

**ASISTENCIA EN EL DISEÑO
DEL PROYECTO INSTITUCIONAL DEL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

**ANÁLISIS DIAGNÓSTICO Y ESTRATÉGICO DEL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

Informe preliminar¹

**Dr. Jesús González Amuchastegui
Consultor
Banco Interamericano de Desarrollo**

Febrero de 2001

¹ Se trata de un informe preliminar confidencial elaborado como documento de trabajo para un Seminario a celebrar los días 23 y 24 de febrero de 2001 entre representantes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y expertos del Banco Interamericano de Desarrollo. Las tesis en él sostenidas son de la exclusiva responsabilidad del Consultor y no comprometen al BID ni al CSJ. Está prohibido citar o reproducir cualquier parte de este informe preliminar sin la autorización expresa del autor.

I. ANTECEDENTES.-

1.1. Señalan los **términos de referencia** de la Asistencia que “dentro del proceso de revisión implícito en el Plan de Desarrollo ‘Cambio para construir la Paz’ 1998-2002, las autoridades colombianas han concluido en la necesidad de examinar las figuras y conceptos de Estado y control fiscal de manera que éstos tengan como meta fundamental el fortalecimiento de una sociedad democrática bajo el impulso de mejores parámetros de equidad y justicia social”. En este contexto, el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), creado por la Constitución de 1991 como órgano de gobierno del Poder Judicial, “ha venido revisando sus procesos internos, sus competencias y su propia estructura para adecuarlos a las exigencias de este proceso de renovación y responsabilización en la actividad del Estado”. Esa revisión, continúa diciéndose en los antes citados términos de referencia, ha concluido en la necesidad de comenzar un proceso de fortalecimiento institucional del CSJ con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proceso que requiere de un apoyo técnico preliminar a la implementación de las soluciones institucionales que se requieran, y que se considera esencial para la definición y conceptualización del fortalecimiento institucional del CSJ. En ese contexto, el Departamento Nacional de Planeación ha manifestado su determinación de solicitar un préstamo de cooperación técnica para determinar la factibilidad de un programa para el fortalecimiento institucional del CSJ.

1.2. El BID ha entendido conveniente apoyar la realización de esa determinación, y en ese marco se inscribe la realización de una **consultoría** cuyo **objetivo**, según rezan los términos de referencia, “es la preparación de un diagnóstico detallado del Consejo Superior de la Judicatura, como organismo competente de la vigilancia de la gestión fiscal y del control de resultado de los órganos de administración de justicia, dirigido a determinar asuntos claves para su funcionamiento y reforma”. En concreto, los asuntos que deben ser abordados durante la realización de la consultoría, son:

- (a) Las necesidades que tiene el país respecto de las funciones que desarrolla el CSJ con miras a una efectiva administración de justicia.
- (b) Las reformas institucionales que debe asumir el Consejo a fin de satisfacer las necesidades del país.
- (c) Las estrategias de operatividad óptima para maximizar el alcance de acción del CSJ y su eficiencia operativa en supervisión, vigilancia y control.
- (d) El diseño institucional óptimo para el cumplimiento de sus fines tanto en los niveles estructural y operativo como para su interacción con otras entidades públicas y privadas.
- (e) La propuesta de una operación de préstamo con el Banco que responda a las necesidades que se definan como resultado de esta Cooperación Técnica.

1.3. Por otro parte, la consultoría preveía la realización por parte del consultor de dos tipos de **actividades**:

- (a) Análisis diagnóstico y estratégico del Consejo Superior de la Judicatura en Bogotá y algunas de sus dependencias en el interior del país que incluya entre otros aspectos:
 - i. Una evaluación del marco conceptual, legal e institucional que atañe a las funciones del CSJ;
 - ii. Un análisis preliminar de los obstáculos legales y administrativos que dificultan la efectiva realización de estas funciones;
 - iii. La documentación y metodología usada en esta primera etapa de la operación.
- (b) Presentar un informe final que consista en un documento con la descripción del proyecto de modernización institucional en formato del Banco.

II. MISIÓN DE IDENTIFICACIÓN.-

En el marco de la consultoría de referencia, el consultor realizó una **misión de identificación** en Colombia durante los días 24 de julio a 7 de agosto de 2000, conforme al siguiente **Informe de Actividades**.

2.1. Informe de actividades.-

Lunes, 24 de julio.-

17.00 horas. Reunión Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Asistentes: Dr. Alfonso Guarín (Presidente), Dra. Lucía Arbeláez (Magistrada), Dr. Gilberto Orozco (Magistrado), Dr. Antonio Barrera (Director Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), Dr. Orlando Bossa (Director Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles de la Sala Administrativa), Dra. Gladys Virginia Guevara (Directora Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa y Directora Encargada de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”), Dr. Hernando Torres (Director Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa), Dr. Javier León (Especialista de Operaciones, Senior Coordinador de País, del Banco Interamericano de Desarrollo) y Dr. Jesús González Amuchastegui (Consultor del BID).

- Toma la palabra el Presidente de la Sala, Dr. Guarín para dar la bienvenida a los representantes del BID, para congratularse por la realización de esta asistencia técnica, para ofrecer la total colaboración de la Sala Administrativa (SA) del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) en la realización de la misión, y para presentar un borrador de agenda que somete a la consideración del consultor. Recuerda a los presentes, y especialmente a los Sres. León y González Amuchastegui, que el objetivo perseguido por el CSJ en su propuesta de petición de un préstamo al BID, era contar con el apoyo financiero de esta institución en dos áreas: política edilicia (concretamente, apoyo para la construcción de una ciudadela judicial en Santafé de Bogotá) y plan de sistematización de la Rama Judicial.
- El Dr. León explica los objetivos de la asistencia técnica que ofrece el BID al CSJ que aparecen recogidos en los términos de referencia que obran en poder de la SA, y subraya que, en consecuencia, esa asistencia tendrá dos partes: por un lado, un diagnóstico detallado del CSJ como organismo competente de la vigilancia de la gestión fiscal y del control de resultado de los órganos de la Administración de Justicia; y por otro lado, un proyecto de préstamo financiado por el BID.

Asimismo, destaca tres puntos que la SA debe tener presente en relación con la asistencia:

- toda la información que obtenga y elabore el consultor es confidencial. Sólo tendrán acceso a ella, además del consultor, el CSJ y el BID;
 - importancia del diagnóstico; necesidad de contactar con personas de otras instituciones;
 - el interlocutor con el CSJ es el consultor, no el BID. Jesús González Amuchastegui elaborará un informe, que será suyo; no es el informe del BID, ni del CSJ. A la luz de ese informe, el BID y el CSJ discutirán el proyecto de préstamo.
- Tras un intercambio de pareceres entre los presentes, se acuerda que hasta la elaboración de la agenda definitiva, el consultor iniciará su programa de trabajo, analizando el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial (1999-2002), así como un “*informe de logros*” del CSJ en sus 8 años de existencia. Acuerdan los presentes que, ante la ausencia de algunos magistrados, sería conveniente celebrar una nueva reunión con todos los miembros de la Sala en la que el consultor presentará su programa de trabajo. Asimismo, se informa al consultor de la próxima celebración durante los días 31 de julio y 1 de agosto en San Andrés de un Seminario interno de la Sala Administrativa en el que se analizarán, por un lado, los objetivos estratégicos de la citada Sala, así como las medidas a adoptar para optimizar el rendimiento de la misma.

20.00 horas. Cena con D. Javier León, Especialista de Operaciones, Senior Coordinador de País, del Banco Interamericano de Desarrollo.

- a) Elaboramos una lista de personas a las que convendría visitar: Dra. Amelia Mantilla (Presidenta CSJ), algún representante de la Presidencia o Vicepresidencia de la República, del Congreso, del Ministerio de Justicia, del Departamento Nacional de Planeación, de Fedesarrollo, de Corporación Excelencia en la Justicia, así como a alguna personalidad relevante de la política o de la universidad.
- b) Acordamos un índice tentativo de las cuestiones a tratar en las reuniones y a incluir en el informe diagnóstico-estratégico:
- (i) dimensión constitucional y legal del CSJ;
 - (ii) funcionamiento interno: organigrama, procedimientos, política de personal;
 - (iii) consejos seccionales: competencias, funcionamiento, evaluación;
 - (iv) carrera judicial: selección, nombramientos, promoción, régimen disciplinario;
 - (v) capacitación: jueces y resto del personal judicial;
 - (vi) finanzas: ingresos, gastos (funcionamiento e inversión), control, sostenibilidad financiera de la institución; ejecución del presupuesto;
 - (vii) informática: equipos, gestión, documentación, capacitación;
 - (viii) infraestructura: edificios judiciales;
 - (ix) mapa de la cooperación internacional en materia judicial en Colombia;
 - (x) despachos judiciales.

Martes, 25 de julio.-

9.00 horas. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa. Reunión con el Dr. Hernando Torres Corredor, Director de la Unidad, y varios colaboradores suyos.

Se destina la reunión a analizar la regulación constitucional y legal del CSJ, así como a estudiar las líneas maestras del Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial (1999-2002). Se entrega al consultor la siguiente documentación:

- Constitución de 1991
- Ley Estatutaria 270 de 1996
- Informes al Congreso de 1998 y 1999

- Informe de la Contraloría de 1999
- Plan de desarrollo de la Justicia 1995-1998.
- Atlas Judicial de Colombia
- Ley 508 de 1999 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002
- Jornadas sobre atraso judicial, publicadas por el Consejo Superior de la Judicatura (1995)
- Indicadores de la Justicia, publicado por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del CSJ.

12.00 horas. Reunión con la Dra. Amelia Mantilla, Presidenta del CSJ.

Expone brevemente el consultor el objetivo de su misión, así como los términos de referencia de la misma elaborados por el BID. La Dra. Mantilla manifiesta su mejor disposición a colaborar con el consultor para el buen éxito de su misión.

12.30 horas. Almuerzo con los Dres. Alfonso Guarín, Presidente de la Sala Administrativa del CSJ, y Hernando Torres, Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa.

14.00 horas. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa. Reunión con el Dr. Hernando Torres Corredor, Director de la Unidad, y varios colaboradores suyos.

El objetivo de esta reunión es analizar las finanzas del CSJ y los diferentes problemas de financiación con los que se encuentra la Rama Judicial. Se entrega al consultor la siguiente documentación:

- Diagnóstico de las Finanzas de la Rama Judicial, elaborado por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del CSJ y por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- Cuadros explicativos de los ingresos y los gastos de la Rama Judicial.

16.30 horas. Representación del Banco Interamericano de Desarrollo. Reunión con D. Carlo Binetti, Representante del BID en Colombia, y D. Javier León.

Los señores León y González Amuchastegui exponen las ideas básicas de la asistencia técnica que este último va a realizar, así como la agenda preliminar que habían elaborado. El señor Binetti manifiesta su acuerdo con la misma.

Miércoles, 26 de julio

8.00 horas. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Reunión con la Dra. Tulia Adelaida Ruiz Ruiz, Directora Ejecutiva, y el Dr. Antonio Barrera, Director de la Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva.

La Dra. Ruiz explica la génesis de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ), así como su organigrama. Por su parte, el Dr. Barrera realiza una presentación general de la política del CSJ en materia de informática, quedando emplazado para una sesión posterior destinada a conocer con exactitud el Plan de Sistematización del CSJ. La Dra. Ruiz entrega la siguiente documentación:

- Informe de labores de la DEAJ de 1999.

11.00 horas. Departamento Nacional de Planeación. Reunión con D. Andrés Soto, Director de la Unidad de Justicia y Seguridad, y dos colaboradores.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es una entidad administrativa adscrita a la Presidencia, que realiza una tarea de seguimiento de las inversiones del Gobierno Central. Está estructurado en varias unidades, una de las cuales es la de Justicia y Seguridad. A su vez, esta unidad está dividida en tres divisiones (Gobierno, Fuerzas Militares y Policía, y Justicia). Por lo que respecta a la división de Justicia, abarca, por un lado, al Ministerio de Justicia, y por otro lado, a la Rama Judicial, la cual engloba al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la República, a las Altas Corporaciones de Justicia (Corte Suprema, Corte Constitucional y Consejo de Estado), y al Ministerio Público (Procuraduría General de la República y Defensoría del Pueblo).

Los cometidos del DNP son fundamentalmente cuatro:

- a) programar todos los proyectos de inversión del Gobierno Central;
- b) realizar el seguimiento y evaluación de los mismos;
- c) desempeñar la Secretaría Ejecutiva del CONPES;
- d) publicaciones;

Manifiesta el señor Soto el planteamiento del DNP inicialmente contrario a solicitar al BID el préstamo propuesto por el CSJ. Aduce tres tipos de razones:

1. Por un lado, recuerda la existencia de un grave problema en las finanzas públicas del Estado colombiano que reduce drásticamente las posibilidades de incrementar el

gasto público, con independencia del origen o fuente de los ingresos que se obtengan. De acuerdo con la expresión acuñada, habla de falta de “espacio fiscal”.

2. Por otro lado, expone algunas discrepancias existentes entre el CSJ y el DNP:

- a) En primer lugar, discrepancias de tipo conceptual relativas a la determinación del Sector Justicia, y que son relevantes a la hora de evaluar el gasto público en inversiones en el citado sector. No es lo mismo identificar el Sector Justicia con el Sector Jurisdiccional, que incluir en él al Ministerio de Justicia, a la Fiscalía y al Ministerio Público. Si bien podríamos concluir acertadamente que las inversiones en el Sector Justicia habrían disminuido si identificamos Sector Justicia y Sector Jurisdiccional, esa conclusión sería errónea si se utiliza el concepto de Sector Justicia propuesto por el DNP, toda vez que las inversiones en el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) se han visto incrementadas notablemente.
- b) En segundo lugar, el DNP considera que el CSJ debería hacer un esfuerzo para cuantificar correctamente los denominados “fondos especiales” regulados por las leyes 55/1985, 6/1992 y 66/1993, y que destinan a la inversión en la rama judicial un porcentaje de los:
 - derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras ante la Superintendencia de Notariado y Registro;
 - ingresos brutos de las notarías;
 - rendimientos de los depósitos judiciales.

La tesis de los representantes del DNP se basa en la inconveniencia de incrementar los gastos de inversión en la Rama Judicial, hasta saber con precisión si esos fondos especiales son suficientes o no.

- c) El CSJ ha rechazado repetidamente las propuestas del DNP consistentes en la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos (tasas judiciales). El DNP insiste en la necesidad de buscar esos ingresos alternativos antes de incrementar el gasto público en inversión.
- d) El DNP observa algunas incoherencias y errores en la política de inversiones del CSJ, que pueden estar en la base de la negativa del DNP a incrementar los gastos de inversión en la Rama Judicial. Entre ellos, se citaron los siguientes:
 - el CSJ ha llevado una política de edificaciones judiciales sumamente ambiciosa;
 - no siempre ha existido la coordinación necesaria entre el CSJ y la Fiscalía;
 - es necesario potenciar la formación de jueces y funcionarios en relación con los nuevos equipos adquiridos;

- es necesario poner énfasis en la adopción de medidas tendentes a mejorar la gestión de los despachos judiciales y aliviar la congestión.
3. Por último, consideran que si el gran problema de las finanzas del Sector Justicia en general, y de la Rama Judicial en particular, está relacionado con la falta de liquidez, y con las restricciones que el Programa Anual de Caja (PAC) impone con respecto al presupuesto, el recurso a la financiación internacional -y en concreto, la solicitud de un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo- no parece la mejor solución, toda vez que este tipo de préstamos no supone desembolsos inmediatos de efectivo.

12.30 horas. Sala Administrativa del CSJ.

Asistentes: Dr. Alfonso Guarín (Presidente), Dra. Lucía Arbeláez (Magistrada), Dr. Gustavo Cuello (Magistrado), Dr. Marín (Magistrado), Dr. Gilberto Orozco (Magistrado), Dr. Julio César Ortiz (Magistrado), Dra. Tulia Adelaida Ruiz Ruiz (Directora Ejecutiva de Administración Judicial), Dr. Javier León (Especialista de Operaciones, Senior Coordinador de País, del Banco Interamericano de Desarrollo) y Dr. Jesús González Amuchastegui (Consultor del BID).

Esta reunión es continuación de la celebrada el lunes día 24 a las 17.00 horas.

1. El Presidente de la Comisión, Dr. Guarín, cede la palabra a D. Javier León, a fin de que éste informe a los presentes acerca de las ideas básicas de la asistencia técnica que el Banco Interamericano de Desarrollo ofrece al CSJ.
2. El Dr. León reproduce sus palabras de la reunión previa, e introduce al consultor, el cual resume brevemente los objetivos de la asistencia técnica que le ha sido encomendada, así como las actividades que deben ser incluidas en la agenda de esta primera misión:

2.1. Los términos de referencia de la asistencia señalan que el objetivo de la consultoría es la preparación de un diagnóstico detallado del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), como organismo competente de la vigilancia de la gestión fiscal y del control del resultado de los órganos de administración de justicia.

Dicho diagnóstico irá dirigido a determinar cuestiones claves para el funcionamiento y reforma del CSJ. Dichas cuestiones son:

- a) las necesidades que tiene el país respecto de las funciones que desarrolla el CSJ con miras a una efectiva administración de justicia.
- b) las reformas institucionales que debe asumir el CSJ a fin de satisfacer las necesidades del país.
- c) las estrategias de operatividad óptima para maximizar el alcance de acción del CSJ y su eficiencia operativa en supervisión, vigilancia y control.

- d) el diseño institucional óptimo para el cumplimiento de sus fines tanto en los niveles estructural y operativo como para su interacción con otras entidades públicas y privadas.
- e) la propuesta de una operación de préstamo con el BID que responda a las necesidades que se definan como resultado de esta cooperación técnica.

2.2. En este sentido las actividades a realizar durante la asistencia son dos:

- (A) Análisis diagnóstico y estratégico del CSJ en Bogotá y algunas de sus dependencias en el interior del país, que incluya entre otros aspectos:
 - a) Una evaluación del marco conceptual, legal e institucional que atañe a las funciones del CSJ.
 - b) Un análisis preliminar de los obstáculos legales y administrativos que dificultan la efectiva realización de estas funciones.
 - c) La documentación y metodología usada en esta primera etapa de la operación.
- (B) Informe final que consista en un documento con la descripción del proyecto de modernización institucional en formato del BID.

2.3. La ejecución de esta asistencia técnica implicará la realización de 3 o 4 misiones a Colombia con una duración de 45 días. El objetivo fundamental de la primera misión (24 de julio-5 de agosto) es doble: por un lado, reunir toda la información necesaria para poder elaborar el análisis diagnóstico-estratégico antes mencionado, y por otro lado, recabar información sobre los pilares en los que debería descansar la propuesta de operación de préstamo al BID.

2.4. La agenda de esta primera misión de identificación debe, por tanto, ir encaminada a la consecución de esos objetivos. Cuatro son las diferentes actividades que la citada agenda debe recoger:

- a) Reuniones con los Magistrados de la Sala Administrativa del CSJ a fin de conocer sus puntos de vista sobre las cuestiones fundamentales relacionadas con el funcionamiento del CSJ, y recogidas en los apartados a), b), c), y d) del epígrafe 1.
- b) Reuniones con los órganos técnicos del CSJ a fin de estudiar el estado actual de la gestión del CSJ en los aspectos presupuestales, de infraestructura de sistemas, programas de capacitación y en la administración de los recursos humanos, financieros y físicos.

- c) Reuniones con representantes de otras altas instituciones del Sector Justicia a fin de conocer sus puntos de vista sobre las antes citadas cuestiones a), b), c) y d) del epígrafe 1. Entre estas instituciones, se considera conveniente contactar con la Presidencia o Vicepresidencia de la República, con el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia, y el Departamento de Planeación. Asimismo, se incluirán reuniones con Presidentes y Magistrados de Altos Tribunales.
 - d) Visitas a Juzgados y Tribunales con objeto de conocer el funcionamiento real de los mismos, estudiar sus infraestructuras y determinar las necesidades perentorias.
3. Se producen a continuación las intervenciones de los siguientes Magistrados de la Sala:
- El Dr. Cuello apunta dos cuestiones como capitales:
 - a) necesidad de comparar la situación de la justicia en Colombia, antes y después de la Constitución de 1991 y de la creación del CSJ;
 - b) necesidad de tomar en consideración la situación financiera de la Rama Judicial a la hora de valorar la actuación del CSJ. Destaca que en el documento CONPES se recoge como todo compromiso del gobierno en la financiación de la Rama Judicial, una breve frase en la que el Gobierno se compromete -sin especificar cómo- a proporcionar todos los recursos que sean necesarios para la consecución de los objetivos fijados. Asimismo, recuerda las fuertes discrepancias habidas con el Gobierno con motivo de la propuesta gubernamental de establecer tasas judiciales. Por último, subraya las dos críticas tradicionales del DNP al CSJ: política excesivamente concentrada en la construcción de edificios, y desequilibrio exagerado entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión.
 - El Dr. Ortiz señala la necesidad de estudiar cinco cuestiones diferentes:
 - (i) La postura del Ministerio de Hacienda en relación con los presupuestos del Sector Justicia, para lo cual propone al consultor celebrar reuniones con diferentes responsables del citado Ministerio.
 - (ii) El modo en el que se produjo el traspaso de competencias del Ministerio de Justicia al CSJ a partir de 1992. Destaca el enorme lastre que en materia de edificios recibió el Consejo, así como el déficit existente, y la carencia absoluta de programación.
 - (iii) La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de Justicia, jurisprudencia que ha supuesto importantes

modificaciones en la Ley Estatutaria de 1996, y que, en opinión del Dr. Ortiz, ha desnaturalizado el modelo constitucional del Consejo, concebido como órgano de autogobierno de la Rama Judicial (recuerda el sistema de nombramiento de los magistrados de las dos Salas del CSJ), al quitarle las competencias en materia de elaboración de reglamentos en materia procesal que podían -además- ser muy útiles para resolver el problema de la congestión judicial.

- (iv) La relación entre el CSJ y la Fiscalía General de la República. Sostiene el Dr. Ortiz la necesidad de estudiar también en este campo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, toda vez que, en su opinión, esta última ha modificado el modelo de relaciones previsto en la Constitución, al permitir a la Fiscalía la elaboración de su propio Plan de Necesidades, lo cual es sumamente disfuncional e ineficiente.
 - (v) Los conflictos entre el CSJ y las restantes instituciones con competencia en materia de justicia que han acompañado al primero desde su creación. Por ello, considerando necesario incluir en la agenda del consultor visitas a otras instituciones, entiende igualmente necesario tener presente esta observación.
- La Dra. Arbeláez suscribe las ideas apuntadas por los dos magistrados que la precedieron en el uso de la palabra, y apunta como una de las deficiencias del CSJ, su incapacidad para darse a conocer, tanto ante la sociedad y otras instituciones, como ante los propios integrantes de la carrera judicial. En este sentido, confiesa que desde su incorporación al Consejo -hace apenas medio año-, ha descubierto el notable trabajo que se lleva a cabo en su seno, y del que no había tenido noticia durante sus años anteriores de ejercicio activo de la función judicial. Por ello invita al consultor a reunirse con los responsables de las diferentes unidades y divisiones de la SA a fin de conocer en profundidad los trabajos llevados a cabo.
 - El Dr. Marín quiere dejar constancia de su adhesión a las manifestaciones de sus compañeros de complacencia sobre la asistencia técnica del BID y sobre la persona del consultor, así como de su absoluto acuerdo con las manifestaciones de los Dres. Cuello, Ortiz y Arbeláez.
 - El Presidente de la SA asume también dichos planteamientos, e insiste en la necesidad de confrontar la situación de la Justicia antes y después de la creación del CSJ.

16.00 horas. Trabajo en el hotel.

20.00 horas. Reunión con D. Javier León (Especialista de Operaciones, Senior Coordinador de País, del Banco Interamericano de Desarrollo) y con D. Carlos Amaya, colaborador del BID.

Repaso a las reuniones celebradas hasta el momento y reflexión sobre la conveniencia de reformular la asistencia a prestar por parte del consultor, fundamentalmente como consecuencia de la negativa del Departamento Nacional de Planeación a solicitar al BID el préstamo pedido por el CSJ. El Sr. León recuerda el carácter abierto de la asistencia, tal y como se ponía de relieve en el carácter genérico de los términos de referencia, lo cual puede facilitar el rediseño de la asistencia, en consonancia con las observaciones del consultor. En opinión de éste, quizá fuera conveniente destinar los cuatro primeros meses a elaborar el informe diagnóstico y los dos siguientes a la formulación de proyectos de cooperación técnica específicos que serían financiados por el BID, al margen de la eventual solicitud de préstamo por parte de Colombia.

Coinciden los Sres. León y González Amuchastegui en que el informe diagnóstico no debe tener un carácter excesivamente legalista, y en que en él deben ocupar un lugar preferente las cuestiones económicas y financieras. Asimismo, y siguiendo alguna de las observaciones realizadas por los Magistrados de la SA, se considera necesario realizar una comparación entre la situación de la Justicia en Colombia antes y después de la entrada en vigor de la Constitución de 1991 y la consiguiente creación del CSJ.

Jueves, 27 de julio

8.00 horas. Reunión con la Dra. Gladys Virginia Guevara, Directora de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa.

(A) Se destina la primera parte de la reunión a analizar el *informe de logros* del CSJ durante sus ocho años de existencia elaborado por la Dra. Guevara y al que hizo referencia la Magistrada Dra. Lucía Arbeláez en la reunión inicial del día 24. En este contexto, se realiza un repaso a las sentencias de la Corte Constitucional relativas al Consejo Superior de la Judicatura, así como al Proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno Nacional de Colombia en 1998 y tendente a reformar el Gobierno de la Rama Judicial. La Documentación entregada fue la siguiente:

- Informe de logros del CSJ
- Proyecto de Acto Legislativo del Gobierno Nacional de Reforma de la Justicia de 1998
- Cuadro comparativo de la Ley Estatutaria 270 de 1996 y del Proyecto de Acto Legislativo de 1998
- Actas de la Asamblea Constituyente relativas al CSJ

- Sentencia de la Corte Constitucional 037/96 y cuadro comparativo de la Ley Estatutaria 270 de 1996 y la sentencia de referencia.

(B) La segunda parte de la entrevista se destinó a estudiar el funcionamiento interno del Consejo y de las Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria, así como las competencias de las diferentes Unidades de la Sala Administrativa y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entregándose al consultor la siguiente documentación:

- Normativa reguladora del funcionamiento interno del Consejo y de sus Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria. Concretamente:
 - a) Decreto n° 2652 de 1991 (25 de noviembre) de la Presidencia de la República por el cual se adoptan medidas para el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura.
 - b) Acuerdo n° 2 (17 de marzo de 1992) de la Sala Plena del CSJ por el cual se aprueba el Reglamento Interno del CSJ.
 - c) Acuerdo n° 2 (18 de marzo de 1992) de la Sala Administrativa del CSJ por el cual se aprueba el Reglamento interno de la citada Sala.
 - d) Acuerdo n° 14 (30 de junio de 1992) de la Sala Plena del CSJ por el cual se reforma parcialmente el Reglamento Interno del CSJ.
 - e) Acuerdo n° 113 (15 de diciembre de 1993) de la Sala Administrativa del CSJ por el cual se dicta el Reglamento Interno de la citada Sala.
 - f) Acuerdo n° 12 (31 de mayo de 1994) de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del CSJ por el cual se dicta el Reglamento Interno de la citada Sala Jurisdiccional Disciplinaria.
 - g) Acuerdo n° 390 (27 de octubre de 1998) de la Sala Administrativa del CSJ por el cual se adopta el Reglamento del Comité Técnico Interinstitucional.
- Normativa reguladora de la estructura interna de la Sala Administrativa y de las funciones de sus diferentes unidades. Concretamente:
 - a) Acuerdo n° 115 (16 de diciembre de 1993) de la Sala Administrativa por el cual se determina la organización ejecutiva y operativa de la SA del CSJ.
 - b) Acuerdo n° 23 (24 de marzo de 1994) de la SA por el cual se determinan las funciones de las Unidades de la SA del CSJ.

- c) Acuerdo n° 136 (5 de septiembre de 1995) por medio del cual se modifican los acuerdos 115 de 1993, 22 y 23 de 1994.
- d) Acuerdo n° 74 (15 de abril de 1996) de la SA por el cual se da cumplimiento al artículo 199 inciso primero de la Ley Estatutaria 270 de 1996.
- e) Acuerdo n° 193 (27 de junio de 1996) de la SA por medio del cual se organiza la Oficina de Asesoría Jurídica de la SA del CSJ.
- f) Acuerdo n° 194 (29 de agosto de 1996) de la SA por medio del cual se establece la Planta de Personal de la Oficina de Asesoría para la seguridad de la Rama Judicial y se señalan sus funciones.
- g) Acuerdo n° 238 (25 de septiembre de 1996) de la SA por medio del cual se organiza la Oficina del Despacho de la Presidencia de la Sala Administrativa del CSJ.
- h) Acuerdo n° 248 (26 de septiembre de 1996) de la SA por medio del cual se estructura la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles de la citada Sala.
- i) Acuerdo n° 251 (2 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se estructura la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la SA.
- j) Acuerdo n° 257 (3 de octubre de 1996) de la SA por el cual se establece la planta de personal de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico y se señalan sus funciones.
- k) Acuerdo n° 267 (10 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se estructura la Unidad de Formación e Información de la SA del CSJ.
- l) Acuerdo n° 250 (17 de febrero de 1998) de la SA por medio del cual se modifican los Acuerdos 22 y 97 de 1994, tras la incorporación al CSJ de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.
- m) Acuerdo n° 342 (1 de septiembre de 1998) de la SA por el cual se asignan funciones a la oficina de comunicaciones adscrita a la Presidencia del CSJ.
- n) Acuerdo n° 386 (20 de octubre de 1998) de la SA por el cual se reestructura la planta de personal de la Unidad de Auditoría de la SA.
- o) Acuerdo n° 425 (23 de diciembre de 1998) de la SA por medio del cual se reforma y se reorganiza la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.

- p) Acuerdo n° 525 (21 de junio de 1999) de la SA por el cual se crea la División de Seguridad Integral del Palacio de Justicia...
 - q) Acuerdo n° 560 (9 de agosto de 1999) por el cual se cambia la denominación de la Unidad de Formación e Información Judicial y se reestructura para organizar el Centro de Documentación Socio-Jurídica de la Rama Judicial.
- Normativa reguladora de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ) y de sus diferentes unidades. Concretamente:
 - a) Acuerdo n° 175 (30 de julio de 1996) de la SA por medio del cual se estructura la Unidad de Informática de la DEAJ.
 - b) Acuerdo n° 199 (5 de septiembre de 1996) de la SA por medio del cual se estructura la Unidad de Asistencia Legal de la DEAJ.
 - c) Acuerdo n° 252 (2 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se definen la estructura organizacional y funciones de la Unidad Administrativa de la DEAJ.
 - d) Acuerdo n° 253 (2 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se definen la estructura organizacional y funciones de la Unidad de Recursos Humanos de la DEAJ.
 - e) Acuerdo n° 254 (2 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se define la estructura organizacional del Despacho de la DEAJ.
 - f) Acuerdo n° 255 (2 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se define la estructura de la Secretaría Ejecutiva.
 - g) Acuerdo n° 256 (3 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se definen la estructura organizacional y funciones de la Unidad de Presupuestos de la DEAJ.
 - h) Acuerdo n° 261 (8 de octubre de 1996) de la SA por medio del cual se define la estructura organizacional de la Unidad de Planeación de la DEAJ.
 - i) Acuerdo n° 98 (10 de julio de 1997) de la SA por el cual se crea la Unidad de Control Disciplinario Interno de la DEAJ.
 - j) Acuerdo n° 317 (9 de julio de 1998) de la SA por el cual se definen las funciones y la planta de personal de la Unidad de Planeación de la DEAJ.
 - k) Acuerdo n° 319 (9 de julio de 1998) de la SA por el cual se definen la estructura organizacional y funciones de la Unidad de Presupuesto de la DEAJ.

- (C) La tercera parte de la reunión estuvo destinada a estudiar los principios básicos que regulan la Carrera Judicial. Dado lo avanzado de la hora (13.00 horas), se acordó convocar una nueva reunión para abordar estas cuestiones.

13.30 horas. Almuerzo con la Magistrada de la Sala Administrativa, Dra. Lucía Arbeláez y con la Directora de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial, Dra. Gladys Virginia Guevara.

16.00 horas. Trabajo en el hotel.

Viernes, 28 de julio

8.00 horas. Reunión con el Dr. Antonio Barrera, Director de la Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

La reunión se destina a una explicación por parte del Dr. Barrera de las líneas maestras del Plan de Sistematización de la Rama Judicial elaborado por su Unidad en julio del presente año. Documentación entregada:

- Plan de Sistematización de la Rama Judicial, Unidad de Informática, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, CSJ, julio de 2000.
- Sistema de Información Judicial Colombiano. Documento conceptual de la estructura funcional. CSJ, 1998.

9.30 horas. Reunión con el Dr. Vladimir Rincón, Director de la Unidad de Planeación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Durante la reunión, y a petición del consultor, se abordan tres tipos de cuestiones:

- (A) Situación presupuestaria del CSJ. El Dr. Rincón manifiesta la contradicción permanente en la que actúa el Consejo. Fuera de la Rama Judicial, el CSJ es visto como una institución muy poderosa desde el punto de vista financiero, que cuenta con sobrados recursos y que no los gestiona racionalmente. Al interior de la Rama, sin embargo, se padece una situación de escasez. De ahí que el CSJ permanentemente persiga incrementar sus presupuestos, fundamentalmente en el capítulo de inversiones, y que esas peticiones no encuentren siempre el eco esperado en las instituciones responsables de elaborar los presupuestos.

En el presupuesto hay que diferenciar dos componentes: funcionamiento e inversión. Por lo que respecta a los **gastos de funcionamiento**, los cuales son

financiados por los Presupuestos Generales del Estado, hay que diferenciar tres componentes:

- (i) gastos de personal: El Ministerio de Hacienda suele respetar escrupulosamente las propuestas del CSJ en este apartado;
- (ii) gastos generales: Este apartado destinado a la adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento del CSJ es el que más sufre los recortes de Hacienda;
- (iii) gastos de transferencia: Es un rubro muy costoso por el peculiar régimen de cesantías de los empleados de la Rama Judicial.

En relación con los **gastos de inversión**, hay que destacar tres componentes:

- (i) infraestructura física,
- (ii) estudios y evaluaciones de la gestión judicial,
- (iii) capacitación

Los proyectos de inversión deben inscribirse en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de la Dirección Nacional de Planeación. La inversión del CSJ debe financiarse con los fondos especiales regulados por las tres leyes específicas anteriormente citadas.

- (B) Procedimiento al interior de la Sala Administrativa. Se interesa el consultor fundamentalmente por la relación de esta Unidad de Planeación de la DEAJ con la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa. La relación está basada en la colaboración entre ambas unidades, correspondiendo a la de Desarrollo y Análisis Estadístico el estudio y evaluación de la actividad judicial, así como la elaboración de planes de actuación, centrándose la competencia de la Unidad de Planeación de la DEAJ en la formulación en términos presupuestarios de dichos planes.
- (C) Grado de Ejecución del Presupuesto. El Dr. Rincón señala la necesidad de distinguir tres nociones. En primer lugar, el *proyecto de presupuesto*; en segundo lugar, el *proyecto aprobado*, que suele implicar una reducción con respecto al propuesto; y por último, el *Plan Anual de Caja (PAC)*, que supone habitualmente un nuevo recorte al presupuesto efectivamente aprobado. Si no existiera esta última restricción, el CSJ estaría en condiciones de ejecutar en torno al 99% del presupuesto aprobado. Con la PAC, el grado de ejecución del presupuesto aprobado se reduce notablemente.

El Dr. Rincón entrega al consultor la siguiente documentación:

- Situación presupuestal periodo 1995-2000, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, CSJ.

11.30 horas. Visita al Tribunal Superior de Bogotá (Salas de lo Civil y de lo Laboral), al Consejo de Estado y a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del CSJ, acompañado por el Dr. Antonio Barrera y el Ingeniero...

El objetivo de la visita ha sido conocer el funcionamiento en la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Bogotá del nuevo programa informático de reparto y de atención al público. Siendo las instalaciones insatisfactorias, lo cierto es que coinciden los empleados de la Sala en destacar la mejora en la atención al público, así como el mayor rigor y transparencia en el reparto de asuntos.

Asimismo, se dio un rápido repaso a la Sala de lo Laboral y al Consejo de Estado y a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del CSJ con objeto de presentar al consultor la implementación de nuevos programas informáticos.

15.00 horas. Reunión con la Directora (E) de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, Dra. Gladys Virginia Guevara.

Expone la Dra. Guevara la ubicación orgánica de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” en la Sala Administrativa del CSJ, tras la asunción de competencias en materia de formación judicial por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Asimismo, explica la Directora (E) la estructura interna y funciones de la citada Escuela, que han sido recientemente reformuladas.

Por otro lado, explica las líneas básicas del Plan Anual de Formación y Capacitación de la Rama Judicial para el año 2000.

Debe destacarse, por último, el interés de la Dirección de la Escuela y de la Sala Administrativa por replantearse el sistema actualmente vigente de formación inicial.

Se hizo entrega al consultor de la siguiente documentación:

- Acuerdo n° 800 (14 de junio de 2000) de la Sala Administrativa por medio del cual se reestructura la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y se adoptan disposiciones para su adecuado funcionamiento.
- Plan Anual de Formación y Capacitación de la Rama Judicial para el año 2000.

Sábado, 29 de julio

Desplazamiento a Cartagena de Indias. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura finalmente realizará en esta ciudad los días 31 de julio y 1 de agosto el Seminario al que se hizo referencia en la reunión celebrada por el consultor con la SA el pasado día 24. Aunque se trata de un Seminario interno de la citada SA, se considera

conveniente la presencia del consultor en Cartagena, con el doble objetivo de, por un lado, conocer las infraestructuras y funcionamiento de los órganos judiciales de Barranquilla y Cartagena, y por otro, poder compartir de manera informal con los Magistrados de la SA algunas de sus reflexiones.

Lunes, 31 de julio

7.30 horas. Desplazamiento desde Cartagena a Barranquilla con el Dr. Hernán García, Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Seccional del Atlántico y Presidente del citado Consejo Seccional.

El Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del CSJ, Dr. Hernando Torres, había solicitado a la Sala Administrativa del Consejo Seccional del Atlántico la preparación de una visita de trabajo destinada, por un lado, a conocer el funcionamiento de un Consejo Seccional, y por otro lado, a visitar la sede de los Juzgados y Tribunales en Barranquilla, probablemente la ciudad más necesitada de una fuerte inversión en edificios judiciales. El trayecto desde Cartagena a Barranquilla permitió al consultor realizar una primera toma de contacto con la realidad judicial del Departamento del Atlántico y con el funcionamiento de los Consejos Seccionales.

8.30 horas. Reunión en la sede del Consejo Seccional del Atlántico con los dos Magistrados de la Sala Administrativa del citado Consejo, Dr. Moisés Lozano (Presidente de la SA) y Dr. Hernán García.

La reunión sirvió para conocer de cerca el funcionamiento de un Consejo Seccional. La información recibida puede resumirse en los siguientes puntos:

- Está integrado por 3 Magistrados de la Sala Disciplinaria y 2 Magistrados de la Sala Administrativa.
- Son funcionarios de carrera, nombrados por concurso de méritos, debiendo reunir los mismos requisitos que los Magistrados de los Tribunales Superiores.
- La función nuclear de la SA es administrar la Carrera Judicial, lo cual se concreta en:
 - a) consolidar calificaciones de los funcionarios de la rama judicial;
 - b) realizar una vigilancia judicial administrativa, como consecuencia de quejas presentadas en relación con el desempeño profesional de algún juez;
 - c) realizar visitas generales a despachos judiciales;
 - d) proponer cuestiones en el Plan de Desarrollo;

e) apoyo de tipo logístico a la Escuela Judicial.

- La Dirección Seccional de Administración Judicial depende de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ). Su Director es nombrado por la DEAJ, y mantiene una gran independencia con respecto al Consejo Seccional. Está ubicada en otro lugar, cuenta con 43 empleados, y los Magistrados del Consejo se lamentan por la falta de coordinación existente entre dicha Dirección y el Consejo.
- Existe una Oficina Judicial, encargada de las notificaciones y del reparto, y dependiente de la Dirección Seccional. Es opinión de los Magistrados de la SA del Consejo Seccional que dicha Oficina Judicial debería depender, bien de la propia SA, bien del Tribunal Superior.
- Las necesidades básicas apuntadas por los Dres. Lozano y García se resumen en las siguientes:
 - a) Edificios: Barranquilla, junto a Bogotá, es la ciudad peor dotada desde el punto de vista de edificios judiciales. Señalan la necesidad perentoria de remodelar el actual edificio de los Juzgados, y de adquirir un nuevo edificio para el Tribunal Superior, el Tribunal Administrativo y el Consejo Seccional. En este sentido, apuntan algunas deficiencias del edificio actual del propio Consejo.
 - b) Informatización: Abundan en la necesidad de resolver los problemas estructurales que impiden la entrada en funcionamiento de los equipos informáticos adquiridos, así como en la urgente implementación de los nuevos programas informáticos de gestión procesal.
 - c) Capacitación: Si bien muestran una razonable satisfacción con los programas de capacitación existentes, consideran conveniente su potenciación. A este respecto, señalan la importancia de capacitar a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial en el manejo de los nuevos equipos y programas informáticos. Asimismo, reclaman una mayor competencia de los Consejos Seccionales.
 - d) Coordinación con los restantes Consejos Seccionales, buscando foros de encuentro entre ellos.

10.30 horas. Reunión en el Consejo Seccional con los Magistrados de la Sala Disciplinaria, Dres. Rubén Darío Campos (Vicepresidente del Consejo Seccional) y Rafael Vélez Fernández (Presidente de la Sala Disciplinaria). No pudo asistir la tercera Magistrada de la Sala, Dra. Gerda Isabel Miketta.

Explicaron los Magistrados las competencias básicas de su Sala y que se resumen en el conocimiento en primera instancia de las conductas antiéticas de abogados, jueces y

fiscales, como consecuencia de quejas de particulares, de informes de funcionarios que conocen de un proceso, o de informes del superior jerárquico.

Además de señalar la gran carga de trabajo que recae sobre la Sala, abundaron en la necesidad de buscar una nueva sede para el Consejo Seccional.

12.00 horas. Visita al Edificio “Centro Cívico”, sede de los Juzgados de Barranquilla y del Tribunal Superior de Barranquilla. Reunión con la Sala de Gobierno del citado Tribunal Superior.

La visita al citado edificio permitió confirmar el mal estado del mismo y la consiguiente necesidad de adoptar medidas tendentes tanto a garantizar un mejor entorno para el desempeño de su actividad profesional por parte de funcionarios y empleados de la Rama Judicial, como a facilitar el acceso físico a la justicia a los ciudadanos.

Algunas de las impresiones obtenidas por el consultor en la visita al antes citado edificio pueden resumirse del siguiente modo:

- se trata de un edificio declarado monumento nacional, cuya estructura y fachada debe ser respetada en cualquier proyecto de remodelación;
- se encuentra en muy mal estado, con las dos plantas inferiores prácticamente derruidas;
- la cuarta planta se encuentra plenamente remodelada y en funcionamiento;
- no hay apenas medidas de seguridad en el edificio;
- sumamente ruidoso;
- muchísimo público;
- congestión en las zonas comunes;
- los despachos no cuentan con computadores; se ha adquirido un computador por despacho, pero no han podido entrar en funcionamiento por problemas de fluido eléctrico;
- aunque los magistrados piden un auxiliar más para cada uno de ellos, lo cierto es que la planta de personal no parece insuficiente;
- los despachos son más bien pequeños, y el público accede a su interior;
- las salas de audiencia son insuficientes.

En la reunión con la Sala de Gobierno del Tribunal Superior, presidida por el Presidente del citado Tribunal, los Magistrados asistentes confirmaron las impresiones obtenidas por el consultor. Destacaron la necesidad de mejorar las condiciones en las que

desempeñan su actividad, y citaron como necesidades perentorias la creación de una buena biblioteca judicial, la mejora de las salas de audiencias, la informatización de los despachos, y la mejora de los servicios básicos (fluído eléctrico, aire acondicionado, teléfono, ascensores, baños, mobiliario...).

Asimismo, recordaron que Barranquilla es junto a Bogotá la ciudad colombiana con peor infraestructura judicial, y apuntaron como necesidad perentoria la adquisición de un nuevo edificio para el Tribunal Superior, el Tribunal Administrativo y el Consejo Seccional.

14.00 horas. Almuerzo con los Magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Seccional y con varios Magistrados del Tribunal Superior de Barranquilla.

16.30 horas. Regreso a Cartagena.

Martes, 1 de agosto

8.00 horas. Recogida en el hotel por el Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de Bolívar, Dr. Dionisio Osorio.

El objetivo de las visitas de este día era conocer las infraestructuras y el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales de Cartagena. En Cartagena existen 4 edificios judiciales, la sede del Tribunal Superior de Cartagena, la sede del Tribunal Administrativo, y 2 edificios entre los que se reparten los 56 juzgados de lo Civil, Penal y Laboral. Para ello, se elaboró, de acuerdo con el Dr. Hernando Torres, Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del CSJ, un programa que incluía la visita a las dos sedes de los Juzgados de Cartagena (Cuartel del Fijo y El Almirante), a la sede del Tribunal Superior de Cartagena y a la sede del Consejo Seccional.

8.30 horas. Visita a la sede del Cuartel del Fijo, donde se encuentran Juzgados de lo Civil, Penal y Laboral Municipales y de Circuito.

En esta sede, se celebraron reuniones con el Juez 6º Laboral del Circuito, la Juez 8ª Civil Municipal, y una Juez Penal de Circuito.

El Cuartel del Fijo es un edificio colonial, propiedad de la Nación, que se encuentra en buen estado. El cableado ya está hecho, y se ha entregado un computador por juzgado, lo cual resulta insuficiente (en algunos juzgados lo utiliza el juez, y en otros personal del despacho). Asimismo, se carece de programas informáticos de gestión procesal. El archivo está sin informatizar, lo cual redundaría en la existencia de documentación incluso por los pasillos. Son juzgados muy concurridos, y en los despachos no hay espacios específicos para la atención al público. A pesar de que la duración de los procesos varía

mucho de jurisdicción en jurisdicción, e incluso dentro de la misma, coinciden los tres jueces consultados en la necesidad de contar con medidas de refuerzo.

10.30 horas. Visita a la sede de El Almirante, donde se encuentran 9 Juzgados de lo Civil, Penal y Laboral.

El edificio, del que la Rama Judicial tiene alquilados dos pisos, sirve de sede a los Juzgados que no caben en el Cuartel del Fijo. La voluntad del Consejo Seccional es la de trasladar estos Juzgados a otra sede, pues este edificio se encuentra en mal estado, con graves problemas de seguridad, sin cableado, sin computadores y con insuficientes teléfonos y otros servicios comunes. Las condiciones en las que desempeñan su trabajo los jueces son claramente deficientes, necesitando medidas de refuerzo dada la notable carga de trabajo que recae sobre ellos.

Durante la visita, el consultor se reunió con la Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Dra. Zoraida Chalela, la cual confirmó los extremos antes apuntados.

11.30 horas. Visita a la sede del Tribunal Superior de Cartagena. Reunión con la Sala de Gobierno.

En este momento, se incorpora a la visita, el segundo magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de Bolívar, Dr. Daniel García. El edificio, propiedad de la nación, es un edificio de tipo colonial que, si bien se encuentra en buen estado, las obras de restauración se iniciaron sin contar con los recursos necesarios para su culminación, restando todavía realizar algunas obras para las que no parece contarse con fondos.

En la reunión mantenida con los Magistrados de la Sala de Gobierno se pusieron de relieve los siguientes problemas:

- grave problema de seguridad, sobre todo, teniendo en cuenta que la Sala de lo Penal ha heredado los graves asuntos de los que conocía la llamada justicia regional;
- gravísimo problema de congestión; por un lado, las tutelas exigen mucho tiempo, y por otro, en materia penal, existen 48 fiscalías seccionales, frente a tan sólo 5 juzgados de lo penal de circuito, lo cual hace que haya una gran congestión en los juzgados de lo penal y en la sala de lo penal del Tribunal Superior.
- insuficiente informatización; tan sólo se ha recibido un computador por juzgado, del que normalmente disfruta el secretario judicial; además se carece de programas informáticos de gestión procesal, y hay un grave problema de mantenimiento de los equipos;
- necesidad de contar con personal bien capacitado en el uso de los equipos informáticos;

- deficiente red telefónica; inexistencia de fax y falta de acceso a internet;
- instalación de aire acondicionado deficiente;

13.00 horas. Reunión en la sede del Consejo Seccional con los dos Magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Seccional, Dres. Dionisio Osorio y Daniel García.

La sede del Consejo, ubicada junto al viejo Palacio de la Inquisición, se encuentra remodelada y ofrece unas inmejorables condiciones de trabajo para los cuatro magistrados del Consejo, 2 de cada una de las salas.

En la entrevista celebrada con los dos magistrados de la SA, se contrastaron las ideas expuestas el día anterior por los magistrados del Consejo Seccional del Atlántico, manifestando los presentes su acuerdo con dichas ideas.

18.00 horas. Regreso a Bogotá.

Miércoles, 2 de agosto

8.00 horas. Reunión con el Dr. Orlando Bossa, Director de la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles de la Sala Administrativa del CSJ.

La reunión se desarrolló conforme al guión previsto por el Dr. Bossa y que había sido entregado previamente al consultor:

(A) Funciones y esquema de funcionamiento de la Unidad.- La Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles se configura como un cuerpo asesor de la Sala Administrativa y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, cuya misión central es velar por la adecuada inversión de la Sala en recursos físicos. Por un lado, asesora a la SA en la elaboración de la política de inversiones en recursos físicos; y por otro, colabora con la DEAJ supervisando la ejecución de dicha política de inversiones.

La SA ha seguido una política de inversiones en recursos físicos basada en la concentración en pocos proyectos y en la sustitución de los arriendos de edificios judiciales, desde el convencimiento de que de este modo se podrían liberar muchos gastos. Lo cierto es que la herencia recibida del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia obligó al CSJ a asumir una política muy ambiciosa en materia de adquisición de inmuebles. En este punto se entrega la siguiente documentación:

- Cuadro con los Proyectos de Inversión en Infraestructura propia del Sector, incluyendo los proyectos recibidos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

(B) Principales proyectos en ejecución.- Se entrega documentación consistente en el:

- Cuadro conteniendo el Programa de Construcción de Infraestructuras actualizado a Julio de 2000.

(C) Problemas que se tienen en la ejecución.- Señala el Dr. Bossa que dos son los problemas fundamentales:

(i) retraso en los giros del gobierno, lo cual ha obligado a una modificación en la forma de contratación. De los dos sistemas habituales -precio unitario fijo y administración delegada- este último es el que mejor se acomoda a la política de giros del gobierno. A este respecto, se entrega la siguiente documentación:

- Borador sobre consideraciones para fijación de políticas en materia de contratación de obra pública y consultoría.

(ii) descoordinación entre la Unidad de Presupuesto de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles de la SA, en el momento del envío de giros a las obras en ejecución.

(D) Normas arquitectónico-judiciales.- Se entrega al consultor documento dirigido a los Magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura conteniendo las normas básicas de funcionamiento de la Unidad y de contratación. Concretamente:

- Curso de Formación Judicial “Recursos Físicos en la Rama Judicial”, Agosto de 1999.

A las **10.00 horas** se incorpora a la reunión, el Dr. Julián Callejas, Jefe de la División de Diseño y Estudios de la Unidad, el cual explica al consultor las líneas básicas del proyecto “Ciudadela Judicial de Bogotá”. Se trata de una de las prioridades -por no decir la prioridad absoluta- del actual CSJ, dada la gran dispersión de edificios judiciales existentes en Bogotá, así como las malas condiciones en las que se presta en la capital de la República el servicio público Justicia. Asimismo, se pretende acabar con los edificios judiciales en régimen de alquiler. Además, se considera prioritario poder contar con locales en los que ubicar los archivos judiciales. Se entrega al consultor documentación relativa al proyecto. Concretamente:

- Ciudadela Judicial. Despachos Judiciales de Bogotá, Sala Administrativa, CSJ, julio de 2000.

11.00 horas. Desplazamiento con el Dr. Orlando Bossa y la Ingeniera María... a El Salitre con objeto de conocer el estado de las obras del edificio judicial destinado a ser sede del Tribunal Superior de Bogotá, Tribunal Superior de Cundinamarca y Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Se realiza una detallada visita a las obras acompañados del Arquitecto y del Interventor. La situación del proyecto es muy avanzada, estimándose que la obra podría finalizarse en los primeros meses del año próximo, siempre que se solventaran los problemas presupuestarios existentes y que -a día de hoy- no permiten garantizar su finalización en fecha.

Algunos departamentos están prácticamente finalizados, estando previsto trasladar en el mes de octubre los archivos del Tribunal Superior de Bogotá a esta nueva sede.

Ciertamente, la entrada en funcionamiento de este nuevo edificio supondría una notable mejoría en las condiciones de trabajo de los Magistrados de los tres Tribunales antes citados, así como en el modo de prestación del servicio público Justicia a la ciudadanía.

13.30 horas. Almuerzo con el Dr. Bossa y la Ingeniera ...

15.00 horas. Reunión con la Dra. Gladys Virginia Guevara, Directora de la Unidad de Administración de la Carrera Judicial de la Sala Administrativa.

Esta reunión, continuación de la celebrada el jueves 27 de julio, se destinó exclusivamente al estudio de los principios básicos que rigen la Carrera Judicial en Colombia. Seis son las cuestiones básicas de las que conoce la Unidad de Administración de la Carrera Judicial:

- a) Proceso de selección y nombramiento de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial;
- b) Permanencia, promoción y traslados de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial;
- c) Evaluación de servicios de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial;
- d) Control de rendimiento (al margen de la evaluación de servicios) de:
 - Cortes y Fiscalía, con objeto de detectar puntos críticos de congestión;
 - Tribunales y Juzgados, con objeto de dar información a la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico para la elaboración de sus planes de actuación.
- e) Análisis ocupacional, destinado a, en coordinación con la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, elaborar los perfiles de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial;
- f) Preselección de hojas de vida de candidatos a Altas Cortes y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Tras una rigurosa presentación por parte de la Dra. Guevara de los procesos de selección y nombramiento, por un lado, y de evaluación de servicios y control de rendimiento, por otro, y un fructífero intercambio de puntos de vista sobre la situación de la Carrera Judicial en Colombia, la Dra. Guevara no dudó en hacer una valoración positiva de lo que los ocho años de existencia del CSJ han supuesto en términos de objetividad, méritos, publicidad y transparencia en el acceso a la Carrera Judicial, así como en términos de estabilidad y permanencia en la misma. Entiende, sin embargo, que la inexistencia de traslados horizontales constituye una de las debilidades del actual sistema, que no ha podido ser resuelto satisfactoriamente a pesar de la firme voluntad del Consejo en ese punto.

Documentación entregada:

- Documento resumen de la situación de la Carrera Judicial en Colombia elaborado por la Unidad de Administración de la Carrera Judicial.
- Gladys V. Guevara Puentes, La Carrera Judicial en Colombia, (en prensa).
- Calificación Jueces de la República. Carga Estandar. Indicadores de Rendimiento. Periodo 1999, Unidad de Administración de la Carrera Judicial, julio de 2000.

20.00 horas. Cena con los Magistrados de la Sala Administrativa Dres. Gilberto Orozco y Julio César Ortiz, y con el Presidente y Vicepresidente del Colegio de Jueces.

Jueves, 3 de agosto

7.30 horas. Desayuno de trabajo con el Magistrado de la Sala Administrativa, Dr. Julio César Ortiz y con el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Dr. Guillermo Fino.

Durante la reunión el Dr. Fino confirma la inexistencia de espacio fiscal para incrementar las inversiones de la Rama Judicial y la consiguiente dificultad para solicitar al BID el préstamo planteado por la Sala Administrativa del CSJ.

Coinciden los presentes en la necesidad de abordar en profundidad el análisis de las finanzas de la Rama Judicial, fundamentalmente en lo relativo a la cuantificación de los fondos especiales recaudados en virtud de las Leyes:

- 55 de 1985, por la cual se perciben ingresos de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras ante la Superintendencia de Notariado y Registro.
- 6ª de 1992, por la cual la Rama Judicial recibe el 10% de los ingresos brutos de las notarías.

- 66 de 1993, que destina los rendimientos de los depósitos judiciales a los planes y programas de inversión de la Rama Judicial.

Existe el convencimiento de que, realizado ese esfuerzo y otros conexos, los ingresos de la Rama Judicial podrían aumentar notablemente, y por ende, su presupuesto de inversiones.

12.00 horas. Reunión con D. Carlo Binetti, Representante del BID en Colombia.

El objetivo de la reunión era informar al Representante del BID en Colombia del desarrollo de la misión y de las dificultades planteadas por el Departamento de Planeación Nacional en relación con la inexistencia de espacio fiscal para la solicitud del préstamo que había propiciado la realización de esta asistencia técnica, todo lo cual parece obligar a la reformulación del modelo de cooperación previsto por el BID. Sugiere este consultor la posibilidad de plantear a la contraparte colombiana la realización de una serie de cooperaciones técnicas, financiadas por el propio Banco, y destinadas a prestar apoyo al CSJ en cuestiones concretas.

El representante del BID asume este planteamiento, quedando el consultor emplazado a remitirle el informe sobre la misión.

16.00 horas. Reunión con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La Sala celebraba este día su reunión semanal, y convocó al consultor, ante la petición de éste de poder reunirse con los Magistrados de la citada Sala antes de la finalización de su misión con objeto de poder informarles del desarrollo y conclusiones provisionales de la misma.

El consultor informó brevemente de las diferentes actividades realizadas desde el pasado día 24 de julio, poniendo especial énfasis en las dificultades manifestadas por el Departamento de Planeación Nacional en relación con la inexistencia de espacio fiscal para la solicitud del préstamo pedido por el CSJ y que había propiciado la realización de esta asistencia técnica. La previsible no petición del préstamo al BID por parte de la República de Colombia obligaría a reformular el modelo de cooperación previsto por el BID, planteando el consultor la posibilidad de realizar una serie de cooperaciones técnicas destinadas a prestar apoyo al Consejo Colombiano en las áreas que éste considerara oportuno.

Informa el consultor de la reunión celebrada con el Dr. Guillermo Fino, Director de la DIAN, y del común convencimiento de la necesidad de estudiar conjuntamente Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Planeación y Consejo Superior de la Judicatura la situación de las finanzas de la Rama Judicial con objeto de elaborar un anteproyecto de ley.

El consultor plantea que, en función de las reuniones mantenidas y de la información recogida, desde su punto de vista y todavía de manera provisional, dos podrían ser las

áreas en las que se desarrollaran las cooperaciones técnicas: en primer lugar, las finanzas de la Rama Judicial, y en segundo lugar, la organización interna de la Sala Administrativa y del propio Consejo Superior de la Judicatura. Asimismo, sugiere a la Sala la propuesta de áreas en las que otras cooperaciones técnicas pudieran llevarse a cabo.

En todo caso, el consultor transmite a los Magistrados de la Sala Administrativa la voluntad del BID de llevar a cabo la Asistencia Técnica y recuerda que, en los términos de referencia de la misma se indicaba que el resultado de la primera etapa de la citada asistencia debía ser un informe diagnóstico-estratégico en el que se indicaran, entre otras cuestiones, las reformas institucionales que debe asumir el CSJ a fin de satisfacer las necesidades del país, las estrategias de operatividad óptima para maximizar el alcance de acción del CSJ y su eficiencia operativa en supervisión, vigilancia y control, y el diseño institucional óptimo para el cumplimiento de sus fines tanto en los niveles estructural y operativo como para su interacción con otras entidades públicas y privadas.

La Sala Administrativa enviará al consultor el informe elaborado en el Seminario de Cartagena, así como propuestas para la realización de las cooperaciones técnicas antes planteadas por éste.

El Magistrado de la Sala Administrativa, Dr. Gustavo Cuello Iriarte, hace saber al consultor la existencia de diferentes trabajos del propio Consejo en relación con el problema de las finanzas de la Rama Judicial, y entrega la siguiente documentación:

- Seis años de gestión. Informe ejecutivo, CSJ, septiembre, 1998.

Viernes, 4 de agosto

7.00 horas. Desayuno de trabajo con el Dr. Mauricio Cuesta, Subdirector General de Desarrollo de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y con el Magistrado de la Sala Administrativa, Dr. Julio César Ortiz.

El objetivo de la reunión era conocer el punto de vista de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en relación con la solicitud al BID de un préstamo en el Sector Justicia, y más genéricamente, en relación con las finanzas de la Rama Judicial. En este punto, el Dr. Cuesta hizo algunas observaciones interesantes sobre posibles cuestiones a introducir en el proyecto de reforma tributaria que está elaborando el gobierno, y que permitirían ensanchar el margen de actuación financiera del CSJ.

9.00 horas. Reunión con el Dr. Alfonso Guarín, Presidente de la Sala Administrativa del CSJ, y con los Dres. Gladys Virginia Guevara, Directora (E) de Escuela Judicial y de la Unidad de Administración de Carrera Judicial de la Sala Administrativa, y Hernando Torres, Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la citada Sala Administrativa.

El objetivo de la reunión era avanzar en la determinación de las áreas en las que pudieran concretarse las eventuales cooperaciones técnicas que el BID ofrecería en el futuro al CSJ. Se apuntaron las siguientes:

- a) Finanzas de la Rama Judicial
- b) Organización Interna de la Sala Administrativa
- c) Diseño constitucional y legal del Consejo Superior de la Judicatura
- d) Plan de sistematización. Profundización en la implementación del software de gestión procesal y en la creación de una buena red de comunicaciones en el seno del CSJ, de éste con los Consejos Seccionales, entre éstos, y entre despachos.
- e) Escuela Judicial. Fortalecimiento del Programa de Formación Inicial, vinculación con el proceso de selección, y posible descentralización.
- f) Escuela Judicial. Evaluación del Programa de Formación Continuada.

11.30 horas. Reunión con los Dres. Ezequiel Léniz, Director General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Mauricio Cuesta, Suddirector General de Desarrollo, y Julio César Ortiz, Magistrado de la Sala Administrativa del CSJ.

La reunión, motivada por la imposibilidad del Dr. Léniz de asistir al desayuno celebrado a las 7.00 horas, es continuación del citado desayuno, confirmando el Director General los extremos avanzados por el Subdirector Sr. Cuesta.

Documentación entregada:

- Evolución del presupuesto en inversión en el Sector Justicia desde 1995 a 2001.
- Evolución de gastos de la Fiscalía y de la Rama Judicial (1992-2001), variaciones porcentuales y participación porcentual en el PIB.

13.00 horas. Almuerzo con el Magistrado de la Sala Administrativa, Dr. Julio César Ortiz, y la Magistrada Auxiliar de la citada Sala, Dra. Martha Lucía Olano.

16.00 horas. Trabajo en el hotel.

Sábado, 5 de agosto

8.30 horas. Desayuno de trabajo con D. Carlos Amaya, colaborador del BID.

Esta reunión es continuación de la celebrada la semana anterior, y tiene como objetivo informar al Sr. Amaya del desarrollo y conclusiones provisionales de la reunión, ante una eventual colaboración del mismo en la Asistencia Técnica.

10.30 horas. Desayuno con el Magistrado de la Sala Administrativa, Dr. Julio César Ortiz, y con el Magistrado de la Sala Penal de la Corte Suprema, Dr. Fernando Arboleda Ripoll.

Reunión informal destinada a intercambiar puntos de vista sobre la situación general de la Justicia en Colombia.

Domingo, 6 de agosto

Regreso a Madrid. Llegada el día 7 a las 9.55 a.m.

2.2. Conclusiones.-

Las conclusiones de la **Misión de Identificación** podrían resumirse del siguiente modo:

1. El Consejo Superior de la Judicatura -su Sala Administrativa- reitera su interés en la petición por parte de la República de Colombia de un préstamo al BID dirigido a dar soporte financiero a la política de la Sala Administrativa del CSJ en dos áreas: construcción de la ciudadela judicial de Bogotá y plan de sistematización de la Rama Judicial.
2. El Departamento Nacional de Planeación -entidad administrativa adscrita a la Presidencia de la República y encargada de la programación y seguimiento de los proyectos de inversión del Gobierno Central- se manifiesta reticente a solicitar el citado préstamo al BID, sobre la base de:
 - i. La difícil situación económica que vive Colombia se traduce en la inexistencia de espacio fiscal para incrementar las inversiones de la Rama Judicial.
 - ii. La inconveniencia de incrementar los gastos de inversión en la Rama Judicial, hasta saber con precisión si son suficientes los “fondos especiales” regulados por las leyes 55/1985, 6/1992 y 66/1993, y que destinan a la inversión en la Rama Judicial un porcentaje de los:
 - derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras ante la Superintendencia de Notariado y Registro;

- ingresos brutos de las notarías;
 - rendimientos de los depósitos judiciales.
- iii. Las discrepancias existentes con el CSJ en la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos (tasas judiciales).
 - iv. La política de inversiones del CSJ, demasiado centrada en materia edilicia.
3. El BID asume la conveniencia de reformular los términos de la Asistencia Técnica. El objetivo de la misma -al menos, en esta fase- no sería, tal y como se indicaba en los términos de referencia iniciales, “la propuesta de una operación de préstamo con el Banco que responda a las necesidades que se definan como resultado de esta Cooperación Técnica”, sino la propuesta de una serie de cooperaciones técnicas tendentes a facilitar la consecución de soluciones a las cuestiones más relevantes detectadas en la misión inicial llevada a cabo, toda vez que, si bien muchas de estas cuestiones han sido objeto de estudio por parte del propio CSJ y de otras instituciones, lo cierto es que hasta la fecha no se ha logrado el consenso necesario para implementar las soluciones apuntadas en los valiosos estudios existentes.

Se trataría de introducir la realización de esas cooperaciones técnicas entre las dos actividades inicialmente previstas en los términos de referencia y transcritas en el punto 1.3., de modo que el programa resultante sería:

- (a) Análisis diagnóstico y estratégico del Consejo Superior de la Judicatura en Bogotá y algunas de sus dependencias en el interior del país;
 - (b) Formulación de una serie de cooperaciones técnicas tendentes a aportar soluciones a las cuestiones más relevantes detectadas en la misión de identificación;
 - (c) Informe final que consista (en su caso) en un documento con la descripción del proyecto de modernización institucional en formato del Banco.
4. A la finalización de la misión de identificación, y en consonancia con lo establecido en los términos de referencia, el consultor debe elaborar un informe diagnóstico y estratégico del Consejo Superior de la Judicatura que incluya una evaluación del marco conceptual, legal e institucional que atañe a las funciones del CSJ y un análisis preliminar de los obstáculos legales y administrativos que dificultan la efectiva realización de estas funciones. En ese informe, deben recogerse también las cuestiones que deberían ser objeto de las eventuales cooperaciones técnicas posteriores.

A la luz de, por un lado, las reuniones de trabajo mantenidas durante la misión de identificación, y por otro, el análisis de los textos normativos y de la bibliografía básica, el objeto de la asistencia técnica, tal y como se justifica posteriormente debe ser:

- i. Análisis del diseño constitucional y legal del Consejo Superior de la Judicatura;
 - ii. Finanzas de la Rama Judicial;
 - iii. Organización interna del Consejo Superior de la Judicatura;
 - iv. Areas de cooperación con el BID:
 - (a) Plan de sistematización;
 - (b) Escuela Judicial: Fortalecimiento del Programa de Formación Inicial y Evaluación del Programa de Formación Continuada;
 - (c) Ciudadela judicial de Bogotá y otros edificios judiciales;
5. El BID y el consultor asumen la conveniencia de realizar con antelación a la redacción definitiva del Informe, un **Seminario de trabajo** con los miembros de la Sala Administrativa del CSJ con objeto de estudiar conjuntamente el borrador de informe elaborado por el consultor tras la realización de la misión de identificación, informe que incluye una evaluación del marco conceptual, legal e institucional que atañe a las funciones del CSJ y un análisis preliminar de los obstáculos legales y administrativos que dificultan la efectiva realización de estas funciones. En ese informe deben recogerse también las cuestiones que deberían ser objeto de las eventuales cooperaciones técnicas posteriores.

Debemos ser conscientes de que no se trata de un encuentro de tipo académico, sino de un Seminario que se inscribe -tal y como se indicaba en los términos de referencia de la asistencia- en un proceso de reflexión emprendido por las principales instituciones políticas y jurídicas colombianas -entre ellas el Consejo Superior de la Judicatura- destinado a “examinar las figuras y conceptos de Estado y control fiscal de manera que éstos tengan como meta fundamental el fortalecimiento de una sociedad democrática bajo el impulso de mejores parámetros de equidad y justicia social”. Ese proceso de reflexión, en el caso del CSJ, ha concluido en la necesidad de comenzar un proceso de fortalecimiento institucional con el apoyo del BID. Ese es el gran objetivo del Seminario: reflexionar conjuntamente sobre la estructura, competencias, procesos internos etc. del CSJ (más concretamente de su Sala Administrativa), en aras de resaltar las reformas requeridas por ese objetivo de fortalecer institucionalmente el CSJ.

Precisamente por tener la dimensión antes apuntada, se considera conveniente que la participación en el Seminario quede restringida a

representantes del CSJ (y concretamente de la Sala Administrativa) y del BID. Si bien son muchas las instituciones interesadas en las cuestiones a tratar en el citado Seminario (Congreso de la República, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación...), en este momento parece más indicado favorecer una reflexión sosegada en el seno del CSJ que concluya apuntando las soluciones institucionales requeridas. Incluso sería razonable pensar que el informe final elaborado por el consultor tras la celebración del Seminario, pudiera servir de documento base para la reflexión de las diferentes instituciones con competencia en la Rama Judicial.

III. ANÁLISIS DIAGNÓSTICO Y ESTRATÉGICO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.-

3.1. Introducción.-

El primer resultado de la asistencia técnica que estamos llevando a cabo debe ser, según señalan sus términos de referencia, un informe diagnóstico y estratégico del Consejo Superior de la Judicatura que incluya una evaluación del marco conceptual, legal e institucional que atañe a las funciones del CSJ y un análisis preliminar de los obstáculos legales y administrativos que dificultan la efectiva realización de estas funciones. Del tenor literal de los citados términos de referencia se deduce la necesidad de incluir de manera prioritaria en el informe en cuestión, un análisis, por un lado, del marco conceptual de los Consejos de la Magistratura, y por otro, del diseño constitucional y legal del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. Ambas exigencias, razonables en toda asistencia destinada a prestar apoyo a un Consejo de la Magistratura, resultan especialmente pertinentes en el caso del Consejo colombiano, por tratarse de una institución que no acaba de encontrar su acomodo constitucional y que ha padecido dos proyectos de reforma constitucional (acto legislativo) por parte del Gobierno de la República.

3.2. El papel de los Consejos de la Magistratura.-

El presente análisis comienza, por tanto, con unas breves reflexiones sobre el **marco conceptual**, es decir, sobre la razón de ser de la aparición de estas nuevas instituciones llamadas a jugar un papel relevante en el gobierno y administración del Poder Judicial. Los objetivos de las mismas, su composición, su estructura, su

dimensión, su funcionamiento... son el objeto de este primer apartado de carácter conceptual.

- 3.2.1. El Estado de Derecho, modelo de organización jurídico-político característico de los sistemas democráticos, supone básicamente separación de los poderes del Estado, imperio de la ley como expresión de la soberanía popular, sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico y garantía judicial efectiva de los derechos y libertades fundamentales. Dicho modelo implica, asimismo, la existencia de unos órganos que, caracterizados por su independencia, tengan capacidad para aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actividad de la Administración y proporcionar tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos a todas las personas. Esos órganos son los Juzgados y Tribunales que integran el Poder Judicial. Los Consejos de la Magistratura son órganos de reciente creación a los que se atribuye el gobierno del citado Poder Judicial.
- 3.2.2. La expresión “gobierno del Poder Judicial” requiere algunas precisiones dirigidas a analizar, siquiera brevemente, los términos “gobierno” y “Poder Judicial” con objeto de delimitar la acción de gobierno de otras cuestiones relacionadas con la actividad judicial y fundamentalmente con la potestad jurisdiccional. El Poder Judicial se configura como un poder difuso que se manifiesta en ese conjunto de Juzgados y Tribunales que tienen como misión resolver las controversias de las que conocen de conformidad con lo establecido en la ley, y cuya actuación se caracteriza por su independencia, al no estar sometidos más que al imperio de la ley. Son esos jueces individual o colectivamente considerados -en tanto que miembros de un Tribunal- los titulares del Poder Judicial. En sentido estricto, y basándonos en la consideración clásica de los tres Poderes del Estado, las instituciones de gobierno del Poder Judicial no son Poder Judicial. En este contexto, la mera idea de gobierno del Poder Judicial debe ser explicada, pues no puede ser concebida en su sentido habitual, asociado a las nociones de mando, autoridad o jerarquía.
- 3.2.3. En efecto, la independencia, requisito *sine qua non* para el desempeño de la actividad judicial, no se compadece bien con la posibilidad de someter a los jueces a la dirección, mando o autoridad de terceras personas -ajenas o pertenecientes al propio Poder Judicial-; esa independencia es incompatible con cualquier tipo de intervención de los restantes Poderes del Estado encaminada a influir en el desempeño de su actividad; pero es igualmente incompatible con todo tipo de organización jerárquica del Poder Judicial tolerante con la emisión de instrucciones u órdenes por parte de los Tribunales Superiores dirigidas a interferir en el modo de actuación de los inferiores.
- 3.2.4. Por decirlo gráficamente, la noción de gobierno del Poder Judicial es “rigurosamente exterior al momento jurisdiccional” y no puede identificarse con la capacidad de incidir en las materias sujetas a procedimientos jurisdiccionales.

Por eso, se entiende habitualmente limitada a la regulación de la figura y funciones del juez considerado individualmente, es decir, como órgano que desempeña la actividad jurisdiccional; con otras palabras, consiste esencialmente en la regulación del estatuto jurídico del juez -de las condiciones subjetivas que debe reunir-, regulación destinada a garantizar su independencia.

- 3.2.5. La relevante tarea que desempeñan los jueces -afectando sus decisiones a bienes básicos de los ciudadanos, y siendo éstas además indisponibles para el resto de Poderes del Estado- explica la extraordinaria importancia que de cara a la seguridad jurídica y a una correcta garantía de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos tiene una satisfactoria regulación del estatuto del juez, concretamente de aquellas cuestiones más estrechamente vinculadas a la noción de independencia: ingreso, formación, promoción, inspección y régimen disciplinario. Por eso, las Constituciones europeas de posguerra y muchas Constituciones latinoamericanas incluyen referencias explícitas a esta cuestión. La Constitución española de 1978 refleja de manera paradigmática este planteamiento al proclamar en su artículo 117 que los Jueces y magistrados son “independientes, inamovibles, responsable y sometidos únicamente al imperio de la ley”, no pudiendo “ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por algunas de las causas y con las garantías previstas en la ley”, y señalar en el artículo 122 que las funciones primordiales del Consejo General del Poder Judicial -órgano de gobierno del Poder Judicial- son las relativas a “nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”.
- 3.2.6. En este modelo, los jueces desempeñan tan sólo funciones jurisdiccionales. De nuevo la Constitución española es un buen reflejo de esta tesis: “Los juzgados y tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado) y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho” (art. 117.4).
- 3.2.7. La noción de gobierno del Poder Judicial tiene, sin embargo, otras dimensiones que no deben soslayarse. En efecto, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva requiere de la existencia de una determinada organización que permita la prestación de un eficaz servicio público. Desde esta perspectiva, la Justicia puede ser analizada como un servicio que el Estado debe prestar a los ciudadanos, lo cual implica la existencia de una organización estable con medios personales y materiales adecuados para atender las demandas de los ciudadanos. Por ello, surgen también en relación con la Administración de Justicia los problemas típicos de toda organización, y muy especialmente los relacionados con la gestión de sus medios materiales y personales. En consecuencia, una eficiente prestación del “Servicio Público Justicia” debe pasar a ser un objetivo prioritario de los responsables del gobierno del Poder Judicial. Cuestiones tales como la retribución del personal judicial, su rendimiento, financiación, inversiones, gastos de funcionamiento... constituyen materias objeto de la competencia de dichas instituciones responsables del gobierno del Poder Judicial. Y precisamente por ello, los jueces pasan a unir a su condición de integrantes del Poder Judicial, la de empleados del Estado, sujetos en

consecuencia a determinadas obligaciones dirigidas a garantizar una eficaz contribución de dichos jueces a la existencia de un eficiente servicio público Justicia.

- 3.2.8. A pesar de la extraordinaria importancia de estas cuestiones, así como de su íntima vinculación con la independencia de la actividad judicial y con una eficaz garantía del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, lo cierto es que no han sido objeto de regulación por parte de las Constituciones europeas, más preocupadas -como señalaba anteriormente- por regular el estatuto jurídico del juez. Algunas Constituciones latinoamericanas sí han recogido al máximo nivel normativo esta segunda dimensión del gobierno del Poder Judicial.
- 3.2.9. Existen diferentes modelos de gobierno del Poder Judicial que podrían clasificarse del siguiente modo: (a) Sistema tradicional: dependencia orgánica del Poder Ejecutivo; (b) Separación radical de poderes: el modelo americano; (c) Los Consejos de la Magistratura.
- 3.2.10. El sistema tradicional, imperante hasta hace pocas décadas en los países de Europa Occidental, se caracteriza por la dependencia orgánica del Poder Judicial del Poder Ejecutivo, y es consecuencia y continuación de la organización de la justicia en el Antiguo Régimen. La ruptura que la Revolución Francesa supuso, así como la proclamación del principio de separación de poderes y de la independencia judicial, no se tradujeron en la configuración administrativa del Poder Judicial como organización separada del tronco central de la Administración Pública dirigida por el Gobierno, ni supusieron la ruptura de la vinculación orgánica entre el juez y el Poder Ejecutivo. Los jueces quedan integrados en el aparato administrativo del Estado, siendo su régimen en materia de selección, permanencia, promoción... muy semejante al del resto de funcionarios del Estado. Asimismo, es el Gobierno quien elabora el presupuesto de Justicia y quien asume todas las competencias en materia de medios materiales y personales (locales para sedes judiciales, retribuciones del personal judicial y no judicial al servicio de la Administración de Justicia, medios técnicos...). En resumen, la organización de la Administración de Justicia es parte natural del Poder Ejecutivo, apareciendo el Ministerio de Justicia como la institución clave del sector.
- 3.2.11. El denominado modelo americano -quizá sería más correcto decir latinoamericano- se caracteriza por la separación radical de poderes y por la asignación, en consecuencia, del papel directivo de la Administración de Justicia a los órganos judiciales, y especialmente a las Cortes y Tribunales Supremos, quedando excluido el Poder Ejecutivo de la gestión del aparato de la Justicia. Las Cortes Supremas gozan de competencias jurisdiccionales y administrativas: designación y remoción de los jueces de los niveles jurisdiccionales inferiores; inspección y régimen disciplinario del personal judicial; nombramiento y gestión del personal auxiliar; preparación y ejecución del presupuesto; y de manera

genérica, la gestión de los medios económicos y materiales de la Administración de Justicia.

3.2.12. Los Consejos de la Magistratura son órganos de carácter colegiado concebidos al margen de los tres Poderes clásicos del Estado -en consecuencia, situados fuera de la dependencia del Poder Ejecutivo, e incluso con el objetivo de desapoderar a éste de determinadas competencias en materia judicial- y a los que se otorgan notables atribuciones en el Sector Justicia, con la convicción de que una mayor autonomía de las instituciones que gobiernan el Poder Judicial ha de repercutir favorablemente tanto en la garantía de la independencia de los jueces en el desempeño de la actividad judicial como de la tutela judicial efectiva de los intereses y derechos de los ciudadanos. Estas instituciones encuentran su origen en las diferentes olas democratizadoras que se han producido en Europa y Latinoamérica durante las últimas décadas.

3.2.13. La razón de ser de esta nueva figura en los ordenamientos constitucionales radica en la insatisfacción que producían los dos modelos anteriores. Por un lado, el sistema tradicional se consideraba incompatible con la independencia judicial, al atribuir al Poder Ejecutivo competencias en materias directamente vinculadas con el estatuto del juez. Por otro lado, el modelo de radical separación de poderes tampoco se consideraba satisfactorio por tres razones básicas: (a) confusión del papel jurisdiccional (máxima instancia judicial) y gubernativo (tarea inspectora y sancionadora) de las Cortes Supremas, con el consiguiente peligro para la independencia de los órganos judiciales inferiores; (b) sobrecarga de trabajo en las Cortes Supremas; (c) falta de formación de los magistrados de las Cortes Supremas para llevar a cabo tareas gubernativas.

3.2.14. El objetivo perseguido con la creación de estas nuevas instituciones consiste en asegurar un gobierno de la organización judicial garante de la independencia del juez individual en la tarea de administrar justicia y eficaz en el cumplimiento de sus funciones, en el convencimiento de que una mayor autonomía institucional repercute positivamente en la consecución de ambos fines, los cuales estarían estrechamente vinculados entre sí.

3.2.15. Podemos caracterizar los Consejos de la Magistratura por los siguientes rasgos:

- (a) Son órganos no jurisdiccionales, con competencias en materia de gobierno judicial y de gestión administrativa, básicamente las vinculadas con lo que podemos denominar el estatuto del juez, desde su selección hasta su jubilación, incluidas las relativas a promoción, estabilidad, rendimiento y régimen disciplinario. Ello implica importantes consecuencias:

- (i) no se integran en la organización judicial en sentido estricto (Juzgados y Tribunales), ni se configuran como una instancia añadida;

- (ii) sus decisiones son revisables en vía jurisdiccional;
 - (iii) su actuación tiene forzosamente una dimensión política, no reglada, caracterizada por las nociones de oportunidad y coste;
- (b) Gozan de un relevante *status* constitucional que se traduce en autonomía, por un lado, en sus relaciones con los demás órganos constitucionales, y por otro, en su propia organización y cumplimiento de sus funciones. Habitualmente los Consejos cuentan con potestad normativa a efectos de auto-organización, de autonomía presupuestaria, y de funciones consultivas respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en materias relacionadas con la Justicia. Asimismo, suelen tener competencias en el nombramiento de algunos miembros de otros relevantes órganos vinculados con la Administración de Justicia.
- (c) Diferentes soluciones en materia de composición del órgano. Es un órgano de carácter colegiado con notable presencia judicial, que pretende verse compensada mediante la atribución al Parlamento de la designación de algunos (o todos) de sus miembros, o/y mediante la inclusión de personas no pertenecientes a la carrera judicial.
- (d) En ningún caso estos Consejos son concebidos como órganos de autogobierno del Poder Judicial, ni como una instancia representativa de los miembros de la carrera judicial. Al contrario, suele establecerse de manera explícita alguna conexión fundamentalmente con el órgano depositario de la soberanía popular. En todo caso, sería un error vincular independencia judicial con la consideración de los Consejos de la Magistratura como órganos de autogobierno del Poder Judicial.
- (e) No es habitual atribuirles la gestión del personal judicial auxiliar.
- (f) El reconocimiento de la dimensión forzosamente política de la actividad de los Consejos no implica que sea pacífica la consideración de estos órganos como responsables del diseño de la política judicial, ni la defensa de la atribución de iniciativa legislativa a los mismos. Intimamente vinculada a esta cuestión se encuentra la de la responsabilidad política de los miembros de los Consejos, cuestión tampoco pacífica.

3.2.16. Aunque quizá falte perspectiva histórica para hacer una evaluación de la actuación de los Consejos de la Magistratura, sí es constatable una generalización del modelo a pesar de las críticas de las que estas instituciones suelen ser objeto en los respectivos países. Por ello, puede concluirse que “pese a padecer notorias deficiencias y limitaciones, el sistema que representa es, desde el punto de vista de los principios y desde la perspectiva de la eficacia en su realización, menos malo que los demás a la hora de asegurar la independencia de los jueces en un Estado Social y Democrático de Derecho”.

3.2.17. Podemos plantearnos si los Consejos de la Magistratura, tal y como han sido concebidos, son una buena vía para alcanzar los dos grandes objetivos que justificaron su creación: por un lado, garantizar la independencia de jueces y magistrados en el desempeño de su actividad judicial; y por otro, prestar un eficiente servicio público en el Sector Justicia.

3.2.18. Dos son las críticas fundamentales que se hacen a los Consejos en tanto que instituciones dirigidas a garantizar la independencia judicial:

(a) En primer lugar, se dice que son instituciones externas al Poder Judicial que pueden representar un condicionamiento para su independencia, y se plantean dudas acerca de la oportunidad de crear una nueva institución responsable de la gestión de la justicia, si sigue siendo una instancia externa a la misma. Aunque efectivamente los Consejos pueden llegar a suponer condicionamientos a la independencia de los jueces en el ejercicio de la actividad judicial, lo cierto es que representan una fuente mucho menos peligrosa para la citada independencia que el Poder Ejecutivo, dado el poder de éste, los medios con los que cuenta, sus objetivos, así como la mayor dificultad de los Consejos -dada su composición- de imponer líneas ideológicas. En efecto, aunque no es incorrecto atribuir a los Consejos “el gobierno del Poder Judicial”, hemos apuntado la necesidad de interpretar la noción de gobierno como algo diferente a dirección, mando o jerarquía; esa noción de gobierno es más fácil que sea asumida por los Consejos de la Magistratura que por los Poderes Ejecutivos.

(b) En segundo lugar, se apunta que en ocasiones los Consejos pueden erigirse en correas de transmisión de otras instancias (partidos políticos, instancias judiciales...) que, a la postre, tendrían la capacidad de influir en la actividad de los jueces, condicionando su independencia. Si bien es cierto que ese peligro existe, puede evitarse estableciendo un sistema de nombramiento de sus miembros que requiera importantes apoyos, quitando de ese modo sesgos partidistas. Además, parece razonable que en el seno de los Consejos de la Magistratura se reflejen las posiciones ideológicas, políticas y profesionales presentes en otros ámbitos, sobre todo, en lo relativo a una mejor garantía del derecho a la tutela judicial efectiva. El peligro a evitar, y que es más fácil de evitar en relación con los Consejos que con los Ministerios, es que esas influencias se concreten en el momento jurisdiccional.

3.2.19. Por lo que respecta a la capacidad de los Consejos de prestar un eficiente servicio público en el Sector Justicia, la experiencia de algunos países muestra la dificultad de llevar a cabo esa tarea debido a la pluralidad existente de órganos con competencias en materia de Justicia, pluralidad que en muchas ocasiones implica descoordinación -cuando no conflictos- y que puede dificultar el diseño de una política coherente en esta materia. El carácter indubitadamente político de esta actividad plantea cuestiones acerca de la legitimidad de un órgano que no está concebido como un sujeto activo del proceso político. En este sentido, ha

sostenido Linn Hamnergren que “Tribunales y Consejos más independientes han generado con frecuencia una escalada de conflictos con las otras ramas del poder, llevando a algunos ciudadanos y muchos políticos a poner en duda la sabiduría de conferirles mayor autonomía” (pág. 14).

3.2.20. El importante rol que desempeñan los Consejos de la Magistratura en tanto que garantes de la independencia de jueces y magistrados y como responsables del establecimiento de un eficiente servicio público en el Sector Justicia no supone que sus integrantes estén sometidos a un régimen de responsabilidad política semejante al de los miembros del Poder Ejecutivo. Es verdad que normalmente deben rendir cuentas de su gestión ante el Poder Legislativo, pero no parece pacífica la aceptación de una suerte de control parlamentario de la gestión de los miembros de los Consejos que pudiera desembocar en una reprobación o censura. Algunos teóricos han sostenido que existen suficientes contrapesos en los sistemas constitucionales como para necesitar de ese tipo de control parlamentario. Además el carácter colegiado de estos órganos hace que la responsabilidad de sus miembros no pueda ser exigida individualmente.

3.2.21. Los Consejos de la Magistratura -puede decirse- son objeto y sujeto de los procesos de reforma judicial. Son objeto de la reforma pues su creación está estrechamente vinculada a los procesos democratizadores vividos en Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial y en la década de los setenta, en América Latina en la década siguiente, y en Europa del Este en la última década del pasado siglo XX. Reflejan asimismo la importancia de los enfoques sistémicos e institucionales en los citados procesos de reforma judicial, que hicieron de las garantías institucionales de la independencia judicial la piedra angular de los mismos. La existencia de una institución autónoma de gobierno del Poder Judicial se considera que favorece la consecución de los dos objetivos básicos de todo proceso de reforma judicial: independencia judicial y servicio público justicia eficiente. Concretamente en Latinoamérica, los Consejos representan la voluntad de superar una realidad conflictiva marcada por la aspiración histórica -y sin duda idealizada- de la rama judicial a gozar de una autonomía semejante a la norteamericana, y una práctica caracterizada por la intervención del Poder Ejecutivo en asuntos judiciales.

3.2.22. Los Consejos de la Magistratura desempeñan el papel de sujetos de la reforma judicial desde el momento en que su propia naturaleza señala los fines que deben cumplir y dadas las importantes competencias que les han sido conferidas en el gobierno del Poder Judicial. Cuentan con importantes ventajas para llevar a cabo esa tarea, dada su composición, su estrecho contacto con los órganos judiciales y la información de la que disponen para conocer sus necesidades y problemas, y para proponer soluciones a los mismos. Sin embargo, tal y como ha señalado Fernando Carrillo, “la reforma del sistema de justicia no puede quedar limitada a las autoridades judiciales(...) La reforma es imposible sin contar con sólidos consensos nacionales” (págs. 52-53), consensos de los que deben participar los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y los representantes de la sociedad civil.

3.3. Diseño constitucional y legal.-

El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia fue creado por la Constitución Política (CP) de 1991. La Carta Magna, la Ley 270/1996 (de 7 de marzo) Estatutaria de la Administración de Justicia, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en estas materias constituirán el material básico de análisis del segundo apartado destinado a estudiar el **diseño constitucional y legal** del Consejo colombiano (ver anexo I). Si bien una reflexión de estas características es siempre pertinente, en el caso que nos ocupa lo es más por las siguientes razones:

- 3.3.1. Se trata de una institución novedosa en la historia constitucional colombiana, cuya introducción por parte de la CP no fue pacífica, encontrándose fuertes resistencias tanto en el Poder Ejecutivo (que se veía privado de importantes competencias, además de relevante influencia), como en el Poder Judicial - especialmente en las altas Corporaciones- que veía recortadas igualmente sus competencias e influencia.
- 3.3.2. Su introducción supuso un cambio muy profundo en el modelo de administración de justicia, toda vez que el anteriormente existente se caracterizaba por compatibilizar una autonomía e independencia orgánica casi absolutas (se ha dicho que se trataba de “un caso de autonomía judicial casi único en el mundo”) con una dependencia prácticamente total del Poder Ejecutivo -del Ministerio de Justicia- a nivel administrativo y financiero.
- 3.3.3. Si bien existen en Derecho Comparado instituciones análogas al CSJ, lo cierto es que el Consejo colombiano tiene un diseño original y ha asumido importantes competencias en materia de administración de la Rama Judicial, configurándose quizá como el Consejo de la Magistratura más poderoso de los existentes.
- 3.3.4. Por todo ello, puede decirse que el CSJ es el resultado de una clara apuesta del Constituyente colombiano por una verdadera independencia y modernización del Poder Judicial;
- 3.3.5. El desarrollo legal de la CP no ha sido pacífico:
 - si bien el CSJ comenzó su andadura el 15 de marzo de 1992, lo cierto es que hasta la Sentencia de la Corte Constitucional C-265 de 8 de julio de 1993 no se despejaron las dificultades normativas que surgieron con la expedición del Decreto 2652 de 1991 que no precisó en la Sala Administrativa del CSJ la exclusividad de las funciones puramente administrativas; de hecho, varias decisiones de la SA fueron demandadas

ante el Consejo de Estado y anuladas por esta Corporación alegando falta de reglamentación legal;

- la Ley Estatutaria 270/1996 que, si bien ha sido concebida por algunos como un intento de rediseñar el modelo constitucional de Administración de Justicia (de hecho introduce dos órganos no previstos por la CP: la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), reconoce a la SA las herramientas legales para llevar a cabo su tarea de administrar la Administración de Justicia;
- por otro lado, la CC fundamentalmente con la sentencia C-037 de 1996, destinada a analizar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, al tiempo que declaraba inexecutable el artículo de la Ley, propuso una interpretación de algunos artículos de la CP que ha merecido algunas críticas;

3.3.6. Durante estos diez años de vigencia constitucional, el Gobierno ha promovido dos proyectos de acto legislativo, destinados a reformar el Título VIII de la CP, “De la Rama Judicial”, y especialmente el capítulo VII que regula el Consejo Superior de la Judicatura. No parece exagerado afirmar la existencia de una clara voluntad política por parte de algunos representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de desnaturalizar -si no suprimir- el CSJ;

3.3.7. No hay acuerdo en la evaluación de la gestión del CSJ durante estos diez años de existencia, siendo la discrepancia existente más radical de lo razonable;

3.3.8. El diseño constitucional presenta algunas cuestiones controvertidas, que deben ser objeto de análisis. Sin afán de exhaustividad, podrían señalarse las siguientes:

- (i) la relevancia que la propia CP otorga a las dos Salas que componen el CSJ cuestiona su naturaleza como una institución homogénea; las diferentes atribuciones que la CP otorga a una y otra, su naturaleza diferente -judicial y político-administrativa-, su diferente composición, incluso la diferente legitimidad de origen de sus miembros, quita peso político e institucional al CSJ como institución única y homogénea;
- (ii) la SA -con importantes competencias en materia de política y administración judicial- parece responder a la idea de autogobierno del Poder Judicial; sus miembros son elegidos por las Corporaciones Judiciales en la siguiente proporción: 2 la Corte Suprema, 1 la Corte Constitucional y 3 el Consejo de Estado; la consideración de los Consejos de la Magistratura como órganos de autogobierno de la Rama Judicial es muy discutida entre la doctrina y entre los representantes políticos;

- (iii) la SJD está concebida como un órgano judicial en el sentido de que desempeña tareas jurisdiccionales; su creación implicó la aparición de una nueva jurisdicción -la disciplinaria-, junto a la ordinaria, la contencioso administrativa y la constitucional; la dimensión judicial de la SJD es compatible con que la elección de sus miembros sea realizada por el Congreso de la República de ternas enviadas por el Gobierno; si la creación de esta jurisdicción disciplinaria como una verdadera jurisdicción ha podido ser interpretada -de manera discutible- como una garantía de la independencia judicial, el modo de elección de sus miembros cuestionaría esa hipótesis;
- (iv) las Corporaciones Judiciales -especialmente la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado- unen a su dimensión jurisdiccional (son Tribunales de Casación de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa respectivamente), importantes competencias en materia de política institucional, especialmente en lo referente a nombramientos de los miembros de importantes instituciones del Estado, así como de jueces;
- (v) la CP prevé la creación de Consejos Seccionales de la Judicatura por parte de la SA del CSJ; ¿se trata de voluntad de descentralización política o administrativa?; la CP configura la Rama Judicial como única para toda la República, por lo que la creación de estos Consejos Seccionales parece obedecer más a una voluntad de descentralización administrativa, o desconcentración;
- (vi) la proclamación de la independencia del Poder Judicial no va acompañada de una regulación constitucional del Estatuto del Juez que garantice adecuadamente esa independencia, no proclamándose un principio básico como es el de la inamovilidad. La propia CP (art. 125), la LE y la práctica del CSJ han profundizado en esa cuestión, desarrollando las exigencias implícitas en la noción de independencia judicial. Algunas observaciones pueden, sin embargo, resultar pertinentes:
 - (a) si bien podría admitirse un cupo de Magistrados de la Corte Suprema y del CE que no fueran miembros de la Carrera Judicial, pareciera deseable que una mayoría de los mismos sí fueran miembros de la citada Carrera;
 - (b) las competencias otorgadas a la CS, el CE, y a los Tribunales Superiores en materia de nombramientos de jueces y magistrados puede resultar contradictoria con su consideración como órganos estrictamente judiciales, al tiempo que pueden entrar en conflicto con las competencias del CSJ;
 - (c) el modelo de Carrera Judicial diseñado por la LE e implementado por la SA del CSJ garantiza los principios básicos inherentes a la noción de independencia judicial; tan sólo en la fase de selección

y en la de evaluación pudiera existir mayor discrecionalidad de la deseable en los órganos de decisión;

(d) la inexistencia de continuidad entre los diferentes estamentos de la Carrera Judicial pudiera interpretarse como una limitación del modelo;

(vii) si bien la CP no establece la responsabilidad de los Magistrados de la SA por su gestión, la LE señala en su artículo 79 que la Sala Plena del CSJ debe “adoptar el informe anual que será presentado al Congreso de la República sobre el Estado de la Administración de Justicia”. En este mismo sentido añade en el art. 80:

- “Con el fin de explicar el contenido del informe, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, concurrirá a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes en sesiones exclusivas convocadas para tal efecto”;
- “En todo caso, el Congreso de la República podrá invitar en cualquier momento a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura para conocer sobre el estado de la gestión y administración de la Rama Judicial”;

3.4. Organización interna.-

La **Organización Interna** del CSJ debe ser abordada igualmente en el informe a elaborar por el consultor y no sólo por la mención que se hace a este tipo de cuestiones en los términos de referencia de la asistencia, cuando se apunta la necesidad de analizar el funcionamiento interno de la institución, o de formular propuestas tendentes a garantizar un funcionamiento eficiente de la misma.

3.4.1. Existen otras buenas razones para destinar una parte del informe al estudio del modelo de organización interna del CSJ:

- (i) Esta sugerencia encaja perfectamente con las tendencias imperantes en las diferentes Administraciones Públicas que han asumido la necesidad de evaluar tanto la eficiencia de su gestión, como la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, y que persiguen alcanzar -en consecuencia- un modelo racional de organización interna.
- (ii) El Consejo Superior de la Judicatura, aunque puede considerarse una institución joven, pues apenas tiene diez años de existencia constitucional, y a pesar del cuestionamiento de su existencia por parte de algunos sectores políticos, económicos, sociales y judiciales, lo cierto es que debe compatibilizar su reflexión sobre la conflictiva cuestión de

su viabilidad institucional, con la asunción de que su principal reto es conseguir un óptimo aprovechamiento de su capacidad en aras de prestar un eficiente servicio público a los ciudadanos. En este sentido, tanto la CP como la LE señalan que “la Administración de Justicia es función pública”. La razón de ser de los Consejos de la Judicatura -tal y como se apunta en otro lugar de este informe- radica precisamente en la convicción existente de que una mayor autonomía en la administración de la Rama Judicial redundaría necesariamente en una mayor eficiencia en la prestación del servicio público justicia -además de en una mayor garantía del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva.

- (iii) La Sala Administrativa del CSJ responde en su composición a la idea de “autogobierno judicial”, tiene una estructura de órgano deliberante, y asume competencias fundamentalmente ejecutivas, derivadas de su misión básica de “administrar la Rama Judicial”. Todo ello, como ocurre en instituciones análogas de otros países latinoamericanos y europeos, puede derivar en algunas disfuncionalidades, pues los criterios de representatividad y pluralismo consustanciales a la noción de autogobierno y a su carácter deliberante, entran en contradicción con los principios de jerarquía y eficacia básicos en las estructuras ejecutivas.

3.4.2. Los objetivos básicos que un estudio de la organización interna de la SA del CSJ (o eventualmente del propio CSJ) debe perseguir son tres:

- (i) analizar de manera sistemática y evaluar las Unidades y Órganos existentes en su seno con la finalidad de ajustar su organización a los cometidos y funciones que la CP y la LE le atribuyen;
- (ii) ajustar su planta de personal en términos cuantitativos y cualitativos en función de las tareas a desarrollar, tomando en consideración tanto su volumen como complejidad;
- (iii) evaluar las productividades de los diferentes departamentos y mejorar, así, su eficiencia;

3.4.3. En ese marco, las cuestiones a abordar en el citado estudio deberían ser las siguientes:

- (i) analizar los procesos de toma de decisiones (por el órgano político);
- (ii) analizar el sistema de relaciones y comunicación de los órganos técnicos entre sí y entre éstos con los Magistrados y con la Sala;
- (iii) analizar y diagramar los procedimientos de gestión por parte de los órganos técnicos, así como su carga de trabajo;

- (iv) analizar la actual estructura orgánica de los órganos técnicos y eventualmente definir un nuevo organigrama que se adecue a las necesidades de la Sala;

3.4.4. Señalan los expertos que dos son los grandes modelos metodológicos existentes dirigidos a diagnosticar y evaluar las organizaciones:

- (i) control sistemático y comprobación de las actividades de las distintas unidades de la organización por parte de equipos externos utilizando métodos de observación y de medición de tiempos, resultados, etc.;
- (ii) autorregistro por los propios empleados -mediante cuestionario y otras técnicas- del tipo e intensidad de las actividades que desarrollan;

Las organizaciones que operan en el Sector Público ofrecen -según las doctrinas más respetadas- serias dificultades para la aplicación de técnicas objetivas de medición y evaluación, habiéndose generalizado en las mismas la utilización de las técnicas basadas en el autorregistro.

3.4.5. Un análisis de estas características debería llevarse a cabo de acuerdo con la siguiente metodología:

- Estudio preliminar: Sus objetivos son:
 - (i) alcanzar un grado inicial de conocimiento del CSJ: necesidades, problemas, áreas de mayor interés;
 - (ii) establecer hipótesis de trabajo y concretar las áreas funcionales y organizativas merecedoras de especial atención;
 - (iii) elaborar una programación detallada para las siguientes fases del trabajo;
- Análisis detallado y trabajo de campo: En consonancia con la tesis antes defendida de basar este análisis en el autorregistro por los propios empleados -mediante cuestionario y otras técnicas- del tipo e intensidad de las actividades que desarrollan, esta etapa comenzará con la constitución de equipos mixtos de trabajo con participación de miembros de la organización sometida a análisis y de expertos ajenos a la misma.
- Informe: A partir de la información obtenida en la etapa anterior, se elabora un informe de diagnóstico y mejora de la organización, que incluye, además de los contenidos del análisis, las conclusiones alcanzadas, y las recomendaciones para subsanar las deficiencias detectadas y mejorar la gestión.

3.4.6. Las técnicas habitualmente empleadas en este tipo de trabajos son las siguientes:

- análisis documental: normativa, informes, estudios previos, etc.;
- entrevistas personales;
- reuniones de grupo;
- sistema de análisis organizacional o análisis funcional cruzado;
- diagramación de procedimientos;
- análisis de tiempos;

3.4.7. A partir del análisis documental llevado a cabo por el consultor, así como de las entrevistas personales celebradas durante la misión de identificación realizada por el mismo y antes mencionada, se sugiere la oportunidad de un análisis diagnóstico como el antes apuntado, que debe asumir los importantes trabajos emprendidos por la SA del CSJ en esta materia, y se formulan algunas hipótesis que deberían ser verificadas posteriormente:

- (i) necesidad de deslindar con precisión las competencias de la Sala Plena del CSJ, de la Sala de Gobierno y de la Sala Administrativa;
- (ii) debilidad de la figura del Presidente de la SA (y del CSJ); la duración del mandato de un año impide la puesta en práctica de líneas políticas de actuación;
- (iii) difícil ubicación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el organigrama del CSJ y de la SA:
 - al igual que la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial (CIRJ), la DEAJ no estaba prevista en la CP, creándose en virtud de lo establecido en la LE;
 - legitimidad ajena a la SA: nombramiento de terna propuesta por la CIRJ;
 - si bien su actuación está supeditada a las directrices marcadas por la SA, goza de muy amplios márgenes de autonomía;
 - difícil delimitación entre competencias puramente ejecutivas - competencia de la DEAJ- y de planeación y elaboración de proyectos;
 - difícil delimitación de la adscripción de las Unidades Administrativas a la SA o a la DEAJ; en consecuencia, difícil delimitación de las competencias entre las Unidades Administrativas adscritas a la SA y a la DEAJ, y problemas de coordinación;

- ¿doble planta de personal: por un lado, los designados por la SA; por otro lado, los designados por la DEAJ?
 - si bien el Director Ejecutivo de Administración Judicial es -en virtud de lo establecido en la LE- el Secretario General del CSJ y el Secretario Ejecutivo de la SA, no aparece concebido como la cabeza visible de los órganos técnicos del CSJ o/y de la SA;
- (iv) sobre el proceso de toma de decisiones, antes de formular las hipótesis de trabajo, deben hacerse una serie de consideraciones teóricas:
- a) la CP, la LE, y los diferentes reglamentos internos del CSJ parecen configurar a la SA del CSJ como una organización típicamente “administrativa” (“burocrática”, en la jerga especializada), sujeta, por tanto, tanto en su estructura como en su funcionamiento a normas jurídicas que regulan la globalidad de su actividad;
 - b) sin embargo, en algunas instituciones análogas de otros países, igualmente diseñadas como organizaciones administrativas, se ha observado una evolución, sobre todo en la articulación del proceso de adopción de decisiones, hacia dos tipos de modelos diferentes al administrativo, y diferentes entre sí;
 - c) por un lado, el modelo consistente en un reparto de competencias entre los miembros de la organización, los cuales se erigen en delegados con capacidad ejecutiva en el área de su competencia; este modelo, denominado por los expertos “de proceso o anarquías organizadas”, resulta sumamente operativo, si bien implica una cierta relajación de los mecanismos de control; solamente puede funcionar cuando la organización es muy homogénea y no existen discrepancias a la hora de fijar sus objetivos, lo cual no suele ser -por la propia naturaleza de estas instituciones- una nota característica de los Consejos de la Magistratura;
 - d) el segundo modelo (“político o pluralista”) parte de la existencia en el seno de la organización de planteamientos diferenciados a la hora de determinar sus líneas de actuación, y asume el consenso como la fórmula más adecuada para adoptar decisiones; este modelo -insólito en el ámbito de las organizaciones públicas- refuerza los mecanismos de control, pero implica menor operatividad y dificulta la comunicación entre el nivel político o decisorio de la organización y los órganos técnicos;
 - e) en este marco, los problemas que pueden surgir en los procesos de toma de decisiones son del siguiente tenor:
 - ¿cómo se reparten los asuntos entre los Magistrados?

- lentitud, excesiva complejidad y falta de ejecutividad;
 - dificultad para que los Magistrados puedan tener un conocimiento adecuado de todas las cuestiones a debatir en Sala;
 - tratamiento indiferenciado de asuntos de gran complejidad que requieren deliberación y de otros de menor entidad;
 - excesivos asuntos menores de carácter administrativo en los órdenes del día del Pleno de la SA;
 - ¿existen cauces institucionalizados para la formulación por parte de los Magistrados no Ponentes de observaciones a las propuestas remitidas al Plenario?
- f) debe señalarse que la SA, consciente de este tipo de problemas, ha abordado un plan de trabajo destinado a distribuir racionalmente competencias entre sus miembros y a racionalizar los procesos de toma de decisiones y de elaboración de propuestas;
- (v) En relación con la organización de los órganos técnicos, cabe hacer las siguientes observaciones:
- a) inexistencia de un órgano técnico (¿Secretario General?) imprescindible en este tipo de organizaciones, que aúne tres condiciones:
- órgano de asistencia al Presidente y al Pleno de la SA;
 - órgano directivo superior de la estructura técnica;
 - órgano ejecutivo con competencias propias;
- b) relación de multidependencia de los responsables de los órganos técnicos respecto de los Magistrados, lo cual puede redundar en:
- limitada autonomía de los responsables de los órganos técnicos;
 - excesiva complejidad y falta de operatividad de los procedimientos en los órganos técnicos en su interacción con los órganos de decisión;
 - deficiencias en los cauces institucionalizados de coordinación y comunicación entre los diversos órganos técnicos y entre éstos y los órganos decisorios;

- indefinición de criterios de distribución de funciones
 - indefinición de criterios comunes que unifiquen la actuación de los órganos técnicos;
- (vi) La CP (art. 254.2) prevé la posibilidad de crear Consejos Seccionales de la Judicatura integrados como lo señale la ley. En la LE (art. 82) se dice que “habrá Consejos Seccionales de la Judicatura en las ciudades cabecera de Distrito Judicial que a juicio de la Sala Administrativa del Consejo Superior resulte necesario”. En relación con los mismos se plantean algunas cuestiones:
- a) ¿su creación obedece a criterios de descentralización política o administrativa? Si bien -tal y como se apuntaba en otro lugar de este informe- la CP configura la Rama Judicial como única para toda la República, y por tanto, la creación de estos Consejos Seccionales parece obedecer más a una voluntad de descentralización administrativa, o desconcentración, lo cierto es que la configuración que de los mismos hace la CP y fundamentalmente la LE pudiera llevar a otra conclusión;
 - b) relación con las Unidades Administrativas de la SA;
 - c) relación con las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial;

3.5. Finanzas².-

3.5.1. Cualquier análisis de la situación de la justicia en Colombia debe destinar una parte del mismo al estudio de las finanzas de la Rama Judicial, pues el notable esfuerzo que hizo el Estado colombiano durante la década de los 90 para poder

² Este apartado está elaborado a partir de la siguiente documentación:

- a) Plan Sectorial para la Rama Judicial, 1999-2002, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, noviembre de 1998;
- b) Plan de Desarrollo de la Justicia, 1995-1998, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, noviembre de 1994;
- c) Seis años de gestión, Informe Ejecutivo, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, febrero de 1999;
- d) Diagnóstico de las Finanzas de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura-Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Bogotá, agosto de 1999.
- e) Informe de Labores, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Bogotá, 1999

implementar el nuevo modelo de administración de justicia diseñado por la Constitución de 1991, no puede ser mantenido debido a la difícil situación económica que viene padeciendo el país durante los últimos años. Colombia puede decirse que, a diferencia de otros países latinoamericanos, no ha logrado resolver sus problemas de exceso de gasto público y de déficits fiscales persistentes y crecientes. Un dato resulta revelador: entre 1990 y 1997 el gasto del Gobierno central se incrementó en un 7% del PIB, mientras que en el mismo periodo los ingresos se incrementaron un 3.75%. La conclusión es que ya desde 1999 el Presupuesto General de la nación no ha podido crecer como lo hizo durante los años inmediatamente anteriores.

3.5.2. El Sector Justicia quedó configurado del siguiente modo:

- a) Rama Ejecutiva: Ministerio de Justicia e instituciones vinculadas: INPEC, Superintendencia de Notariado y Registro, y Dirección Nacional de Estupefacientes. Supone el 26% del total del gasto público en el Sector Justicia;
- b) Rama Judicial: Sector Jurisdiccional, Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), Fiscalía General de la Nación e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El Sector Jurisdiccional está integrado por las Jurisdicciones Constitucional, Ordinaria, Contencioso Administrativa, y las especiales (Indígenas y de Paz). Supone el 74 % del total del gasto público en el Sector Justicia;

3.5.3. El gasto público destinado a la Rama Judicial se desdobra en dos grandes apartados:

- a) gastos de funcionamiento: servicios personales, gastos generales y transferencias; se financian en su totalidad con cargo al Presupuesto General de la Nación; el grueso de este rubro va dirigido a salarios y prestaciones a funcionarios y empleados; supone aproximadamente el 95% del gasto de la Rama Judicial;
- b) gastos de inversión: se financian con cargo a los Fondos Especiales que serán analizados posteriormente; las inversiones de la Rama han ido dirigidas fundamentalmente a la adquisición, remodelación y construcción de sedes, y en menor medida a la compra de equipos y sistemas de computación; supone aproximadamente el 5% del gasto de la Rama Judicial;

3.5.4. Los Fondos Especiales aparecen definidos en el artículo 30 del Decreto 111 de 1996:

“Constituyen Fondos Especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico

así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”

3.5.5. Inicialmente la Rama Judicial financia sus proyectos de inversión con cargo a tres tipos de Fondos Especiales:

(a) Ley 55/1985: el Sector Justicia percibe ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras ante la Superintendencia de Notariado y Registro:

- destino: financiación de construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios;
- queda a disposición y discrecionalidad del Departamento Nacional de Planeación proponer la distribución y monto de los recursos obtenidos por esta vía;

(b) Ley 6/1992: el 10% de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales va dirigido a la Administración de Justicia:

- el Gobierno Nacional mediante reglamento fija los mecanismos de control para garantizar el pago de dicho aporte, así como la forma y plazos para su cancelación;
- el control de este aporte corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DEAN), por Decreto 1960 de 30 de septiembre de 1993;

(c) Ley 66/1993: el 100% de los rendimientos de los depósitos judiciales va dirigido al Sector Justicia, distribuyéndose del siguiente modo:

- 70% a proyectos de inversión de la Rama Judicial;
- 30% al INPEC;

3.5.6. Las razones que explican el incremento del gasto público en el Sector Justicia en la década de los 90 (a un ritmo del 11% anual) han sido fundamentalmente tres:

- la creación por parte de la CP de nuevas instituciones: Consejo Superior de la Judicatura, Corte Constitucional, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); una vez establecidas estas instituciones, parece razonable que el esfuerzo presupuestario se mitigara;

- notable ampliación de la planta de personal: de 26.000 a más de 40.000 en 1998;
- ajustes salariales: el esfuerzo realizado para dotar de recursos humanos bien remunerados al sector ha sido calificado por Fedesarrollo como “enorme”; las remuneraciones han crecido en promedio en el Sector Justicia a una tasa del 39,1% anual, frente al 34,8% en el resto de entidades del Gobierno Central. Así, por ejemplo, la remuneración promedio anual en el sector era de 12,6 millones, mientras que en las otras entidades del Gobierno Central ascendía a 7,8 millones.

3.5.7. Sin embargo, y a pesar de ese incremento del gasto público en el Sector Justicia, muchas cuestiones básicas siguen pendientes de resolución, como lo indica el “Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial (1999-2002)”:

- a) Por lo que respecta a los gastos de funcionamiento, éstos no deben verse incrementados notablemente pues la planta de personal no debe aumentar y las mejoras en los salarios relativos no parecen justificadas. El objetivo en este apartado debe ser racionalizar la distribución de la planta de personal con base en el mapa judicial.
- b) En relación con los proyectos de inversión, las prioridades fijadas por la Rama Judicial son:
 - (i) modernización de la gestión pública judicial a través de la inversión en infraestructura física y medios tecnológicos;
 - (ii) actualización del sistema judicial mediante la construcción de conocimiento orientado a obtener propuestas legislativas y desarrollos normativos que permitan simplificar los procedimientos judiciales para asegurar el acceso real de los ciudadanos a la administración de justicia;
 - (iii) fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación en los despachos judiciales y de administración a través de la implementación de modelos administrativos que faciliten la organización interna;
 - (iv) profesionalización y promoción de los funcionarios y empleados de la rama judicial mediante la implementación de los recursos académicos y la adecuación y actualización de los sistemas de carrera judicial;
 - (v) ampliación de la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la rama judicial, adecuando y actualizando los componentes del mapa judicial y administrativo que faciliten el acceso a los aparatos estatales de justicia;

c) Este programa se evaluó en 297.020 millones de pesos, distribuidos del siguiente modo:

- modernización de la gestión pública judicial a través de la inversión en infraestructura física (166.370 millones) y medios tecnológicos (65.000 millones);
- actualización del sistema judicial mediante la construcción de conocimiento orientado a obtener propuestas legislativas y desarrollos normativos que permitan simplificar los procedimientos judiciales para asegurar el acceso real de los ciudadanos a la administración de justicia (12.250 millones);
- fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación en los despachos judiciales y de administración a través de la implementación de modelos administrativos que faciliten la organización interna (11.200 millones);
- profesionalización y promoción de los funcionarios y empleados de la rama judicial mediante la implementación de los recursos académicos y la adecuación y actualización de los sistemas de carrera judicial (28.700 millones);
- ampliación de la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la rama judicial, adecuando y actualizando los componentes del mapa judicial y administrativo que faciliten el acceso a los aparatos estatales de justicia (13.500 millones);

3.5.8. La cuestión de las finanzas de la Rama Judicial es una cuestión conflictiva que enfrenta a la SA del CSJ, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación dependiente de la Presidencia de la República.

3.5.9. El planteamiento de la SA del CSJ viene recogido básicamente en el Informe “Seis años de gestión” y puede resumirse del siguiente modo:

3.5.9.1. El Plan de Desarrollo de la Justicia (1995-1998) elaborado por el CSJ no obtuvo la financiación necesaria para poder ser ejecutado en los términos previstos por el CSJ. En el documento “Justicia para la Gente. Plan de Desarrollo para la Justicia (1995-1998)” presentado por el CSJ, el Ministerio de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), llama la atención el último párrafo del apartado IV “Costos y financiación del plan”, que dice literalmente: “El Gobierno Nacional asegurará el crecimiento real de los recursos asignados a la Rama Judicial para el cumplimiento de los programas enunciados en este Plan”:

- (i) Dicho Plan de la Rama Judicial se evaluó en 225.855 millones, distribuidos de la siguiente manera:
- presupuesto de funcionamiento: 45.793 millones de pesos
 - presupuesto de inversión: 180.062 millones de pesos:
 - + infraestructura: 152.552
 - + desarrollo del recurso humano: 15.061
 - + investigaciones básicas aplicadas: 7.449
 - + informatización judicial: 5.000
- (ii) El rezago presupuestario alcanzó la cifra de 176.290 millones de pesos:
- proyectos de inversiones: 87.662 millones de pesos (48% de lo presupuestado)
 - desfinanciación Plan informático: 23.236 millones
 - desfinanciación Ley 270/1996: 40.429 millones
 - desfinanciación creaciones mapa judicial: 24.963 millones

3.5.9.2. En este mismo sentido, en el Informe de Labores de 1999 presentado por la DEAJ se muestra que de los 787.008 millones de pesos programados y solicitados al Gobierno de la Nación, el presupuesto apropiado de manera definitiva fue de 706.805 millones (80.203 millones menos de los programados). Con posterioridad, la Dirección del Tesoro Nacional aprobó un Programa Anual mensualizado de Caja (PAC) por 626.541 millones. Los programas más afectados fueron los de inversión: los pagos significaron el 26.46% de los compromisos adquiridos;

3.5.9.3. No se están aprovechando todas las fuentes de financiación existentes legalmente, o se están aprovechando de forma parcial. Además se presentan problemas en el recaudo, liquidación y distribución de estos recursos, tal vez por la inexistencia de una adecuada fiscalización del proceso.

3.5.9.4. Existen algunos Fondos Especiales que, a pesar de haber sido concebidos para contribuir a la financiación de la inversión de la Rama

Judicial, no han sido distribuidos oportunamente. El CSJ cita los siguientes:

- (i) Multas (arts. 3 y 6 de la Ley 66/1993)
- (ii) Caucciones prendarias (arts. 4 y 6 de la Ley 66/1993)
- (iii) Impuesto del 3% sobre el valor de los remates (art. 7 de la Ley 11/1987 y Ley 66/1993)
- (iv) Prescripción de depósitos judiciales (art. 9 de la Ley 66/1993)
- (v) Elementos decomisados por las autoridades judiciales (art. 9 del Decreto 1208/1973 y art. 25 del Decreto 1742/1973)
- (vi) Rendimientos de inversiones transitorias (art. 12 Ley 179/1994; art. 2 Ley 225/1995; art.25.20 Ley 80/1993)
- (vii) Extinción de dominio sobre bienes adquiridos en forma ilícita (art. 26 Ley 333/1996)
- (viii) Porcentaje sobre la venta de los bienes declarados de contrabando o abandono (art. 14 Ley 55/1985, derogado por art. 21 Ley 383/1997)

3.5.9.5. Los ingresos de la Rama se verían notablemente incrementados. Las estimaciones del CSJ son las siguientes:

- (a) para los años 1999-2002, de los 260.000 millones de pesos en concepto de depósitos judiciales, cerca del 15% (40.000 millones) pueden ingresar en la Rama Judicial por la vía de la prescripción a la que hace referencia el art. 9 de la Ley 66/1993;
- (b) para el mismo periodo, podrían ingresarse aproximadamente 16.000 millones de pesos en concepto de rendimientos de inversiones temporales, del impuesto del 3% sobre el valor de los remates, y del valor de los elementos decomisados por autoridades judiciales;

3.5.9.6. No existen para los Fondos Especiales criterios técnicos de distribución en el interior de la Rama Judicial y no hay participación de la Administración de Justicia en la discusión de las asignaciones para cada periodo presupuestal. En la actualidad, la distribución del monto global que le corresponde a las entidades de la Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación e Instituto de Medicina Legal) se realiza de acuerdo con el comportamiento histórico de estos recursos. Por ello, resulta imprescindible alcanzar un acuerdo

entre las entidades de la Rama Judicial para distribuir esos recursos según sus necesidades, prioridades y eficiencia. Los datos ofrecidos por el CSJ son muy elocuentes:

- (i) Ley 55 de 1985: El CSJ ha ido perdiendo participación en la distribución de estas contribuciones en el periodo 1995-1998 (1995:46%; 1996:41%; 1997:33%; y 1998:20%), recuperándola en el último bienio (42,52% y 38,56%);
- (ii) Ley 6 de 1992: El CSJ ha perdido participación en estos ingresos: hasta el año de 1995 recibía el 100% de los recursos asignados; en 1996, éstos se reducen al 55%, en 1997 al 47%, mientras que en 1998 no hubo asignación; este descenso se explica por la falta de control sobre los recursos. En 1999, la participación ha sido del 22,37% y en 2000 del 62,05%.
- (iii) Ley 66 de 1993: Analizando el periodo 1992-1998 se concluye que no existe un criterio definido para distribuir estos recursos; en el caso del CSJ, la participación ha oscilado entre el 10% y el 29% en 1998. Además debe destacarse que los ingresos verificados con las entidades bancarias que giran a la Nación el rendimiento de los depósitos judiciales son superiores a las cantidades distribuidas por el Gobierno. En 1999 la participación alcanzó el 46,64%, y el 44,50% en 2000;

3.5.9.7. El flujo de los recursos provenientes de los Fondos Especiales hacia la Administración de Justicia no es coherente con la captación de los mismos por la Dirección del Tesoro Nacional. En efecto, debido a su naturaleza jurídica, estos recursos no deberían tener restricciones de Programa Anual de Caja (PAC) si el recaudo es igual a la apropiación. Sin embargo, en 1999 de 56.193 millones de pesos apropiados en el presupuesto de inversión del CSJ, se asignaron 13.000 millones de PAC (el 23% de la apropiación).

3.5.9.8. Los mecanismos de fortalecimiento de las finanzas de la Rama Judicial propuestos por el CSJ se resumen en:

- (i) Reforma de las leyes
- (ii) Realización de procesos de titularización
- (iii) Sustitución de activos
- (iv) Mayor eficacia de la jurisdicción coactiva

- (v) Regulación y puesta en marcha de la prescripción especial de la Ley 66/1993

3.5.9.9. En el Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial se considera que este Plan podría ser financiado al 100% (297.020 millones) con los ingresos provenientes de (todos) los Fondos Especiales, si se potenciaran los mecanismos de fiscalización de los procesos de recaudo, liquidación y distribución de los mismos;

3.5.9.10. El Consejo Superior de la Judicatura no ha sido partidario de introducir tasas judiciales para financiar las inversiones de la Rama Judicial, a pesar de que en el documento antes citado “Justicia para la Gente...” presentado por el CSJ, el Ministerio de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación al CONPES, al hablar de los costos y fuentes de financiación del Plan, se incluía la tasa judicial. Literalmente se decía:

“Mediante la tasa judicial se establecerán tarifas para el acceso a ciertos servicios de justicia civil y comercial, al amparo del artículo 338 de la Constitución. Esta tasa se concibe como un sistema de recuperación de costos de un servicio público, sin que afecte el acceso a la justicia, desarrollando adecuadamente el amparo de pobreza”.

3.5.9.11. La SA del CSJ ha considerado en los dos Planes de Desarrollo elaborados que la inversión en infraestructuras físicas era una prioridad. Con anterioridad a la CP de 1991, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia era el encargado de adelantar las construcciones de la Rama Judicial. Tras la entrada en vigor de la Carta Magna, se liquidó dicho Fondo Rotatorio, y las funciones que éste tenía con relación a la construcción y mantenimiento de Palacios de Justicia y Despachos Judiciales fueron asumidas por el CSJ. Este se vio en la obligación de terminar los proyectos emprendidos por el extinto Fondo Rotatorio.

(A) La SA hacía el siguiente diagnóstico de la situación recibida:

- a) carencia de recursos físicos adecuados a las necesidades de las Corporaciones y Despachos Judiciales:
 - proliferación de obras inconclusas, mal ubicadas y dispersas en todo el territorio nacional (32% paralizadas y 4% pendientes de diseño;
 - edificios ocupados por otras entidades con grandes cargas tributarias, incluso, sin titulación;

- b) insuficiencias en la asignación y recortes del presupuesto de inversión;

(B) La citada SA resume su actuación en este punto del siguiente modo:

- a) terminación y puesta en servicio de obras inconclusas: concretamente se concluyó el 90% de los proyectos recibidos del Fondo Rotatorio;
- b) programa de cubrimiento gradual del déficit de áreas para los despachos judiciales:
 - desarrollo proyecto de dotación de sedes propias en distintos municipios llegando por primera vez a regiones apartadas: Chocó, Guanía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y San Andrés;
 - mecanismos de selección de proyectos y canalización de necesidades a nivel regional;
- c) mejora significativa en las partidas apropiadas para el presupuesto de inversión y disminución de los recortes presupuestales;

3.5.10. El punto de vista del Departamento Nacional de Planeación fue expuesto por D. Andrés Soto, Director de la Unidad de Justicia y Seguridad, en una reunión mantenida con el consultor durante la misión de identificación llevada a cabo por éste. El planteamiento del DNP es básicamente es el siguiente:

- (a) Las inversiones en el Sector Justicia han seguido creciendo. No es lo mismo identificar el Sector Justicia con el Sector Jurisdiccional, que incluir en él al Ministerio de Justicia, a la Fiscalía y al Ministerio Público. Si bien es verdad que las inversiones en el Sector Justicia habrían disminuido si identificamos Sector Justicia y Sector Jurisdiccional, esa conclusión sería errónea si se entiende el Sector Justicia en sentido amplio, toda vez que las inversiones en el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) se han visto incrementadas notablemente.
- (b) En segundo lugar, el DNP considera que el CSJ debería hacer un esfuerzo para cuantificar correctamente los denominados “fondos especiales” regulados por las leyes 55/1985, 6/1992 y 66/1993 (A este respecto debe indicarse que la SA adoptó dos acuerdos -106 de 1993 y 328 de 1998- que regulan la intervención de la SA en el control del recaudo y asignación de los Fondos Especiales). La tesis de los representantes del DNP se basa en la inconveniencia de incrementar los gastos de inversión en la Rama Judicial, hasta saber con precisión si esos fondos especiales son suficientes o no.

- (c) El CSJ ha rechazado repetidamente las propuestas del DNP consistentes en la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos, y fundamentalmente la adopción de una tasa judicial. El DNP insiste en la necesidad de buscar esos ingresos alternativos antes de incrementar el gasto público en inversión.
- (d) El DNP observa algunas incoherencias y errores en la política de inversiones del CSJ, que pueden estar en la base de su rechazo a incrementar los gastos de inversión en la Rama Judicial. Entre ellos, se citaron los siguientes:
- el CSJ ha llevado una política de edificaciones judiciales sumamente ambiciosa;
 - no siempre ha existido la coordinación necesaria entre el CSJ y la Fiscalía;
 - es necesario potenciar la formación de jueces y funcionarios en relación con los nuevos equipos adquiridos;
 - es necesario poner énfasis en la adopción de medidas tendentes a mejorar la gestión de los despachos judiciales y aliviar la congestión.

3.5.11. El informe elaborado por FEDESARROLLO sostiene las siguientes conclusiones:

3.5.11.1. El Plan de Desarrollo de la Justicia (1995-1998) tenía dos defectos básicos de concepción, pues no satisfizo dos condiciones que son requisitos necesarios para justificar la asignación de recursos solicitada:

- a) no sustentó las prioridades de inversión con análisis costo/beneficio de los diferentes programas;
- b) no vinculó los presupuestos solicitados al cumplimiento anual de algunas metas de desempeño;

3.5.11.2. El citado Plan otorga “total prioridad a la compra, construcción y/o adecuación de despachos judiciales y palacios de justicia, seguido de las inversiones en sistematización e información”. A pesar de que la situación en materia de infraestructuras sea grave, el informe considera que “este no es un argumento que justifique que cerca del 70% de los recursos de inversión se destinen a inmuebles”; y añade que “en 1997 la rama judicial contaba ya con el 10% de los activos del rubro ‘Propiedad, Planta y Equipo’ del Balance del Sector Público, porcentaje desproporcionado para el tamaño del sector”.

3.5.11.3. Habría sido preferible más eficiente destinar prioritariamente los recursos a sistematizar e informatizar los procesos y a mejorar la gestión.

3.5.11.4. El informe concluye afirmando que “esta distribución de recursos indica una mala utilización de la autonomía presupuestal y administrativa de la rama”, y recordando que en el futuro la Rama al elaborar los Planes debería incluir las dos cuestiones recogidas en el apartado 3.5.11.1.

3.5.11.5. El Gobierno de la Nación no cumplió con los compromisos adquiridos y no entregó los recursos acordados en el Plan.

3.5.11.6. Con respecto al Plan de Desarrollo 1999-2002, Fedesarrollo sostiene que se destina una parte mayor de la razonable (56%) a construcción y remodelación de despachos judiciales y demás edificaciones. Si bien se reconoce en el citado informe que hay un importante componente de modernización y desarrollo de la infraestructura tecnológica (22% de la inversión) y otro de capacitación (9,7% de la inversión), estos componentes deberían tener prioridad frente a la construcción de despachos.

3.5.12. A la luz de las observaciones anteriores, se considera que puede resultar de interés llevar a cabo una asistencia técnica dirigida a diseñar e implementar los mecanismos que permitan organizar y modernizar las fuentes de financiación del Sector Justicia. Las cuestiones básicas a analizar serían las siguientes:

- (i) Prioridades en materia de inversión: ¿Qué papel debe ocupar la modernización y desarrollo de la infraestructura física? Sería deseable hacer una evaluación objetiva de la actividad llevada a cabo en este campo por la SA del CSJ; asimismo, la modernización de la gestión de los despachos judiciales debe ocupar un lugar prioritario en los proyectos de inversiones de la Rama;
- (ii) Naturaleza y comportamiento de los recursos provenientes de los Fondos Especiales regulados por las leyes 55/1985, 6/1992 y 66/1993;
- (iii) Mecanismos para incorporar en el presupuesto de la Rama Judicial recursos provenientes de las fuentes complementarias antes apuntadas: multas; cauciones prendarias; impuesto del 3% sobre el valor de los remates; prescripción de depósitos judiciales; elementos decomisados por las autoridades judiciales;

rendimientos de inversiones transitorias; extinción de dominio sobre bienes adquiridos en forma ilícita; porcentaje sobre la venta de los bienes declarados de contrabando o abandono);

- (iv) Problemas que se presentan en el recaudo, liquidación y giro de los recursos citados;
- (v) Medidas de control y fiscalización de ese proceso;
- (vi) Propuestas sugeridas por el CSJ:
 - Reforma de las leyes que regulan los Fondos Especiales
 - Realización de procesos de titularización
 - Sustitución de activos
 - Mayor eficacia de la jurisdicción coactiva
- (vii) Tasa judicial: el Gobierno propuso -sin éxito- su introducción al abordar el problema de la financiación del Plan 1995-1998. Las doctrinas más autorizadas se muestran favorables a la implantación de una figura de estas características, pues puede contribuir a racionalizar la demanda de servicios jurídicos. En todo caso, esa implantación debería hacerse sin redundar en un entorpecimiento del acceso a la justicia y garantizando el disfrute del beneficio de pobreza;
- (viii) Limitación de la discrecionalidad gubernamental en la determinación del Programa Anual de Caja (PAC), pues en la actualidad implica reducciones notables de las cantidades recogidas en los presupuestos definitivos, además de ser contraria a la naturaleza jurídica de los Fondos Especiales;
- (ix) Posibilidad de recurso a la financiación internacional; esta posibilidad estaba recogida en el Plan 1995-1998, y vuelve a aparecer en el nuevo Plan 1999-2002;

3.6. Areas de cooperación con el B.I.D..-

Las posibilidades de **cooperación con el BID** deben centrarse, por un lado, en la realización de cooperaciones técnicas en las tres áreas antes apuntadas, y por otro, en las siguientes: Escuela Judicial, Informática, Infraestructuras físicas.