presta de manera desconcentrada a través de la división en unidades territoriales para efectos judiciales, las cuales son los distritos, circuitos y municipios.

La Rama Judicial está constituida por los órganos que integran las jurisdicciones Ordinaria, de lo Contencioso Administrativo, Constitucional, de Paz y de las Comunidades Indígenas; por la Fiscalía General de la Nación y por el Consejo Superior de la Judicatura. Por otra parte, de manera excepcional y de acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política y el artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, otras autoridades ejercen función jurisdiccional, tales como el Congreso de la República, las autoridades administrativas y algunos particulares en ejercicio de las tareas allí asignadas.

1.1. JURISDICCIÓN ORDINARIA

En general, los conflictos surgidos entre los particulares, y aquellos asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción, son atendidos en la Jurisdicción Ordinaria según niveles de competencia y especialidad. En el nivel municipal por juzgados promiscuos, civiles y penales; en el nivel de circuito por juzgados promiscuos, penales, civiles, de familia, laborales, penales especializados, de menores, y de ejecución de penas y medidas de seguridad. En el nivel de Distrito Judicial por los Tribunales Superiores de Distrito en sus salas penales, civiles, laborales, de familia, agrarias o mixtas, de acuerdo con el tamaño de la demanda del servicio. En el nivel nacional la Corte Suprema de Justicia en sus salas especializadas, civil-agraria, laboral y penal.

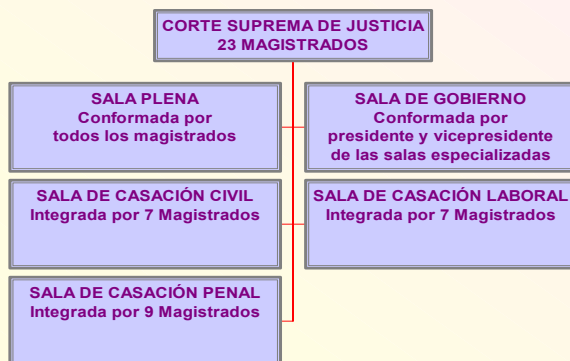
1.1.1. LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y está integrada por 23 magistrados, elegidos por la misma corporación para períodos individuales de 8 años. Esta Corte cumple sus funciones a través de cinco Salas: la Sala Plena, integrada por todos los magistrados; la Sala de Gobierno, integrada por el Presidente, el Vicepresidente y los presidentes de cada una de las Salas Especializadas; la Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete magistrados, la Sala de Casación Laboral, integrada por siete magistrados, y la Sala de Casación Penal, integrada por nueve magistrados.

JURISDICCIÓN ORDINARIA

Atiende los conflictos surgidos entre particulares, y aquellos asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



Integrada por 23 Magistrados, elegidos para periodos individuales de 8 años

1.1.2 LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE DISTRITO JUDICIAL

Los Tribunales Superiores son creados en cada Distrito Judicial por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal. Aunque el número de magistrados de los tribunales es determinado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, éste debe ser mínimo de 3 magistrados por tribunal. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial ejercen sus funciones por medio de la Sala Plena, integrada por todos los magistrados, por la Sala de Gobierno, por las Salas Especializadas y por las demás Salas de Decisión plurales e impares. En la actualidad existe un Tribunal Superior en cada distrito judicial existente en el territorio nacional, es decir, 32 Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

JURISDICCIÓN ORDINARIA

TRIBUNALES SUPERIORES DE DISTRITO JUDICIAL

Creados para el cumplimiento de las funciones que determina la ley procesal en cada distrito judicial

Integrados por mínimo 3 magistrados

Existen 32 Tribunales Superiores (uno para cada distrito judicial)

transitoriamente por la Ley 504 de 1999, y posteriormente la Ley 600 de 2000 –Código de Procedimiento Penal- los retomó como los competentes para conocer de asuntos penales de alta repercusión social e interés nacional, con una permanencia máxima hasta el año 2007.

JURISDICCIÓN ORDINARIA

JUZGADOS



1.2. JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Esta jurisdicción se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos.

1.2.1 EL CONSEJO DE ESTADO

Es el máximo Tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Está integrado por 27 magistrados, elegidos por la misma corporación para períodos individuales de ocho años, de listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, superiores a cinco candidatos. Esta Corporación ejerce sus funciones en tres salas: la Sala Plena, integrada por todos los consejeros; la Sala de lo Contencioso Administrativo, integrada por veintitrés consejeros; y la Sala de Consulta y Servicio Civil, integrada por cuatro consejeros.

La Sala de lo Contencioso Administrativo está dividida en cinco secciones, así: La Sección Primera está integrada por cuatro consejeros, y principalmente tiene competencia residual para conocer de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho. La Sección Segunda está integrada por seis consejeros, y se encuentra organizada en dos subsecciones (A y B), cada una con tres magistrados; ésta sección conoce de los procesos relacionados con asuntos laborales iniciados a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, y del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias proferidas por los tribunales administrativos en única instancia. La Sección Tercera la integran cinco consejeros, y su competencia principal es sobre las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos que traten asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros. La Sección Cuarta está integrada por cuatro consejeros y su función principal es conocer de los procesos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho relacionados con asuntos tributarios, y con actos administrativos del Conpes, la Superintendencia Bancaria y de Valores, la Junta Directiva del Banco de la República, el Ministerio de Comercio Exterior y el Fogafín. Finalmente, la Sección Quinta, integrada por cuatro consejeros, tiene como función principal conocer de los acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de contenido electoral, y de los recursos de revisión de procesos relacionados con elecciones o nombramientos, y de los recursos e incidentes en los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.

El Consejo de Estado, además de sus funciones jurisdiccionales, ejerce otras de carácter consultivo a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, la cual actúa como supremo órgano consultivo del Gobierno en asuntos de administración estatal, y resuelve consultas jurídicas generales o particulares formuladas por el Gobierno Nacional, prepara proyectos de ley y códigos encomendados por el Gobierno, revisa contratos y responde consultas referentes al servicio civil, y certifica el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución para los candidatos a la Presidencia de la República.

El Consejo de Estado en particular tiene la competencia residual a través de acción aplica la nulidad por inconstitucionalidad que procede contra los actos administrativos.

1.2.2. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Creados para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial administrativo. Están integrados mínimo por tres magistrados, quienes ejercen sus funciones en salas únicas, con excepción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Actualmente existen en el país 26 tribunales administrativos.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejerce sus funciones por medio de salas, secciones y subsecciones. La Sala Plena está integrada por todos los magistrados. La Sala de Gobierno, por el presidente y vicepresidente de la Corporación y los presidentes de las secciones. La Sección Primera, que tiene competencia residual sobre las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras, está integrada por seis magistrados. La Sección Segunda, integrada por doce magistrados y distribuida en tres subsecciones (A, B, y C), cada una con cuatro magistrados, conoce de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral. La Sección Tercera está integrada por seis magistrados, y conoce de los asuntos de naturaleza contractual y agraria. Y la Sección Cuarta, compuesta por seis magistrados, conoce de asuntos relativos a impuestos, tasas y contribuciones, y de jurisdicción coactiva.

1.2.3. LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia creó jueces en esta jurisdicción, delegando en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la implementación de los mismos. Posteriormente, la Ley 446 de 1998 les adscribió competencias en única y primera instancia, entre las cuales están las acciones de cumplimiento y ordinarias hasta 300 salarios mínimos legales en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, y procesos contractuales y de reparación directa hasta 500 salarios mínimos legales. Ello con el fin de facilitar la descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en desarrollo del artículo 63 de la Ley 446 de 1998, ha ejecutado todas las acciones a su alcance para el cabal cumplimiento de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos. Con tal propósito, en los meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998 elaboró los estudios técnicos "Costos de implementación de la Ley 446 de 1998" y "Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Juzgados Administrativos", los cuales permitieron establecer el número de juzgados requeridos y las proyecciones económicas de su puesta en funcionamiento. El número de despachos judiciales requeridos fue de 100, y su costo, a precios de 1998, fue de \$17.291 millones. La solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se hizo efectiva en el mes de agosto de 1998, y desde entonces la Sala Administrativa ha sido consistente en el costo económico de la puesta en funcionamiento de los juzgados administrativos.

Pese a la precisión y objetividad en el sustento de las necesidades presupuestales, el Gobierno Nacional solamente incluyó para la vigencia de 1999 una partida que no alcanzaba a cubrir siquiera el 50% de los costos estimados con valores de 1998, lo que ha impedido cumplir a cabalidad lo ordenado por la Ley 446 de 1998. La actuación de las autoridades de Hacienda y Crédito Público se mantiene hasta la fecha, contrariando incluso órdenes impartidas por el Consejo de Estado, como se detalla a continuación.

El Consejo de Estado¹, al decidir la impugnación formulada dentro de una acción popular instaurada con ocasión de la no puesta en funcionamiento de los juzgados administrativos, resolvió conceder el amparo del derecho e interés colectivo a la prestación eficiente y oportuna de la administración de justicia, ordenando al Gobierno Nacional la inclusión en el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, para la vigencia fiscal del año 2003, la partida presupuestal correspondiente para atender los gastos de personal y funcionamiento de los juzgados administrativos, según el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, con los ajustes y adiciones necesarias que presente el Consejo Superior de la Judicatura. En este sentido, ordenó a esta última Corporación elaborar y presentar al Gobierno Nacional la complementación y adición del proyecto de presupuesto, e iniciar los trámites para iniciar el proceso de selección, por concurso, de los jueces administrativos.

En cumplimiento de la citada sentencia, la Sala Administrativa se ha dirigido en varias oportunidades al ejecutivo poniéndole de presente la urgencia de disponer las partidas necesarias para la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos. En respuesta recibida en noviembre de 2002, la Directora General de Presupuesto de la Nación, expresó que en el presupuesto para la vigencia 2003, se incluyeron al igual que se ha venido haciendo desde 1999, recursos para el funcionamiento de 50 juzgados administrativos.

En conclusión, la adecuada puesta en funcionamiento de estos juzgados se encuentra estrechamente ligada a la asignación de la partida presupuestal idónea para este fin, y tal asignación escapa a la competencia del Consejo Superior de la Judicatura, Corporación que ha cumplido con rigurosidad la obligación de incluir en los proyectos de presupuesto de la Rama Judicial las partidas necesarias para atender la provisión y puesta en marcha de los juzgados administrativos.

Por otra parte, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha dado cumplimiento a la orden judicial consistente en adelantar los trámites para el respectivo concurso para la provisión de los jueces administrativos. Mediante el Acuerdo 1548 de 2002 abrió la Convocatoria No. 11, dirigida a los aspirantes a ocupar los cargos de funcionarios en la jurisdicción de lo contencioso administrativo: magistrados de tribunal administrativo y jueces administrativos, por el sistema curso-concurso. El concurso se encuentra en la fase de publicación de resultados de pruebas de conocimiento, y la integración de la lista de elegibles se tiene prevista aproximadamente para el mes de abril del año 2005, una vez se agote la etapa de formación judicial.

1.3. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es el órgano máximo de esta Jurisdicción, creada por la Constitución de 1991. Los Jueces y Corporaciones de las Jurisdicciones Ordinaria y de lo Contencioso Administrativo también ejercen la Jurisdicción Constitucional, en virtud de la competencia asignada por el artículo 86 de la Constitución Política para conocer de las acciones de tutela, cuya finalidad es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, e incluso, de los particulares. De igual manera, todos los jueces también ejercen atribuciones de Jurisdicción Constitucional mediante la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, según la cual, una autoridad judicial en casos de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, debe aplicar las disposiciones constitucionales.

¹ Sentencia del 18 de julio de 2002. Sección Segunda, Subsección "A". Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero.

1.3.1. LA CORTE CONSTITUCIONAL

Está integrada por nueve magistrados, elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de ternas presentadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Desde su entrada en funcionamiento en el año de 1992, se encarga de asegurar la integridad y supremacía de la Constitución. En ejercicio de esta función, y según el artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional tiene las siguientes atribuciones:

- **Decisiones de Constitucionalidad:** estas se dan por el control oficioso que le asigna la Constitución a la Corte Constitucional frente a: la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución por vicios de procedimiento en su formación, los referendos sobre leyes, consultas populares y plebiscitos del orden nacional también por vicios de procedimiento, los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales y de ley estatutaria tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, y, sobre los decretos legislativos que dicte el gobierno en estados de excepción.
- **Decisiones de Inconstitucionalidad:** estas no son oficiosas sino a petición de los ciudadanos, en los siguientes casos: contra los actos reformativos de la Constitución por vicios de procedimiento en su formación, leyes tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno por su contenido material o vicios de procedimiento en su formación,
- **Revisión de acciones de tutela:** Toda sentencia de tutela proferida ya sea en primera o en segunda instancia por un Juez o Magistrado de Tribunal o de alta corporación, debe enviarse para revisión a la Corte Constitucional. La facultad de revisión por parte de la Corte no es obligatoria sino facultativa, siempre teniendo como finalidad la unificación de la Jurisprudencia Constitucional y que las decisiones garanticen efectivamente los derechos fundamentales.
- **Decisiones de Exequibilidad:** son decisiones sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

Como se observa, el control constitucional puede ser formal y/o sustancial, dependiendo del asunto objeto control.

El primer derecho² que tiene todo nacional es el de la vigencia efectiva y cierta de la Constitución Política. Por ende, el mecanismo del control constitucional busca hacer efectiva la suprallegalidad de la Carta Política y permite el libre ejercicio por parte de todo nacional colombiano, del derecho de asegurar esta suprallegalidad mediante la acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional (CP artículos 40, numeral 6 y 241).

El control de constitucionalidad implica la confrontación de determinadas normas respecto de la integridad y supremacía de la Constitución y de los convenios internacionales que hacen parte del bloque de

² Sentencia C-536 de 1998

constitucionalidad, especialmente, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Los asuntos que compete conocer a la Corte Constitucional se regulan actualmente por el procedimiento previsto en los Decretos Leyes 2067 de 1991 en materia de asuntos de constitucionalidad, y 2591 de 1991 para asuntos de tutela. Además, el Gobierno Nacional en materia de tutela expidió los decretos reglamentarios 306 de 1992 y 1382 de 2000.

1.4. JURISDICCIONES ESPECIALES

Las jurisdicciones especiales también fueron creadas por la Constitución Política de 1991, y están compuestas por las autoridades de los pueblos indígenas, y por los jueces de paz. Las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito de competencia de conformidad con sus propias normas y procedimientos. Por otra parte, la Constitución facultó al Congreso para expedir una ley de creación de los jueces de paz para resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios, los cuales podrían ser elegidos por votación popular; en virtud de lo cual se expidió la Ley 497 de 2000.

JURISDICCIONES ESPECIALES

JURISDICCIÓN DE LAS AUTORIDADES INDÍGENAS

- ✚ En 1991 la Constitución crea esta jurisdicción para reconocer el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre y cuando no sean contrarios a la ley y a la Constitución.

JUECES DE PAZ

- ✚ Les compete resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios, sin reemplazar las funciones de los aparatos jurisdiccionales, ya que son una alternativa para la solución de conflictos

1.4.1. JURISDICCIÓN DE LAS AUTORIDADES INDÍGENAS

En razón del reconocimiento de Colombia como una nación multicultural y multiétnica, la Constitución de 1991 aceptó la autonomía judicial indígena con el fin de proporcionar a los pueblos indígenas las herramientas necesarias para el reconocimiento de sus derechos fundamentales como sujetos colectivos de derecho, y para que de manera autónoma, libre e independiente, entraran a resolver los conflictos suscitados en sus comunidades, siguiendo sus propios usos y costumbres. En los últimos años el Consejo Superior de la Judicatura ha adelantado un proceso de acercamiento con los pueblos indígenas con el fin de fortalecer la autonomía e independencia de sus sistemas jurídicos propios, cuyos resultados serán presentados en el capítulo segundo de este informe, el cual ha dado exclusividad a las jurisdicciones especiales.

1.4.2. JUECES DE PAZ

La justicia de paz es una figura por medio de la cual las partes involucradas en un conflicto, particular o comunitario, buscan solución al mismo con la colaboración de un tercero, denominado Juez de Paz. El Juez de Paz es un líder comunitario propuesto por organizaciones comunitarias con personería jurídica o por grupos organizado de vecinos, y elegido por votación popular. El juez ayuda a las partes involucradas en un problema a encontrar solución, motivándolas a que propongan fórmulas de arreglo y a que lo solucionen por sí mismas. Si no logra el acuerdo, o se obtiene en forma parcial, debe expedir una sentencia o fallo en equidad que dé por resuelto el problema.

La Ley 497 de 2000, por la cual se crearon los jueces de paz y se reglamentó su organización y funcionamiento, asignó responsabilidades estatales, sociales y comunitarias para su efectiva entrada en funcionamiento. El Consejo Superior de la Judicatura ha tenido activa participación en sus labores asignadas, tales como la divulgación y capacitación en justicia de paz; el seguimiento, mejoramiento y control de la jurisdicción; la conformación de un sistema de información que posibilite el resultado de la elección de jueces de paz; y el control disciplinario de tales jueces. El capítulo dedicado a las jurisdicciones especiales desarrollará ampliamente las acciones adelantadas y los logros obtenidos en esta materia.

1.5. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial, y le corresponde investigar los delitos, declarar precluídas las investigaciones realizadas, calificar mediante acusación o preclusión y sustentar la acusación de los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto delitos cometidos por miembros de la fuerza pública. Está integrada por el Fiscal General de la Nación, los fiscales delegados y los demás funcionarios determinados por la ley, y cuenta con autonomía administrativa y presupuestal.

El Fiscal General de la Nación es elegido por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República, para un período de cuatro años.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

- ☞ Forma parte de la Rama Judicial, como el organismo investigador y acusador de delitos
- ☞ Cuenta con autonomía administrativa y presupuestal
- ☞ Integrada por el Fiscal General de la Nación, los fiscales delegados y los demás funcionarios determinados por la ley

1.6. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Es el órgano de gobierno del Poder Judicial en Colombia, creado por la Constitución de 1991 para dar autonomía y modernizar la gestión judicial, consolidar la independencia de los jueces y estructurar un sistema de control disciplinario para los funcionarios judiciales y abogados. Está conformado por dos Salas; la Administrativa y la Jurisdiccional Disciplinaria, las cuales se ocupan de cumplir los cuatro objetivos fundamentales de la Corporación: mejorar la calidad de la respuesta judicial, aumentar la eficiencia y eficacia de la Rama Judicial y mejorar el acceso a la justicia, consolidar la autonomía funcional, administrativa y financiera de la Rama Judicial, y desarrollar el principio de transparencia a través del ejercicio del control disciplinario.

El régimen constitucional y legal del Consejo Superior de la Judicatura está previsto principalmente en lo dispuesto por los artículos 254 a 257 de la Carta Política y en el Título IV de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de Administración de Justicia. Su principal característica consiste en ser de creación constitucional y desarrollo legal de rango especial y estatutario donde se consagra como un cambio significativo y propio del estado social de derecho que en la Rama Judicial pueden existir órganos y organismos con configuración jurídica completa, es decir, con autonomía patrimonial, presupuestal, financiera y administrativa como garantía de la independencia judicial.

La Constitución declara que la administración de justicia es una función pública de rango constitucional y que sus decisiones son independientes, y le otorga al Consejo Superior de la Judicatura el mismo nivel orgánico que tienen las altas cortes, dotándolo de funciones, atribuciones, facultades y competencias especiales descritas directamente por la Constitución y, con fines de desarrollo, establece una cláusula abierta en favor del legislador para atribuirle a dicho organismo nuevas competencias no previstas en la Carta.

Las funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de estar condicionadas al marco que debe señalar la ley y en especial la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, son descritas por la misma Constitución con una precisión notable; en efecto, se le entrega la competencia para fijar la división del territorio para efectos judiciales, para ubicar y redistribuir los despachos judiciales, tradicionalmente señalados por la Constitución en cabeza del legislador o por las leyes en favor del Ministerio de Justicia. Esta gran capacidad de organización de la administración de justicia está acompañada con la facultad de crear, suprimir, fusionar y trasladar los cargos en la administración de justicia, lo que le permite promover soluciones eficientes con total autonomía.

En desarrollo de esta función, se ha entendido que esta atribución comprende a los despachos judiciales, es decir, tribunales y juzgados en todo el territorio nacional; sin embargo, existe la limitación del monto global de las apropiaciones fijadas en el presupuesto, lo que significa sin duda, una restricción apenas razonable, que encuentra su contrapeso en la facultad que también le asigna la Constitución al Consejo Superior de la Judicatura de elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, que es sometido a la aprobación del Congreso previa inclusión del gobierno. En este caso, la facultad también está acompañada de ejecutar el presupuesto, lo que convierte al Consejo Superior de la Judicatura en un organismo administrativo con capacidad y autonomía.

También es preciso tener en cuenta que esta autonomía se amplía con la facultad de proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimiento, que también se le entrega al Consejo Superior de la Judicatura para que promueva la elaboración de soluciones.

El Consejo Superior de la Judicatura tiene el deber constitucional de participar con el gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que se somete al Congreso, previo concepto del Consejo Nacional de Planeación; y en desarrollo de esta atribución prevista en el artículo 341 de la Carta, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, específicamente a la Sala Administrativa según lo dispuso en su jurisprudencia la Corte Constitucional, recibir tanto de la Fiscalía General de la Nación como de los demás sujetos activos dentro de la Rama Judicial, propuestas y formulaciones relacionadas con el plan de desarrollo, instrumento técnico constitucional previsto para la organización de los recursos de inversión y de los planes y programas de desarrollo en un período de cuatro años.

Al Consejo Superior de la Judicatura se le entrega la facultad de dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, y los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos, así como la que le permite reglamentar o regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.

Sobra advertir que esta atribución reglamentaria y complementaria de la ley, así atribuida a un organismo de la Rama Judicial y por fuera del ejecutivo, a pesar de la actual insuficiencia conceptual, resulta el más importante aporte de la doctrina constitucional colombiana en el propósito de la modernización del Estado; se trata, pues, de un verdadero mensaje constitucional admonitorio, en el sentido de buscar eficacia, efectividad, rendimiento en la administración de justicia hasta el punto de permitirle que ella regule su propia organización y establezca funciones internas en los aspectos no previstos por el legislador, para acelerar y hacer ágiles los trámites administrativos que se adelanten en los distintos despachos.

No sólo se trata de poder llevar el control de rendimiento de los despachos judiciales, de elaborar el proyecto de presupuesto y ejecutarlo, como entidad administrativa, ni solamente fijar la división del territorio para efectos judiciales y de ubicar, redistribuir los despachos, crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la

administración de justicia, sino también de reglamentar la organización, los trámites y las funciones internas en los despachos judiciales para efectos de elevar el rendimiento, la productividad y superar el atraso, la congestión y la mora como males endémicos en la Rama Judicial colombiana.

Como se señaló, orgánicamente el Consejo Superior de la Judicatura está dividido en dos salas, diversas en su origen y funciones, así: la Jurisdiccional Disciplinaria, que se ocupa de la investigación de la conducta oficial de los funcionarios judiciales y de la profesión de los abogados y de dirimir los conflictos de competencia; y la Administrativa, con origen en la misma judicatura, encargada de atender las necesidades de organización y de gestión de la Rama Judicial, liberando a los jueces de esta carga que los distraía de su función propia de impartir justicia y superando el esquema de tutela y administración del gobierno.

El establecimiento legal del esquema estructural que permitiera a ese nuevo cuerpo colegiado desarrollar sus funciones, ha presentado dificultades desde su diseño inicial en el Decreto-Ley 2652, proferido el 25 de noviembre de 1991, el cual fue corregido por la Corte Constitucional, ya que las principales funciones constitucionales de naturaleza administrativa y por tanto, de competencia de la Sala Administrativa, fueron atribuidas a la Sala Plena de la corporación y por ende compartidas con la Sala Disciplinaria. Así, solamente hasta mediados de 1993, la Sala Administrativa pudo asumir directamente sus funciones y organizar su estructura interna, racionalizando la planta de personal de la Dirección Nacional de Administración Judicial, para eliminar los paralelismos que, debido a la transición, se habían generado entre las dos Salas, evitando incrementos presupuestales y el despido colectivo de empleados. Esta nueva estructura del Consejo Superior de la Judicatura, concebida conforme a los lineamientos trazados por la Corte Constitucional, caracterizada por especialización y separación de funciones constitucionales entre las dos salas, entró en funcionamiento el 7 de abril de 1994, fecha a partir de la cual emprende su tarea de modernización de la Rama Judicial.

Después de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, la Ley 270 de 1996 reguló in extenso las funciones, la organización, la integración y las principales competencias del Consejo Superior de la Judicatura.; en este sentido, desarrolló un principio implícito en la Constitución, llamado el de la especialización de las salas del Consejo Superior de la Judicatura, señalando que a la Sala Administrativa le correspondían las funciones de administración de la Rama Judicial, mientras que a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria le correspondía la función disciplinaria de conformidad con la Constitución Política y la ley.

El Consejo Superior de la Judicatura está dividido en dos salas, una Administrativa integrada por seis magistrados elegidos para períodos de ocho años, uno por la Corte Constitucional, dos por la Corte Suprema de Justicia y tres por el Consejo de Estado; la otra, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados, elegidos también para un período de ocho años, por el Congreso Nacional, es decir, la Cámara y el Senado en sesión plenaria, de ternas enviadas por el gobierno. La Ley Estatutaria de Administración de Justicia admite la existencia de una sala plena, pero reducida a funciones administrativas internas del Consejo Superior de la Judicatura y a otras externas, como son las de adoptar el informe anual que es presentado al Congreso de la República sobre el estado de la administración de justicia, la adopción del Plan de Desarrollo de la Rama Judicial, la adopción de los proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y de procedimiento, y adoptar, previo el concepto de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, el componente del plan de desarrollo predicado para la Rama Judicial. También la Sala Plena del Consejo tiene la potestad reglamentaria de la ley y la de complementación de la misma en el caso de los reglamentos previstos para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia.

En todo caso, los magistrados de ambas salas deben llenar los mismos requisitos exigidos para los magistrados de las Altas Cortes y permanecen en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta y no lleguen a la edad de retiro forzoso, que en Colombia es de 65 años, todo lo cual le da un fuerte ingrediente de autonomía a la Sala Administrativa frente a los restantes órganos del Estado.

1.6.1 SALA ADMINISTRATIVA

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia tuvo como meta fundamental la de organizar y sistematizar las principales funciones administrativas del Consejo Superior de la Judicatura y radicarlas en cabeza de su Sala Administrativa. En este sentido, estableció la competencia para elaborar tanto el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, que incorpora el proyecto de presupuesto de la Fiscalía General de la Nación, como el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, con el correspondiente plan de inversiones para el sector, que contiene desde luego los proyectos de inversión para la Rama Judicial. La misma ley ha señalado las reglas principales que deben regular la elaboración y la formulación del plan de desarrollo, así como los organismos que deben ser consultados por el Consejo para efectos de tal formulación; igual predicado cabe hacer de la elaboración del proyecto de presupuesto para la Rama Judicial, como quiera que la ley ha establecido una serie de requisitos, desde luego formales y de trámite para efectos de la presentación de dicho proyecto.

También se regula la competencia para crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de estos y los juzgados cuando se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia. También, la Sala Administrativa puede crear salas desconcentradas en ciudades diferentes a las sedes de los distritos judiciales de acuerdo con las necesidades de estos para procurar la más eficaz administración de justicia y garantizar el acceso de los ciudadanos a la misma. También se regula la función constitucional de fijar la división del territorio para efectos judiciales tomando en consideración para ello las condiciones del servicio público de administración de justicia. La ley señala reglas especiales para la división judicial del territorio y crea conceptos nuevos de las unidades territoriales, como son las unidades judiciales municipales; en este sentido también permite la modificación de la distribución territorial al interior de los distritos y de los circuitos judiciales cambiando la distribución de municipios entre estos; y a su vez permite la redistribución funcional y territorial de los despachos judiciales para cambiar su sede o modificar sus competencias materiales, transformando las especialidades, conservando, claro está, la categoría del despacho judicial; en este mismo sentido, también se regula la fusión de tribunales, salas o juzgados de una misma jurisdicción y categoría o tribunales, salas o juzgados de distinta especialidad.

De otra parte, a la Sala Administrativa le corresponde determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones judiciales y de los juzgados; en consecuencia, puede crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones, y señalar aún los requisitos para el desempeño de los cargos en los casos en que no hayan sido fijados por la ley. En este sentido, también puede establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales como oficinas administrativas de servicios que atiendan a varios despachos al mismo tiempo. Así mismo, esta Sala puede determinar la propia estructura y su planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura.

La Sala Administrativa además está encargada de establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales, los índices de rendimiento, lo mismo que los indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con base en los cuales se realice el control y evaluación correspondiente; en desarrollo

de esta competencia, también debe llevar el control de rendimiento y gestión institucional de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Fiscalía General de la Nación, pudiendo practicar visitas generales a esas corporaciones y dependencias por lo menos una vez por año, para establecer el estado en que se encuentran el despacho de los asuntos a cargo de las cortes y para procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten.

En materia de carrera judicial y de administración de los recursos humanos, le corresponde administrar y reglamentar con carácter general la carrera judicial, de acuerdo con las normas constitucionales y legales. Por lo mismo, realiza la calificación integral de servicios de los magistrados de tribunal, y los consejos seccionales realizan la calificación de los jueces de cada distrito. Desde luego, esta calificación se hace con base en indicadores de gestión establecidos también por la Sala.

También debe establecer planes de formación, capacitación, adiestramiento e información de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”; y reglamentar y aprobar los reconocimientos y distinciones que se otorguen a los empleados de la Rama Judicial por los servicios prestados a la administración de justicia, y dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados judiciales.

A la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura le corresponde también autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio que deban celebrarse conforme a la Constitución y las leyes para asegurar el funcionamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines. Cabe advertir que en todo caso, la ley establece el principio de la coordinación, que obliga a la Sala Administrativa a actuar en coordinación con las otras ramas del poder público, y con las organizaciones vinculadas al sector justicia.

La Sala Administrativa es la encargada de designar un auditor del Consejo Superior de la Judicatura, que puede ejercer el control sobre todas las dependencias del Consejo, y aún puede verificar el cumplimiento de disposiciones fiscales y presupuestales en los despachos judiciales para los efectos puramente administrativos.

Por último, esta Sala tiene competencia para dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos despachos, desde luego, bajo el supuesto del carácter apenas complementario de la ley; por lo mismo, también puede regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los distintos despachos judiciales. En este caso, la competencia es residual y complementaria de la ley como quiera que únicamente se pueden regular los trámites judiciales y administrativos en los aspectos no previstos por el legislador. Así mismo, tiene una competencia especial como es la de poder fijar los días y las horas de servicio de los despachos judiciales, lo cual permite una regulación dinámica que atienda a las distintas circunstancias y condiciones de organización de las actividades públicas en el país y a las especiales condiciones de la geografía y la distribución del mapa judicial colombiano.

Por otra parte, en cuanto a la integración de la Rama Judicial y la administración de la carrera judicial, en desarrollo de los artículos 231 y 256, numerales 1, 2 y 4 de la Constitución, a la Sala Administrativa corresponden, como funciones institucionales, elaborar las listas para el nombramiento de los Magistrados en las altas cortes, administrar la carrera judicial, como factor determinante de la independencia del juez y de la calidad de la función, y participar en el proceso de designación de los magistrados y jueces de la república mediante la realización de concursos de méritos y elaboración de listas de elegibles.

Conforme a dicha normatividad, la totalidad de los nombramientos de magistrados en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han recaído en integrantes de las listas de candidatos conformadas, para cada caso, por este organismo administrativo.

Desde la expedición de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura ha contado con un órgano técnico y administrativo denominado Dirección Ejecutiva de Administración Judicial cuyo director es elegido por la Sala Administrativa del Consejo Superior previa postulación de tres candidatos por parte de la comisión interinstitucional de la Rama Judicial y ejerce las siguientes funciones:

Ejecutar el plan sectorial y las demás políticas definidas por la Rama Judicial; administrar los bienes y recursos destinados para su funcionamiento; suscribir, en nombre de la Nación - Consejo Superior de la Judicatura, los actos y contratos que deban otorgarse o celebrarse, excepto cuando su cuantía supere la suma de cien salarios mínimos legales, para lo cual requiere autorización previa de la Sala Administrativa.; nombrar y remover a los empleados del Consejo Superior de la Judicatura cuando no corresponda a alguna de sus salas, y a los directores ejecutivos seccionales de temas preparadas por la Sala Administrativa; elaborar y presentar al Consejo Superior de la Judicatura los balances y estados financieros que correspondan; actuar como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que correspondan y representar a la Nación - Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales.

1.6.2 SALA DISCIPLINARIA

Conforme a lo señalado por la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios se adelanten contra funcionarios judiciales, los abogados, y quienes ejerzan jurisdicción transitoria u ocasionalmente –salvo aquellos que gozan de fuero constitucional especial. El régimen disciplinario de los funcionarios judiciales se encuentra consagrado en la Ley 270 de 1996, y el estatuto de ética de los abogados es el establecido en el Decreto 196 de 1971. Como se señaló, la Jurisdicción Disciplinaria tiene a su cargo el cumplimiento de los dos estatutos, erigiéndose en el principal mecanismo de la Rama Judicial para garantizar su rectitud y transparencia, así como la oportunidad en las actuaciones de todos los funcionarios que ejerzan jurisdicción. Por otra parte, la jurisdicción disciplinaria cuenta con competencia para dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y para acciones de tutela.

La jurisdicción disciplinaria está compuesta, en primer lugar, por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años por el Congreso Nacional de temas enviadas por el Gobierno. Los Consejos Seccionales de la Judicatura son el siguiente nivel de categoría de la jurisdicción, y se encuentran en las ciudades cabecera de Distrito Judicial que a juicio de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura resulte necesario. Para estos efectos, la Sala Administrativa puede agrupar varios distritos judiciales bajo competencia de un Consejo Seccional.

Por regla general, la primera instancia de los procesos a su cargo se surte ante las salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura, y la segunda ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La excepción a esta regla la constituyen los procesos de única instancia cuyo conocimiento corresponde a esta última Sala, y son los adelantados contra magistrados de Tribunales y

Consejos Seccionales de la Judicatura, el Vicefiscal, y los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales.

Además de los procesos de única instancia ya indicados, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conoce de los recursos de apelación, de hecho y de las consultas de las sentencias y otras providencias proferidas en primera instancia por los Consejos Seccionales de la Judicatura, de los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones, entre éstas y las autoridades administrativas, y entre los Consejos Seccionales de la Judicatura o entre dos salas de un mismo Consejo Seccional, y de las impugnaciones de las acciones de tutela decididas por en primera instancia por los Consejos Seccionales.

A las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura les corresponde, entre otros, conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra funcionarios judiciales –entre los que se incluyen los fiscales- y abogados por faltas cometidas dentro de su jurisdicción, dirimir los conflictos de competencia que dentro de su jurisdicción se presenten entre jueces o fiscales e inspectores de policía, conocer de las solicitudes de rehabilitación de los abogados, y conocer en primera instancia de las acciones de tutela.

La ley 270 de 1996 otorga competencia a las corporaciones, funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, para conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados respecto de los cuales sean sus superiores jerárquicos, sin perjuicio, como se estableció, de la atribución preferente que tiene el Procurador General de la Nación. A diferencia de lo que sucede con los fallos de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, las decisiones que adopte el superior jerárquico, son susceptibles de impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previo agotamiento de la vía gubernativa.

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia, siguiendo los criterios constitucionales, estableció un régimen disciplinario especial para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, a cargo del Congreso de la República, por conducto de la comisión legal de investigación y acusación de la Cámara de Representantes y la comisión instructora del Senado de la República.

Finalmente, la Ley 270 de 1996, además de establecer el alcance y competencia de la jurisdicción disciplinaria, señaló que el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial sería el previsto en la misma ley que con sujeción a ella se determinarían las leyes especiales sobre la materia. De esta manera, consagró las faltas disciplinarias, la calificación de las mismas y las sanciones que se pueden imponer.