

# LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Angel Hernández Cano\*

## Resumen

*Una de las estructuras estatales que sufrió un cambio significativo fue la Rama Judicial con la creación de la Fiscalía General, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y la autorización para crear otras jurisdicciones, tales como la de Paz y la Indígena; sin embargo, la problemática de la impunidad y la crisis de la justicia han sido una constante durante esta última década como resultado de una sociedad en conflicto generadora de un gran volumen de procesos, la tendencia cultural de judicializar los conflictos, la profunda crisis económica y moral del país y la falta de una estructura sólida y un sistema cabal de carrera en el sistema judicial.*

**Palabras clave:** Justicia, Rama Judicial.

## Abstract

One of the State structures which suffered a significant change was the Judicial Power because of the creation of the General Public Prosecutor's Office, J Superior Court of Judicature, the Constitutional Court and the authorization for creating other jurisdictions such as that of Peace and that of Indigenous Affairs. However, the impunity and justice crisis problematic have been a constant during last decade as a result of a society in conflict which is generating a great deal of processes, the cultural tendency of having recourse to law for any conflict, the great economical and moral crisis of the country, and the lack of a solid structure and a proper career system for the judicial system.

**Key words:** Justice, Judicial Power.

Fecha de recepción: 4 de octubre de 2001

---

\* Abogado, especializado en Derecho Público. Profesor de Derecho Administrativo Colombiano de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

## INTRODUCCIÓN

Este ejercicio académico, a propósito de los diez años de vigencia de la Constitución Política, se dividirá en dos partes: (I) estructura y funcionamiento de la administración de justicia y (II) análisis crítico sobre la Corte Constitucional y su papel protagónico en la creación de derecho; el Consejo Superior de la Judicatura y su posición dual: administrativa y disciplinaria.

Bien sabemos que la administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado, encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivo los derechos, obligaciones, garantías y libertades para lograr la convivencia social.

Esa administración de justicia ha sido elevada a la categoría de servicio público esencial; desconcentrado en sus funciones y para efectos judiciales, el territorio de la Nación se divide en distritos y éstos en circuitos; en la jurisdicción ordinaria, los circuitos estarán integrados por jurisdicciones municipales. La división judicial podrá no coincidir con la división político administrativa, para lo cual se tendrá en cuenta los principios de fácil acceso, proporcionalidad de carga de trabajo, proximidad y expedita comunicación entre los distintos despachos, cercanía del juez con los lugares donde hubieren ocurrido los hechos, oportunidad y celeridad del control ejercido por la segunda instancia y la suficiencia de recursos para atender demandas de justicia, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 270 de 1996.

### I. ESTRUCTURA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La Rama Judicial del poder público está constituida por las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa, constitucional, de paz, de las comunidades indígenas, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura. Igualmente, el artículo 13 de la Ley Estatutaria de la Justicia autoriza a otras autoridades y particulares para ejercer la función jurisdiccional de acuerdo con la Carta Superior.

Veamos:

#### 1.1. Jurisdicción Ordinaria

##### 1.1.1. Corte Suprema de Justicia

Es el máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria, integrada por 23 magistrados elegidos por la misma Corporación para períodos individuales de 8

años<sup>1</sup>, de lista superior a cinco candidatos enviada por el Consejo Superior de la Judicatura, y por mandato de la Ley Estatutaria de la Justicia está dividida en cinco salas:

- Sala Plena, conformada por todos los magistrados de la Corporación.
- Sala de Gobierno, integrada por el presidente, el vicepresidente y los presidentes de cada una de las salas especializadas.
- Sala de Casación Civil y Agraria, integrada por siete magistrados.
- Sala de Casación Laboral, integrada por siete magistrados, y
- Sala de Casación Penal, integrada por nueve magistrados.

### 1.1.2. *Tribunales Superiores de Distrito Judicial*

1.1.2.1. Juzgados civiles del circuito y municipales, laborales del circuito, penales del circuito y municipales, agrarios, familia, especializados y promiscuos del circuito y municipales.

Por mandato del artículo 202 de la Ley Estatutaria de la Justicia, los juzgados agrarios que estuviesen funcionando al momento de su vigencia suspenderían las labores tres meses después, hasta tanto entraran a operar la totalidad de ellos. En consecuencia, se dispuso que la jurisdicción agraria fuera ejercida en primera y única instancia por los juzgados civiles del circuito correspondiente; los despachos judiciales agrarios, con todo su personal y recursos físicos, serían redistribuidos por el Consejo Superior de la Judicatura, y conservarían categoría de circuito. Y dentro de los 2 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley en comento se debió realizar lo necesario para que la jurisdicción agraria, creada por el Decreto 2303 de 1989, entrara a operar en su totalidad con todas las salas agrarias y juzgados del circuito judicial agrario. Sin embargo, hasta la presente no se han implementado los últimos mencionados, por lo cual el conocimiento de esos asuntos está en cabeza de los juzgados civiles del circuito y promiscuos del circuito.

---

<sup>1</sup> Anteriormente permanecían en el cargo hasta la edad de retiro forzoso, esto es, 65 años de edad.

### 1.1.3. *Jurisdicción Contencioso Administrativa*

#### 1.1.3.1. *El Consejo de Estado*

Es el máximo Tribunal de esta Jurisdicción y está integrado por 27 magistrados, elegidos por la misma Corporación (sistema de cooptación) para períodos individuales de ocho años<sup>2</sup>, de lista superior a cinco candidatos enviada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y por mandato de la Ley Estatutaria de la Justicia está dividida en tres salas, integradas así:

- Sala Plena, constituida por todos sus miembros.
- Sala de lo Contencioso Administrativo, por veintitrés consejeros, la cual, a su vez, está dividida en cinco secciones, integradas así: la 1ª, por cuatro; la 2ª, por seis; la 3ª, por cinco; la 4ª, por cuatro; y la 5ª, por cuatro.

#### 1.1.3.2. *Tribunales Administrativos*

Son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial, los cuales estarán integrados mínimo por tres magistrados, quienes ejercerán sus funciones a través de la Sala Plena, Sala de Gobierno, salas especializadas y las demás salas de decisión plurales e impares de acuerdo con la ley.

#### 1.1.3.3. *Juzgados Administrativos*

Revaluando la tesis de que los asuntos de la administración pública debían ser resueltos por corporaciones para mayor transparencia, la Ley Estatutaria de la Justicia creó los jueces singulares en esta jurisdicción, y delegó en la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la implementación del número, características y denominación para el cumplimiento de las funciones que la ley procesal le determine en cada circuito o municipio.

En desarrollo de lo anterior se expidió la Ley 446 de 1998, en cuyos artículos 134 A y ss. les adscribió competencia en única y primera instancia,

<sup>2</sup> Al igual que la Corte Suprema de Justicia, permanecían en el cargo hasta la edad de retiro forzoso.

a fin de posibilitar el descongestionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

No obstante, el artículo 164 *ibídem* señaló que los procesos en trámite que eran de única instancia ante el Consejo de Estado o ante los tribunales que quedaren de doble instancia deberían enviarse al competente en el estado en que se encontraran, salvo que hubieran ingresado al despacho para sentencia.

Significa lo precedente que la extremada carga de procesos en trámite que agobia a los tribunales administrativos se trasladaría a los jueces administrativos, quienes además deben asumir las nuevas demandas, lo cual en la praxis no resuelve el problema del retardo en aquéllos, problema que debió solucionarse señalando, como norma de transición, que los procesos en curso debían seguir a conocimiento de los jueces plurales. Es una necesidad sentida que la Sala Administrativa presente proyecto de ley en esa vía, pues el diagnóstico que tienen impiden el inmediato funcionamiento de esos despachos judiciales.

#### 1.1.4. *Jurisdicción Constitucional*

##### 1.1.4.1. *Corte Constitucional*

Surge como algo novedoso con la Constitución Política de 1991 para asegurar la integridad y supremacía de la Constitución. Está integrada por nueve magistrados, elegidos por el Senado de la República por períodos individuales de ocho años de ternas que presente el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, cuyas funciones, de conformidad con el artículo 241 superior, son:

- Decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
- Decidir con anterioridad al pronunciamiento popular sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o una asamblea constituyente para reformar la Constitución sólo por vicios de procedimiento en su formación.
- Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre las leyes y de las consultas populares y plebiscitos de orden nacional. Estos últi-

mos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

- Decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
- Decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno.
- Decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno en estado de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica y social.
- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
- Revisar en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los Derechos Constitucionales.
- Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

Los fallos dictados por la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

#### **1.1.4.2.** *Tribunales superiores de distrito judicial, tribunales administrativos, jueces de circuito y municipales*

Les corresponden resolver en primera instancia las tutelas por acciones u omisiones de las autoridades públicas, y de aquellos particulares señalados expresamente por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, cuando los hechos ocurran dentro de su jurisdicción territorial.

#### **1.1.4.3.** *Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado*

Conocerán en segunda instancia las impugnaciones presentadas contra los fallos de tutela proferidos en primer grado por los tribunales superiores y administrativos.

### 1.1.5. *Jurisdicciones Especiales*

#### 1.1.5.1. *Jurisdicción de las autoridades indígenas*

Establecida como innovación en el artículo 246 de la Carta Política, posibilita que las autoridades de los pueblos indígenas puedan ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. Además, la ley deberá establecer la forma como se coordinará la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional.

Podría decirse que dicha jurisdicción surgió para darle eficacia a la diversidad étnica, cultural y los valores del pluralismo que sólo se logra si las comunidades indígenas tienen libertad para decidir los conflictos específicos como las acciones de tutela y ordinarias, respetando su autonomía, pero dentro de ciertos límites.

En relación con la vigencia de la jurisdicción especial indígena, supuestamente sujeta a la expedición de la ley aludida en el artículo 246 de la Constitución Política, la Corte Constitucional sostuvo:

*El ejercicio de la jurisdicción indígena no está condicionado a la expedición de una ley que la habilite, como podría pensarse a primera vista. La Constitución autoriza a las autoridades de los pueblos indígenas el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad a sus propias normas y procedimientos, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley. De otra parte, al Legislador corresponde la obligación de regular las formas de coordinación de esta jurisdicción con el sistema de justicia nacional.<sup>3</sup>*

#### 1.1.5.2. *Jueces de Paz*

Les corresponde resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios y pueden ser elegidos por votación popular.

El máximo Tribunal Constitucional ha sostenido:

*La institución de los jueces de paz se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en cumpli-*

<sup>3</sup> Sentencia T-254-94 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

miento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial. Por otra parte, esta Institución guarda también relación con alguno de los deberes que la Constitución consagra a cargo de la persona y del ciudadano, concretamente los de «propender al logro y mantenimiento de la paz» y el de «colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia». La norma constitucional encargada de regular las atribuciones de los jueces, les asigna de acuerdo con las prescripciones legales la posibilidad de resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios. Al respecto, debe señalarse que el propósito fundamental de la actividad a ellos encomendada es la de que a través de sus decisiones se logre o se contribuya a lograr la paz, es decir, alcanzar una mayor armonía entre los asociados y la tranquilidad de la persona humana, de acuerdo con el orden social, político, económico y social.<sup>4</sup>

Los jueces de paz creados con la nueva Constitución fallan en equidad, pero esto no quiere decir que reemplacen las funciones de los operadores jurisdiccionales, pues las funciones atribuidas a aquéllos deben entenderse como alternativa para la solución de los conflictos.

#### 1.1.6. *Fiscalía General de la Nación*

La Fiscalía forma parte de la Rama Judicial, ostenta autonomía administrativa, presupuestal y está integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la Ley.

El máximo representante del ente acusador es elegido por un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República.

#### 1.1.7. *Consejo Superior de la Judicatura*

Le corresponde la administración de la Rama Judicial, ejerce la función disciplinaria y está dividido en dos salas:

- La Sala Administrativa, integrada por 6 magistrados, elegidos para un período de 8 años, así: uno por la Corte Constitucional, dos por la Corte Suprema de Justicia y tres por el Consejo de Estado.

Sus funciones son entre otras:

---

<sup>4</sup> Sentencia C-536 del 23 de noviembre de 1995.

- Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá remitirse al Gobierno Nacional, el cual deberá incorporar el proyecto que proponga la Fiscalía General de la Nación.
- Elaborar el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial, con su correspondiente plan de inversiones y someterlo a la aprobación del Consejo en Pleno.
- Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de éstos y los juzgados cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los distritos judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos.
- Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público.
- Determinar la estructura y la planta de personal de las corporaciones y juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley.
- Enviar a la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado lista superior a cinco candidatos para proveer vacantes de magistrados que se presenten en estas corporaciones.
- Elaborar y presentar a la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado lista para la designación de magistrados de los respectivos tribunales, de conformidad con las normas sobre carrera judicial.
- Administrar la carrera judicial de acuerdo con la Constitución y la Ley.
- Realizar la calificación de servicio de los magistrados de Tribunal.
- Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales de índice de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales, con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondiente.
- La Sala Jurisdiccional Disciplinaria, integrada por siete magistrados, elegidos para un período de 8 años por el Congreso Nacional, de ternas

enviadas por el Gobierno, cuya función se circunscribe a investigar y sancionar las faltas de los funcionarios de la Rama Judicial (léase quienes ejerzan jurisdicción) y de los abogados litigantes.

## II. LAS NUEVAS INSTITUCIONES

La administración de justicia en nuestro país está tutelada por principios superiores, como son los constitucionales. Es así que esa rama del poder público está estructurada en el título VIII, capítulo I (artículo 228 y ss.) de la Carta Política.

Esa concepción constitucionalista es el eje y el resultado de la lucha de los pueblos por la implementación de una real democracia. Además el canon 228 del Estatuto Fundamental enseña que las actuaciones de la administración de justicia serán públicas y permanentes, con las excepciones que establezca la ley.

En las decisiones de la administración de justicia *procesum-jure* se garantizará el Debido Proceso y prevalecerá el derecho sustancial, lo que quiere decir que se fallará teniendo en cuenta la norma aplicable al caso, que debe ser la norma sustantiva, aunque existen normas procesales que tienen una naturaleza sustancial, y si es así, se aplicará si fuere procedente. De esta manera, la Constitución de 1991 eleva a canon superior, por primera vez en nuestra historia, la prevalencia del derecho sustancial; ello es, el cumplimiento de la ley respecto de los derechos de las personas o derechos sustantivos.

Dentro de las innovaciones que postuló la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 encontramos la creación de la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación<sup>5</sup> y el Consejo Superior de la Judicatura, a las cuales nos referiremos de manera inmediata.

### 2.1. De la Corte Constitucional

La misión de esta jurisdicción no es la de sustituir a los órganos del Estado sino la de ser freno a sus desviaciones en el plano constitucional, pues está compuesta de una normatividad que busca promover el normal funcionamiento de aquéllos con miras a preservar la legitimidad de la Carta Superior.

---

<sup>5</sup> Esta institución será analizada en forma independiente en otro artículo.

En la Carta Superior de 1886 se le confió a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad de la Constitución; por lo tanto, tenía la facultad de resolver definitivamente la exequibilidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, como también las leyes y decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de la facultades otorgadas en los artículos 76-11-12 y 121 cuando fueren acusados por cualquier ciudadano; pero la acción de inexequibilidad fue introducida en la reforma de 1910 y en 1968 se creó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual elaboraba las ponencias y la referida Corporación resolvía en pleno.

A partir de 1991, siguiendo a Hans Kelsen, la Asamblea Nacional Constituyente creó la Corte Constitucional para ejercer el control de las leyes, decretos con fuerza de ley expedidos con arreglo a los artículos 150-10 y 341 superior, decretos legislativos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 *ibídem*; solución que también fue adoptada en las constituciones austríaca (1920), alemana (1949), italiana (1947) y española (1978).

Desde esa época, la alta Corporación ha venido desarrollando y creando un nuevo derecho, esencialmente salvaguardando con rigor, estudio e imparcialidad las normas constitucionales. Hemos observado cómo se ha venido apartando de las nefastas influencias políticas, económicas y sociales, con lo cual ha demostrado claramente que la administración de justicia puede ser autónoma e independiente.

Empero, a partir de fallos de inexequibilidad, sobre todo en materia económica, han surgido voces que plantean que se regrese el control constitucional a la Corte Suprema de Justicia, por cuanto estiman que estamos ante el «gobierno de los jueces»; denominado así por los franceses para significar que en sus fallos ejercen dominio político, decisiones que seguirán los jueces de inferior jerarquía en detrimento de la marcha del Estado; actualmente en Francia se considera superado dicho problema porque los operadores judiciales están menos imbuidos de pretensiones políticas.

Por ello, resulta conveniente traer a colación las opiniones de algunos ex-miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y tratadistas de la materia:

*La decisión de crear una Corte especializada en el control constitucional, conformada mediante el concurso de las ramas del poder público en subsidio de la cooptación de las otras altas Cortes, ha demostrado ser una decisión correcta. Las controversias que despiertan sus fallos, casi siempre muestran*

el choque entre posiciones de avanzada de la nueva Corte y las más rezagadas instituciones nacionales en defensa del statu quo que las mayorías deseamos cambiar<sup>6</sup>.

*En realidad, el debate ha obedecido más a motivaciones coyunturales: en el primer lustro de los 90, los 'neoliberales' defendían la constitución como a un legado de Gaviria y los partidarios del viejo modelo desarrollo, por ende, no la respaldaban mucho en materia económica—en especial por la independencia y las nuevas atribuciones del Banco de la República—; en el segundo lustro, cuando la Corte comenzó a contrarrestar el papel preponderante del Banco y a echar atrás decisiones claves del gobierno, como el manejo de los salarios, el efecto ha sido una inversión de las preferencias de los contradictores económicos respecto a la Carta del 91. Ni unos ni otros cuentan cómo sería el régimen económico constitucional de su gusto.<sup>7</sup>*

*De otra parte, y en contra de la seguridad jurídica, que es el valor más alto de cualquier régimen constitucional, está la arrogancia de los jueces que, de simples autoridades encargadas de la aplicación de la ley, hoy se sienten poder político supremo, se han hecho protagonistas de un activismo judicial desestabilizador y se proclaman titulares de la misión de 'hacer justicia', convirtiendo a la ley en mera referencia 'para crear derecho'. Ya es corriente hablar del juez-legislador y del 'derecho de los jueces', como un derecho alternativo, ¿estamos ante la dictadura judicial?<sup>8</sup>*

*El verdadero 'revolcón' fue obra de la Corte Constitucional [...] ¿Qué pensar de la Corte Constitucional declarando la inexecutable de una ley, pero aplazando por meses la ejecución de la sentencia? ¿Qué pensar de la Corte Constitucional sustituyendo los textos legislativos por textos de su cosecha, para hacerlos más claros? ¿Qué pensar de la Corte Constitucional dándoles efecto retroactivo a sus propias decisiones?<sup>9</sup>*

Al respecto tenemos que el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Justicia señaló que los fallos de la Corte Constitucional proferidos sobre los actos sujetos a su control según el artículo 241 de la Carta, por regla general tienen efectos hacia el futuro, a menos que esa Corporación resuelva lo contrario.

<sup>6</sup> NAVARRO WOLF, Antonio, *El Tiempo*, 4 de julio de 2001, p. 1-7.

<sup>7</sup> OSSA ESCOBAR, Carlos, exconstituyente y actual Contralor General de la República, *idem*, p. 1-10.

<sup>8</sup> CARLOS SÁCHICA, Luis, *idem*, 5 de julio de 2001, p. 1-11.

<sup>9</sup> LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso, expresidente de la República, *idem*, p. 1-4.

A guisa de ejemplo podemos traer a colación cuando declaró inexecutable la Ley 6ª de 1992, relativa a la desvinculación de personal adscrito a la DIAN, caso en el que resolvió dar efecto retroactivo a esa decisión si estaban involucrados derechos fundamentales, siempre que la situación jurídica no estuviere consolidada; esto es, que los actos administrativos expedidos con base en aquella norma se hubieran demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Igualmente, aplazó los efectos de inexecutable cuando se pronunció sobre el UPAC hasta tanto el Congreso de la República en determinado tiempo expediera la Ley de Vivienda acorde con la Carta, todo para darle alcance real a la prevalencia del interés general y evitar que el sistema económico - financiero colapsara.

En el mismo sentido se pronunció al declarar inexecutable los artículos 382 y siguientes del nuevo Código de Procedimiento Penal, relativos al trámite y decisión del *habeas corpus*, pero otorgó un plazo al Congreso de la República hasta el 31 de diciembre de 2002 para que con base en el artículo 152, literal a) constitucional expidiera la Ley Estatutaria de los Derechos, Deberes Fundamentales de las Personas, los Procedimientos y Recursos para su protección, pues ese tema no es propio de una ley ordinaria. Sin embargo, aquellas normas regirán hasta al término aludido, pues un derecho fundamental como la libertad, de aplicación inmediata, no puede quedar acéfalo de regulación legal que haga nugatorio ese mecanismo procesal de defensa.

La Corte Constitucional ha sostenido que el Estatuto Superior es un texto unitario, por lo cual no puede interpretarse de manera segmentada, pues cada artículo debe ser coherente con todo su cuerpo, teniendo en cuenta los Principios de Integridad, Armonización, Razonabilidad y Proporcionalidad, siendo ejemplo de ello lo que a continuación se reseña:

- Como la administración de Cartagena puso en funcionamiento el servicio de alcantarillado en un barrio sin haber terminado su construcción, hubo desbordamiento de las aguas negras, contaminación y malos olores, por lo cual un morador instauró tutela y la Corporación en cita falló favorablemente, apoyándose en el Principio de Integridad, así:

*El sentido y el alcance del artículo 1º no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través*

*del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable [...] En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma sólo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y derechos escritos en la parte dogmática de la misma. La Carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.<sup>10</sup>*

- En el caso de los vendedores ambulantes de Ibagué, a quienes les fue revocada la licencia y se les prohibió instalar sus puestos en la zona céntrica, el alto Tribunal armonizó el derecho al trabajo con el derecho al espacio público de la siguiente manera:

*Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de ‘velar por la protección del espacio público y por su destinación al uso común (C.P. art. 82), así como de propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (C.P. art. 54) [...] Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias de autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.<sup>11</sup>*

- En cuanto al principio de razonabilidad, se ha sostenido que tiene por objeto examinar las normas jurídicas en punto a establecer si las decisiones del legislador o cualquier autoridad pública están o no acorde con los valores constitucionales, a fin de imponer un límite a los espacios discrecionales de poder para luchar contra la arbitrariedad.

<sup>10</sup> Sentencia ST- 406/1992.

<sup>11</sup> Sentencia S-T 225 a 400/1992.

Por lo tanto, se afirma que el juez debe analizar la legitimidad del objetivo buscado por el legislador e igualmente determinar la legitimidad del medio para establecer si existe una relación de razonabilidad, la cual no puede ser evaluada en abstracto sino frente a situaciones concretas.

En desarrollo de lo anterior se examinó si es legítimo y razonable prohibir a las jóvenes estudiantes el uso de maquillaje, porque se afecta el proceso de aprendizaje e impide el desarrollo normal de las actividades académicas. Al respecto podría decirse que en el pasado esa conducta afectaba gravemente la disciplina estudiantil, pero actualmente deviene irrazonable, pues no se puede perder de vista la evolución de las sociedades y la necesidad de que las autoridades transformen sus criterios paralelamente al desarrollo social.

- Para ilustrar el principio de la proporcionalidad tenemos el siguiente caso, en el que se estableció que la sanción educativa fue drástica y excesiva, por lo cual la Corte Constitucional confirmó el fallo de tutela emitido por un juez municipal, quien protegió el derecho a la educación:

*El señor juez considera, y la Sala comparte esta apreciación, que el comportamiento realizado por el joven Sánchez Rojas no es un acto inmoral y grave, dirigido contra la institución educativa o contra una persona determinada. Además la sanción es significativamente desproporcionada a la falta cometida, que apenas puede juzgarse como un trivial acto de indisciplina. Si se tiene en cuenta la edad del educando más parece un comportamiento de autofirmación del adolescente frente a sus compañeros que no amerita privarlo del servicio público, sino que reclama la intervención formativa de los educadores para encauzarlo y permitirle superar los conflictos de personalidad propios de la etapa que está atravesando, ya que su comportamiento ni fue inmoral ni hace impracticable la vida en relación con sus compañeros y superiores. Así como la ignorancia no es causal de expulsión aceptable, pues es de la esencia de un establecimiento educativo instruir, tampoco lo puede ser la falta de formación, pues es precisamente para que la adquieran correctamente orientados, para lo que se matricula a los niños y jóvenes en escuelas y colegios.<sup>12</sup>*

Es decir, las funciones otorgadas por la Carta Política a la Corte Constitucional cobran especial relevancia dentro del sistema jurisdiccional co-

<sup>12</sup> Sentencia ST-118/1993.

lombiano, por cuanto además de ser instituida para «la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución», la práctica diaria en materia específica y concreta asegura un fluido desarrollo de los valores y principios que permiten la trascendencia de un estatuto supra - legal formal a uno de verdadero sentido material.

Y todo esto ha sido apenas viable en el aseguramiento de un orden jurídico justo, por cuanto a sus integrantes –de las más variadas áreas del conocimiento del Derecho–, con un nuevo enfoque y visión al amparo de la reciente Constitución, les permite romper con el predominio, de alguna manera aún existente, de aquellos intereses y valores surgidos en perspectiva política diferente.

Valga como ejemplo, por todo el serio y denso contenido de los fallos de tutela que la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones ha desarrollado, haciendo posible el derecho de la mayoría marginada del acceso a la administración de justicia que, en algunos casos, se ha pronunciado por la revocatoria de sentencias dictadas éstas al amparo de injustos como arbitrarios procedimientos.

La vocación de independencia de la Corte Constitucional, consecuente con al visión real del mundo contemporáneo, sin apego a las suficiencias del poder, no constituye ningún demérito a instituciones judiciales del pasado, pues otras eran las perspectivas, visiones y enfoques propios de la época que se hacía necesario superar.

En tal sentido, las críticas en torno a materias propias de viejos anaqueles y decididas de acuerdo con el imperante orden jurídico por tal alta Magistratura, constituye la más auténtica expresión de desarraigo y primeros esbozos de otro modo de interpretar, a través de la ley, las relaciones de un nuevo orden jurídico.

Por último, valdría la pena que se sustrajera al Presidente de la República y al Senado del proceso de escogencia de los magistrados de la Corte Constitucional, por cuanto son parte interesada en la defensa de las leyes, decretos leyes y decretos legislativos, normatividades que se someten al riguroso examen de aquéllos en su carácter de guardas de la Constitución. Tampoco resulta conveniente, a nuestro modo de ver, que los períodos de sus miembros terminen de manera simultánea, sino que sea paulatinamente para que las tesis imperantes no resulten revaluadas inmediatamente por sus sucesores al amparo de otros intereses.

Al lado de esta Corporación, y como parte integrante de la jurisdicción constitucional, intervienen todos los jueces cuando en sede de tutela protegen los derechos fundamentales, o por vía de excepción al estimar que una norma de estirpe inferior debe inaplicarse al caso concreto bajo estudio por contrariar la norma *normarum*.

Es innegable que dentro de las nuevas acciones introducidas en la Carta Política de 1991, la tutela tiene un alto porcentaje de aceptación entre los colombianos porque ha contribuido a resolver grandes y pequeños conflictos, bajo los derroteros trazados por la Corte Constitucional, en los casos que las autoridades públicas han abusado del poder para atropellar a los más débiles en sus derechos fundamentales, como la igualdad, la dignidad y la libertad.

La tutela es por excelencia un instrumento ágil y expedito, cuya utilización ha generado abusos precisamente por lo demorado de los procedimientos ordinarios, teniendo incluso al interior de la Rama Judicial algunos opositores, bajo el supuesto de que ha generado mayor retraso en los restantes procesos, y se ha llegado a plantear incluso que deben crearse cargos de juez para el referido mecanismo procesal de protección a los derechos fundamentales.

Ante la propuesta anterior, sería benéfico examinar el culto a las formas o el exceso de tramitología en los procesos ordinarios y lograr que los usuarios de la justicia recuperen la credibilidad a partir de unas reglas procedimentales menos formales que simplifiquen los términos, en aras de una pronta solución del conflicto, pues con ello los usuarios no acudirían a la acción de tutela como panacea, como ocurre hoy día, lo cual origina una gran congestión en los despachos judiciales.

Tampoco se puede desconocer el papel preponderante que han tenido todos los jueces en sede de tutela, donde, como instrumento eficaz de la justicia material, tienen la delicada misión de ser los artífices de ese orden social y justo, pues como lo dijera García de Enterría, la Constitución vincula al juez más fuertemente que las leyes<sup>13</sup>. Por ello, afirmamos que si la tutela dignificó el papel del juez, éste debe ser digno de ella.

---

<sup>13</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid, Tecnos, 1981, p. 54.

## 2.2. Del Consejo Superior de la Judicatura

La misión establecida en la Constitución y la ley a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es la de Administrar la Rama Judicial, y le reafirma su autonomía e independencia y la eficiencia y respeto por el derecho, y la dota de una infraestructura administrativa que le permita contar con aparatos de justicia ágiles y modernos para brindar un pronto y cumplido servicio, con el propósito de hacer más accesible al ciudadano la defensa de sus derechos y la garantía de que no serán vulnerados.

Y la visión que sugiere pautas de acción hacia el futuro es la de facilitar a la Rama Judicial el conjunto de herramientas, el apoyo administrativo y logístico, así como conocimientos creativos y actualizadores del orden jurídico, que le permitan modernizar el sistema y los aparatos de justicia para atender efectivamente la resolución de conflictos de la sociedad, buscando disminuir la congestión y el atraso y preservar la coherencia con que el Estado se obliga para asistir a la sociedad.

Como lo ha explicado Jaime Giraldo Angel<sup>14</sup>, el Consejo Superior de la Judicatura como órgano administrativo de justicia tiene tres grandes desafíos:

- La gestión de los recursos humanos de la Rama Judicial, pues debe gerenciar la administración de personal.
- La gestión de sus recursos materiales, para que la Rama Judicial disponga oportunamente de los elementos necesarios para sus tareas habituales, y
- La planificación de la acción de la justicia y su incorporación al proceso global de planificación nacional.

El atraso anacrónico del aparato judicial no se evidencia en todos los municipios y regiones con la misma intensidad, sino que se concentra en las ciudades de mayor desarrollo y excepcionalmente en las intermedias; tampoco es igual el fenómeno en materia penal, civil, laboral y contencioso administrativo. Como fuentes del incremento significativo de procesos, además de la inveterada afición a judicializar toda clase de conflictos,

<sup>14</sup> GIRALDO ANGEL, Jaime. *La reforma constitucional de 1991 y los nuevos retos para la justicia*. Bogotá, Publicación del Instituto SER, julio de 1993.

podemos mencionar la profunda crisis económica y la desvinculación masiva de servidores públicos para reducir la frondosa burocracia.

Veamos las medidas adoptadas en el pasado para combatir la perniciosa acumulación de procesos en los despachos judiciales:

- Se trasladaron negocios de una categoría de jueces a otra a través de la atribución de la plena competencia. Y como el traslado no aliviaba la carga, entonces se resolvió enviar fuera de la Rama Judicial buena parte de aquélla mediante la atribución de competencia a las inspecciones de policía.
- Medida distinta, pero con idéntico resultado, ha sido convertir en contravenciones ciertos delitos menores, pero de frecuente ocurrencia, para que sean dirimidos por las inspecciones de policía.
- También se crearon empleos temporales como los jueces auxiliares y jueces *ad-hoc* para apoyar a los titulares en la tarea de evacuar el trabajo atrasado.

Ya en vigencia la actual Carta, a través del Decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991 se adoptaron varias medidas, entre las cuales podemos destacar:

- Desjudicializar los conflictos a través de la conciliación y arbitramento, y se le asignó competencia a la Superintendencia de Sociedades para resolver objeciones en algunos concordatos.
- Ampliación de la competencia de los notarios sobre los juicios de sucesión.
- Autorización a los martillos para efectuar remates que de otra manera tendrían que hacerse por el juez en el curso de un proceso.
- Algunas reformas procedimentales destinadas a abreviar el proceso.
- Creación de operadores judiciales de descongestión para fallos.

Transcurrido el primer lustro de la Constitución, en 1995 el Consejo Superior de la Judicatura llevó a cabo un Seminario Taller sobre el atraso judicial, en el que participaron miembros de las altas cortes de Justicia, el Fiscal General de la Nación, magistrados de tribunales superiores, organi-

zaciones internacionales, organizaciones del sector privado y universidades. Resulta pertinente transcribir algunas de sus conclusiones:

### 1) *El proceso judicial y el uso del aparato judicial*

*a) Se impone la utilización racional del trabajo judicial, para lograr que a la sede del juez lleguen únicamente las controversias que deban según el estado de la sociedad, ser objeto de soluciones judiciales. Se opone a esto, el empleo indiscriminado de la justicia y su extensión a la totalidad de los conflictos. Obliga esta posibilidad a recuperar la responsabilidad de la sociedad civil de resolver sus conflictos con la intervención de actitudes de convivencia; gestión de los líderes o actores de la sociedad; utilización de métodos alternativos que opinen o fallen en equidad de los asuntos; utilización de mecanismos bien concebidos de indemnización que eviten la judicialización de muchos problemas; el uso de una nueva visión de la profesión de abogado que puede ser un factor de conciliación para evitar el litigio, obliga esto a una nueva mentalidad.*

*La transacción, el acuerdo y la conciliación, suponen regresar al origen del conflicto. El Estado no se escapa de este planteamiento. El uso de la vía gubernativa sin la arrogancia de la administración, que no le deja ver a sus actuaciones para impedir el daño y asumir el riesgo de cuantiosas condenas, es una posibilidad existente hoy en nuestro ordenamiento.*

*b) Es indispensable revisar los procesos judiciales para:*

*1. Despojar al proceso judicial de las múltiples diligencias inútiles que lo han llevado a un formalismo dilatorio.*

*2. Entregar al juez mayores poderes sobre las partes para conducirlos a una sentencia pronta sin desperdicio de tramitaciones inútiles [...]*

### 2) *El mapa judicial*

*El mapa judicial debe asegurar una racionalidad entre la cantidad de justicia que demanda la sociedad y el aparato que el Estado ofrece en tamaño como organización, competencia material y territorial. Esto conduce a la distribución adecuada del aparato de justicia en el país.*

### 3) *El recurso humano*

*La formación del servidor público de la Rama Judicial debe ser uno de los*

*propósitos insustituibles de toda política que pretenda incidir sobre el atraso judicial, porque una de sus múltiples causas es el nivel de capacitación y de conocimiento del funcionario de la justicia. La pertenencia de la formación judicial al sistema de carrera es el criterio que resulta eficaz para asegurar a un juez altamente capacitado y profesionalizado en tan delicado e importante destino.*

#### 4) **La infraestructura**

*El Plan Nacional de Desarrollo y la puesta en marcha de los programas que los lleven a la realidad social, necesitan:*

*1. De la estadística con actualización permanente. Los datos estadísticos visto en las variables cualitativas y cuantitativas sobre los rendimientos judiciales deben estar integrados a un permanente interrogatorio de la sociedad acerca de su apreciación, aspiraciones y pensamientos sobre la justicia; los abogados y usuarios tienen que participar en la configuración de este conocimiento.*

*2. La informática adecuada.*

*3. La intercomunicación permanente de los distintos órganos de la Rama Judicial y demás que deben aportar para la conformación y realización de estas políticas.*

Por ello, creemos que ha llegado el momento de poner en práctica las soluciones a corto, mediano y largo plazo, pues existen suficientes diagnósticos, como el que acabamos de reseñar, para que los operadores se aproximen al cumplimiento de los términos procesales con diligencia, en aras de una pronta justicia.

En esas metas debe involucrarse al Congreso de la República, que con apoyo en la comunidad jurídica, y no de espaldas a ella, debe expedir las normas que permitan agilizar los tortuosos procedimientos. A los litigantes, para que no sigan empecinados en la cultura del pleito y abracen las soluciones alternativas de los conflictos, como son la conciliación extrajudicial, judicial, transacción y arbitrajes.

También es necesario que la Sala Administrativa implemente un control de gestión, para que a partir de unos modelos se establezcan indicadores a nivel nacional de eficiencia y eficacia, y otros a nivel regional, por cuanto es evidente que la justicia no funciona igual en todas partes.

Empero, hace algún tiempo el ejecutivo presentó a consideración del Congreso un proyecto de acto legislativo para suprimir el Consejo de la Judicatura, porque en términos económicos había una significativa inversión para su funcionamiento y el atraso judicial seguía creciendo. En dicha propuesta, las funciones de administrar la Rama Judicial debían regresar al Ministerio de Justicia y del Derecho; solución que contradice los exposiciones de motivos del proyecto y sería retroceder, puesto que la fortaleza de la Rama Judicial se incrementa a partir de su independencia y autonomía, siendo asunto del pasado que fuera la céntrica del poder público. Por razones políticas dicha propuesta fue retirada.

Otro aspecto es que se planteen propuestas para transformar su funcionamiento de colegiatura a un sistema gerencial que la haga más dinámica, lo cual podría resultar benéfico para las soluciones que demanda la Rama Judicial, y esto, a su vez, implicaría reducción de su planta de personal; recursos que se canalizarían hacia la capacitación de funcionarios y empleados, como a la infraestructura, especialmente en la informática.

El carácter dual del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, la Sala Administrativa y la Sala Disciplinaria, también puede ser objeto de revisión para que solamente siga con la primera. El proceso disciplinario lo puede asumir exclusivamente el Ministerio Público, y el control interno, el superior inmediato para los hechos de menor rango.