

EL MODELO DE GESTIÓN EN LA RAMA JUDICIAL COLOMBIANA¹

Contenido

I. Introducción.....	1
II. El modelo de gestión de la Rama Judicial	4
A. Diseño Normativo	4
B. Información empírica sobre el ejercicio del Gobierno y la Gerencia en la Rama Judicial	23
1. Estructura y funciones asignadas.....	23
2. Control de despachos judiciales y congestión judicial	27
III. Conclusiones.....	30

I. Introducción

El sistema de justicia debe tener un modelo de gestión moderno que le permita responder de manera adecuada a las demandas ciudadanas que reclaman la adjudicación de sus derechos fundamentales. Una perspectiva omnicompreensiva de este concepto debe partir del hecho claro sobre que el sistema de justicia es, en efecto, un sistema compuesto por distintas instituciones públicas y privadas entre las que se incluye la Rama Judicial. Por eso, el modelo de gestión del sistema de justicia debe incluir a todas las instituciones involucradas en el sistema, es decir, no solo a la Rama Judicial. Ahora bien, esto no quiere decir que las distintas instituciones involucradas en el sistema de justicia, particularmente la Rama Judicial, no deban tener un modelo de gestión moderno para sí mismos de acuerdo con sus propias competencias, pero significa, que dichos modelos deben ser compatibles entre las distintas instituciones.

Un modelo de gestión moderno del sistema de justicia debe incluir tres niveles distintos: Gobierno, Gerencia y Organización del núcleo central donde se establece el despacho judicial y se permite la adjudicación de los conflictos². Puede ser más o menos concentrado y centralizado territorialmente según la estructura del Estado y las realidades (geográficas, económicas, de densidad poblacional, entre otras), del país. Así por ejemplo, podría existir un Gobierno judicial centralizado, Gerencias descentralizadas territorialmente con mayor autonomía, y organizaciones de despachos judicial con separación entre funciones jurisdiccionales de las administrativas que conlleven la existencia de servicios.

¹ Este documento fue elaborado por Carolina Villadiego Burbano como consultoría para la Corporación Excelencia en la Justicia en abril de 2013.

² Centro de Estudios de Justicia de las Américas – PNUD, Estudio Comparado sobre gestión Presupuestaria y Gestión Administrativa de Cortes y Tribunales y Tratamiento Estadístico de la Información sobre el funcionamiento del sistema judicial, Santiago, Chile, Febrero 2006. Pg. 6 En: http://www.cejamericas.org/doc/informes/EstudioComparado_gestion.pdf

En general, en el nivel de Gobierno Judicial se ejercen las funciones estratégicas y centrales de Decisión, Regulación, Control y Ejecución de las decisiones más importantes en materia de justicia que impactan el desempeño global del sistema, además, de ejercer la representación legal en el Estado³. Un modelo de Gobierno Judicial incrustado en un sistema de justicia con distintas instituciones que pertenecen al sistema, debería contar con un organismo de Gobierno encargado de tomar decisiones estratégicas que lo impactan de forma sistémica. Pero también, cada institución debe tener un modelo de gobierno que les permita adoptar las decisiones estratégicas requeridas.

El nivel de Gerencia implica la adopción de distintas decisiones que permiten efectivizar las decisiones adoptadas en el nivel de Gobierno y que impactan el sistema de manera genérica. En éste, se requieren decisiones de alto nivel técnico que permitan ejecutar de mejor manera las decisiones del nivel estratégico⁴. En éste, se tienen funciones que permiten decidir, regular, ejecutar y controlar decisiones adoptadas por el Gobierno Judicial o establecidas legalmente para la Gerencia. En este caso, también es claro que las distintas instituciones que conforman el sistema de justicia deben tener un nivel de Gerencia.

Finalmente, el nivel de Organización del núcleo central donde se establece el despacho judicial es aquel en el que se realiza la adjudicación de controversias, es decir, donde se resuelven de manera específica los conflictos presentados ante el sistema de justicia. En éste, también se deben ejecutar distintas acciones relacionados con asuntos administrativos que tocan el sistema de justicia de acuerdo con su propia competencia.

Ahora bien, un modelo de gestión moderno del sistema de justicia debe tener determinadas características, aunque su estructura específica dependa de distintas variables como por ejemplo las realidades geográficas del país. Las cuatro características básicas pueden resumirse así:

- 1) Definir y establecer los diversos niveles de gestión de manera clara, y efectuar la distribución de las competencias de acuerdo con dicha división (Gobierno, Gerencia, Organización de despacho), con el fin de evitar estructuras que permitan la confusión de los distintos niveles y la superposición de órganos;

³ Ibídem. P. 6. De acuerdo con el texto, entre las decisiones de Gobierno Judicial, “se encuentran las de planificación y desarrollo institucional; las de introducir reformas a la estructura, funcionamientos y procesos y procedimientos más relevantes de operación de los tribunales (número y localización de tribunales, competencias asignadas, roles de funcionarios, etc.); la de definir los criterios que se emplearán para la asignación y gasto de recursos; y las decisiones respecto de la carrera judicial, tales como designaciones, evaluación y control disciplinario de los miembros del Poder Judicial”. P. 6.

⁴ Ibídem. P. 6. De acuerdo con el texto, “usualmente el tipo de decisiones que se toma en este nivel tiene que ver con: realización de inversiones y adquisiciones; asignación específica de recursos, tanto humanos como materiales y financieros, a las distintas unidades de la organización (Tribunales, oficinas administrativas, etc.); la creación y mantenimiento de los sistemas de estadísticas judiciales; la provisión de servicios administrativos a los tribunales (tales como mantenimiento edilicio, pago de remuneraciones, administración del personal, etc.); la confección y ejecución del presupuesto, entre otras”.

- 2) Profesionalizar la gestión judicial, con el fin de:
 - i) Separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas de manera clara y evitar que los jueces ejerzan las funciones administrativas;
 - ii) Privilegiar que el ejercicio de las funciones de gestión judicial sean ejecutadas por profesionales distintos de los abogados, plenamente facultados para ejercer los niveles de decisión, ejecución y control requeridos para el ejercicio de sus funciones;
 - iii) Establecer estructuras encargadas de la gestión judicial acordes con las funciones de gestión, en lugar de que sean un reflejo de la estructura judicial establecida para ejercer funciones jurisdiccionales;
- 3) Establecer un modelo de gestión que tenga en cuenta las distintas realidades locales del país, y suficiente flexibilidad para adaptarse a las necesidades específicas que se presenten;
- 4) Procurar el aprovechamiento de economías de escala -cuando ello es posible- y el uso de tecnologías de información y comunicación.
- 5) Generar mecanismos de control y evaluación de la gestión judicial periódicos, que permitan revisar y ajustar lo necesario.

Teniendo en cuenta lo anterior, este documento pretende presentar un diagnóstico del modelo de gestión de la Rama Judicial. Se realiza con el fin de evidenciar la necesidad de una reforma a dicho modelo, y hace énfasis en los problemas estructurales que implicarían una reforma constitucional. La elaboración de este texto contó con una amplia revisión bibliográfica y la sistematización de respuestas a diversos derechos de petición solicitados por la CEJ para elaborarlo. A continuación, el documento aborda el modelo de gestión de la Rama Judicial desde dos ámbitos distintos: el diseño normativo, que explica con detalle cada una de las funciones de Gobierno y Gerencia de la Rama Judicial asignadas a distintos órganos, e información empírica sobre la estructura, funcionamiento, control, y congestión judicial. Finalmente, se ofrecen unas breves conclusiones de cara a las reformas requeridas.

II. El modelo de gestión de la Rama Judicial

A. Diseño Normativo

La Constitución de 1991 estructuró la arquitectura de la rama judicial de manera altamente compleja, pues estableció cuatro jurisdicciones distintas (constitucional, ordinaria, contencioso administrativa y especiales), y una estructura organizacional autónoma encargada de gestionarla. En efecto, con el fin de fortalecer la separación de los Poderes públicos, la Constitución estableció un órgano encargado de la Gestión que hace parte de la Rama Judicial, pero que es independiente de las jurisdicciones que la integran. Así, creó al Consejo Superior de la Judicatura, compuesto por dos salas (administrativa y disciplinaria) con presencia regional⁵. Cada una de las salas está integrada por Magistrados, elegidos para períodos de 8 y 6 años, respectivamente, siendo que los Magistrados de la Sala Administrativa son elegidos por las tres altas cortes⁶. Todos los miembros del Consejo son abogados y deben haber ejercido la profesión por lo menos durante diez años⁷.

De acuerdo con la Constitución Política, la Sala Administrativa es la encargada de gestionar la administración de la Rama Judicial, mientras que la Sala Disciplinaria ejerce la función disciplinaria de jueces y abogados. También, de manera minoritaria, otras instancias de la Rama Judicial tienen funciones de Gobierno y Gerencia de acuerdo con sus propias competencias, como por ejemplo, las Altas Cortes que se dan su propio reglamento o los Magistrados de Tribunales que otorgan permisos a los jueces, entre otras.

Adicionalmente, existe una Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial que tiene algunas funciones de Gobierno de la Rama Judicial, aunque algunas de sus decisiones no son obligatorias. La Comisión está integrada por los presidentes del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, además, de un representante de los funcionarios de la rama judicial y el Fiscal General⁸. Además, el presidente de la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura siempre será un invitado permanente.

En suma, el diseño normativo de la Gestión en la Rama Judicial tiene diversas características. En primer lugar, las principales funciones de Gobierno y de Gerencia judicial se engloban en la competencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, cuyos miembros son elegidos por las tres Altas Cortes. En segundo lugar, existe una Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial que tiene algunas funciones de Gobierno, pero sus decisiones no son obligatorias para el Consejo. En tercer lugar, el diseño de la estructura organizacional del Consejo privilegió el reflejo de un despacho judicial, por lo cual, se establecieron cargos de Magistrados que adoptan decisiones en salas de manera colegiada. En cuarto lugar, estableció una estructura regional del

⁵Constitución Política, Artículo 254.

⁶ Constitución Política de Colombia. Art. 254.

⁷ Constitución Política, Artículo 255.

⁸ Ley 270 de 1996. Art. 96.

Consejo que le permite tener presencia en los departamentos y conocer las realidades locales. En quinto lugar, existe una gerencia que depende del Consejo (Dirección Ejecutiva) cuyas funciones son muy limitadas, pues la mayoría de funciones de Gerencia están en cabeza del Consejo de la Judicatura, y además, el ejercicio de las funciones de la Dirección dependen en gran medida del Consejo. Y en sexto lugar, algunas funciones de Gobierno y Gerencia están en cabeza de los magistrados de la rama judicial.

Ahora bien, uno de los aspectos centrales a tener en cuenta es la caracterización de las funciones de Gobierno y Gerencia en la Rama Judicial, para conocer con exactitud, los órganos que tienen competencia sobre cada una de ellas, y también el tipo de función general y específica que tienen a su cargo. A continuación, se presenta un cuadro que revela las funciones asignadas en los niveles de Gobierno y Gerencia a distintos órganos encargados de la gestión en la Rama Judicial según la normativa nacional.

Funciones de Gobierno y Gerencia de la Rama Judicial establecidas en la legislación

Órgano	Norma que la regula	Funciones y Atribuciones específicas	Nivel de gestión	Tipo de función específica
Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial	Ley 270 de 1996. Art. 96	1. Contribuir a la coordinación de las actividades de los diferentes organismos administrativos de la Rama Judicial.	Gobierno	Decisión Ejecución
		2. Solicitar informes al auditor responsable de dirigir el sistema de control interno de la Rama Judicial.	Gobierno	Control
		3. Emitir concepto previo para el ejercicio de las facultades previstas, los numerales 5, 9, 16, y 23 del artículo 85 de la presente Ley que le corresponde cumplir a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.	Gobierno	Decisión
		4. Emitir concepto previo sobre el proyecto de presupuesto unificado y sobre el proyecto del plan sectorial de desarrollo para la Rama Judicial antes de que sean adoptados por la Sala Administrativa y el Consejo en pleno respectivamente.	Gobierno	Decisión
		5. Dictar su propio reglamento y el de las Comisiones Seccionales interinstitucionales de la Rama Judicial.	Gobierno	Regulación
		7. Las demás que le atribuye la ley y el reglamento.	Gobierno	Decisión/Regulación Ejecución Control
		Parágrafo. El concepto previo de que tratan los numerales 3 y 4 del presente artículo no obligará a la Sala Administrativa.	N/A	N/A
Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa	Constitución Política. Artículo 256	1. Administrar la carrera judicial.	Gobierno Gerencia	Regulación/Decisión Ejecución
		2. Elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba hacerla. Se exceptúa la jurisdicción penal militar que se regirá por normas especiales.	Gerencia	Regulación/Decisión Ejecución

		4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.	Gobierno	Control
		5. Elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.	Gerencia	Ejecución
		7. Las demás que señale la ley.	Gobierno y Gerencia	Regulación/Decisión Ejecución Control
	Constitución Política. Artículo 257	1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.	Gobierno	Regulación

		2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.	Gobierno	Regulación Ejecución
		3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.	Gobierno	Regulación
		4. Proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales.	Gobierno	Regulación
		5. Las demás que señale la ley.	Gobierno y Gerencia	Regulación/Decisión Ejecución Control
	Ley 270 de 1996. Art. 51	La organización básica interna de cada despacho judicial será establecida por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con sujeción a los siguientes parámetros: 1. Las competencias asignadas por la Ley, el volumen promedio de los asuntos y el nivel estimado de rendimiento. 2. Las necesidades que existan en materia de asistencia y asesoría en distintas disciplinas. 3. Los requerimientos reales de personal auxiliar calificado. Para estos efectos se considerarán los informes y estudios presentados por los respectivos Consejos Seccionales y Direcciones Seccionales de Administración Judicial.	Gobierno	Regulación
	Ley 270 de 1996. Art. 63 Modificado por la Ley 1285 de 2009	Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.	Gobierno	Decisión/Regulación

		Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:		
		a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;	Gerencia	Ejecución
		b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente;	Gobierno	Decisión/Regulación
		c) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;	Gerencia	Ejecución
		d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto;	Gobierno	Decisión/Regulación
		e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos	Gerencia	Decisión/regulación
		f) Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.	Gerencia	Ejecución
	Ley 270 de 1996. Art. 63ª Modificado por la Ley 1285 de 2009	Parágrafo 3o. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará los turnos, jornadas y horarios para garantizar el ejercicio permanente de la función de control de garantías. En este sentido no podrá alterar el régimen salarial y prestacional vigente en la Rama Judicial.	Gerencia	Regulación
	Ley 270 de 1996. Art. 85 y sus modificaciones	1. 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.	Gerencia	Regulación/Decisión

a partir de la Ley 1285 de 2009	2. 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.	Gobierno	Regulación/ Decisión
		Gerencia	Regulación/Decisión
	3. Autorizar la celebración de contratos y convenios de cooperación e intercambio que deban celebrarse conforme a la Constitución y las leyes para asegurar el funcionamiento de sus programas y el cumplimiento de sus fines, cuya competencia corresponda a la Sala conforme a la presente Ley.	Gerencia	Regulación/Decisión
	4. Aprobar los proyectos de inversión de la Rama Judicial.	Gobierno	Regulación/decisión
	5. 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.	Gobierno	Regulación/Decisión Ejecución
	6. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público.	Gobierno	Regulación/decisión
	7. Determinar la estructura y la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura. En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.	Gobierno	Regulación/decisión
	8. Designar a los empleados de la Sala cuya provisión según la ley no corresponda al Director Ejecutivo de Administración Judicial.	Gerencia	Ejecución
	9. Determinar la estructura y las plantas 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. En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.	Gobierno	Regulación
		Gerencia	Ejecución
10. Enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas superiores a cinco candidatos para proveer las vacantes de Magistrados que se presenten en estas Corporaciones.	Gobierno	Ejecución	

		11. Elaborar y presentar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas para la designación de Magistrados de los respectivos Tribunales, de conformidad con las normas sobre carrera judicial.	Gobierno	Ejecución
		12. Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.	Gobierno	Regulación
		13. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.	Gobierno	Regulación
			Gerencia	Regulación
		14. Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales.	Gerencia	Ejecución
		15. Declarar la urgencia manifiesta para contratar de acuerdo con el estatuto de contratación estatal.	Gerencia	Ejecución
		16. Dictar los reglamentos sobre seguridad y bienestar social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de acuerdo con las leyes que en la materia expida el Congreso de la República.	Gobierno	Regulación
			Gerencia	Regulación
		17. Administrar la Carrera Judicial de acuerdo con las normas constitucionales y la presente ley.	Gobierno	Regulación Control
			Gerencia	Ejecución
		18. Realizar la calificación integral de servicios de los Magistrados de Tribunal.	Gobierno	Control
		19. Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices 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 correspondientes. El Consejo adoptará como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.	Gobierno	Control
			Gerencia	Ejecución
		20. Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados y expedir la correspondiente Tarjeta Profesional, previa verificación de los requisitos señalados por la ley.	Gobierno	Regulación Control
			Gerencia	Ejecución

		21. Establecer el régimen y la remuneración de los Auxiliares de la Justicia.	Gobierno	Regulación
		22. Reglamentar la carrera judicial.	Gobierno	Regulación
		23. Elaborar y desarrollar el plan de formación, capacitación, y adiestramiento de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.	Gobierno	Regulación/Decisión
			Gerencia	Ejecución
		24. Coadyuvar para la protección y seguridad personal de los funcionarios y de la Rama Judicial.	Gerencia	Ejecución
		25. Designar al Director de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".	Gobierno	Decisión
		26. Fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales.	Gobierno	Regulación
		27. Aprobar los reconocimientos y distinciones que se otorguen a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial por servicios excepcionales prestados en favor de la administración de justicia.	Gerencia	Decisión/Regulación Control
		28. Llevar el control del rendimiento y gestión institucional de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Fiscalía General de la Nación. Para tal efecto, practicará visitas generales a estas corporaciones y dependencias, por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten.	Gerencia	Control
		29. Elegir al Auditor del Consejo, para un período de dos (2) años. El Auditor no podrá ser reelegido y sólo podrá ser removido por causal de mala conducta.	Gobierno	Ejecución
		30. Artículo 17 de la Ley 1285 de 2009. Expedir con sujeción a los criterios generales establecidos en la ley Estatutaria y en las leyes procesales el estatuto sobre expensas, costos. Las expensas se fijarán previamente por el Juez con el fin de impulsar oficiosamente el proceso.	Gobierno	Regulación
		32. Artículo 17 de la Ley 1285 de 2009. Las demás que le señale la ley.	Gobierno y Gerencia	Regulación Control Ejecución

		Parágrafo. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá delegar en sus distintos órganos administrativos el ejercicio de sus funciones administrativas:	Gobierno	Regulación
	Ley 270 de 1996. Art. 87	(...) La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura definirá la metodología para la elaboración del plan sectorial de desarrollo para la Rama Judicial y de los proyectos que deban ser sometidos a la consideración del Gobierno con el objeto de que sean incluidos en los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional de Inversión. Para tal efecto la Sala consultará las necesidades y propuestas que tengan las distintas jurisdicciones, para lo cual solicitará el diligenciamiento de los formularios correspondientes a los presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación. Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales reportarán para el mismo propósito el resultado de sus visitas a los Despachos Judiciales.	Gobierno	Decisión/Regulación
			Gerencia	Ejecución
	Ley 270 de 1996. Art. 88	El proyecto de presupuesto para la Rama Judicial deberá reflejar el Plan Sectorial de Desarrollo, incorporará el de la Fiscalía General de la Nación y se elaborará con sujeción a las siguientes reglas:	Gerencia	Decisión/Regulación
		1. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura consultará las necesidades y propuestas que tengan las distintas jurisdicciones, para lo cual oír a los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y recibirá el reporte de los Consejos Seccionales en lo relativo a los Tribunales y Juzgados.		
		2. El proyecto que conforme a la metodología y a las directrices que señale la Sala elaboren sus correspondientes unidades operativas, será sometido a la consideración de ésta dentro de los diez primeros días del mes de marzo de cada año.		
		4. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura discutirá y adoptará el proyecto dentro de los meses de marzo y abril y previo concepto de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, lo entregará al Gobierno Nacional, para efecto de la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Nación, en sesión especial.	Gerencia	Decisión/Regulación
	Ley 270 de 1996. Art. 89	(...) La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura evaluará cuando menos cada dos años la división general del territorio para efectos judiciales y hará los ajustes que sean necesarios, sin perjuicio de las facultades que deba ejercer cada vez que sea necesario.	Gobierno	Decisión/Regulación Control
	Ley 270 de 1996. Art. 94	Los planes de desarrollo, los presupuestos y su ejecución, la división del territorio para efectos judiciales, la ubicación y redistribución de despachos judiciales, la creación, supresión, fusión y traslado de cargos en la administración de justicia, deben orientarse a la solución de los problemas que la afecten, de acuerdo con el resultado de estudios, especialmente de orden sociológico, que debe realizar anualmente el Consejo Superior de la Judicatura.	Gerencia	Ejecución

		Tales estudios deben incluir, entre otras cosas, encuestas tanto al interior de la Rama como entre los usuarios de la misma, que permitan establecer, en forma concreta, la demanda de justicia no satisfecha, las cargas de trabajo en términos de tiempos y movimientos, el costo de operación y los sectores donde se presenten los mayores problemas para gozar de una convivencia pacífica.		
	Ley 270 de 1996. Art. 95	El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. (...)	Gerencia	Decisión/Regulación Ejecución
	Ley 270 de 1996. Art. 105	Para asegurar la realización de los principios que gobiernan la administración de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura debe implantar, mantener y perfeccionar un adecuado control interno, integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación; por un sistema de prevención de riesgos y aprovechamiento de oportunidades, procesos de información y comunicación, procedimientos de control y mecanismos de supervisión, que operen en forma eficaz y continua en todos los niveles que componen la Rama Judicial.	Gobierno	Regulación Control
	Ley 270 de 1996. Art. 106. Modificado por la Ley 1285 de 2009	Con sujeción a las normas legales que sean aplicables, el Consejo Superior de la Judicatura debe diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados sistemas de información que, incluyan entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales. En todo caso, tendrá a su cargo un Sistema de Información y estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de una Rama Judicial o ejercen funciones jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia. Todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política, tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura.	Gerencia	Regulación Ejecución
	Ley 270 de 1996. Art. 107	(...) La coordinación del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, el cual acopiará, procesará y reproducirá toda la información que sea requerida por las entidades usuarias para la adopción de políticas relacionadas con el sector. El Consejo Superior de la Judicatura guardará la reserva de los documentos e informaciones que	Gobierno	Decisión/Regulación

		conforme a la Constitución y la ley revistan ese carácter.	Gerencia	Ejecución
Ley 270 de 1996. Art. 109		El Consejo Superior de la Judicatura con la colaboración de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, cumplirá las siguientes funciones:	Gobierno	Regulación/Decisión
		1. Elaborará el Plan Estadístico Judicial el cual será consolidado con el plan Estadístico Nacional.		
		2. Coordinará el trabajo estadístico tanto de las entidades productoras como de las entidades usuarias del sector.	Gobierno	Ejecución
			Gerencia	Ejecución
		3. Conformará grupos de trabajo con el fin de que se adelanten investigaciones de carácter específico.	Gerencia	Ejecución
		4. Organizará y administrará el centro de documentación socio-jurídica y el Banco de Datos Estadísticos, como fuente de consulta permanente.	Gerencia	Regulación Ejecución Control
		5. Elaborará un Anuario Estadístico con el objeto de registrar el comportamiento histórico de las variables representativas de los programas del sector y de la justicia en general.	Gerencia	Ejecución
		6. Desarrollará estudios analíticos sobre la base de la información estadística recopilada.	Gerencia	Ejecución
		7. Fomentará el intercambio informativo y bibliográfico con entidades nacionales e internacionales, con el objeto de mantener actualizado el centro de documentación.	Gobierno	Decisión/Regulación
	8. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.	Gobierno	Decisión Control Ejecución	
		Gerencia	Decisión Control Ejecución	
Ley 270 de		La sala administrativa del consejo superior de la judicatura promoverá la capacitación y	Gobierno	Decisión/Regulación

	1996, Art. 176	<p>actualización de los funcionarios y empleados de la rama judicial.</p> <p>La persona que sea nombrada por primera vez para desempeñar cualquier cargo de la Rama Judicial deberá adelantar hasta por tres meses un curso de inducción en administración judicial, el cual conllevará la práctica que se adelantará en un despacho judicial bajo la supervisión del funcionario o empleado de mayor jerarquía en el despacho.</p> <p>Los funcionarios judiciales que no hayan tomado cursos de especialización, maestría o doctorado, deberán cuando menos cada dos años tomar un curso de actualización judicial cuya intensidad no sea inferior a 50 horas y presentar las pruebas pertinentes en la Escuela Judicial.</p> <p>Los empleados deberán tomar cursos de capacitación y actualización en técnicas de administración y gestión judicial cuando menos cada tres años.</p>	Gerencia	Ejecución
	Ley 270 de 1996. Art. 177	<p>La Escuela Judicial, "Rodrigo Lara Bonilla", hará parte del Consejo Superior de la Judicatura, junto con su planta de personal, a partir del primero de enero de 1998 y se constituirá en el centro de formación inicial y continuada de funcionarios y empleados al servicio de la Administración de Justicia.</p> <p>La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará su funcionamiento.</p> <p>Durante el período de transición, el Director de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", será designado por el Ministro de Justicia y del Derecho y actuará con sujeción a los planes y programas que se establezcan en coordinación con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y con el concurso de los jueces y empleados de la Rama Judicial.</p>	Gobierno	Regulación Ejecución
	Ley 1395 de 2010. Art. 53	Para efectos de la descongestión judicial el Consejo Superior de la Judicatura le dará prioridad a la creación y puesta en funcionamiento de los juzgados municipales de pequeñas causas y competencia múltiple	Gobierno	Decisión/Regulación
	Ley 1395 de 2010. Art. 54	Facúltense a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura para que celebren convenios con el Sena a efecto de que los estudiantes de secretariado y secretariado ejecutivo hagan sus pasantías en los distintos despachos judiciales del país. Para esto efectos, se deberá dotar a los despachos judiciales de los medios técnicos necesarios para que los pasantes puedan cumplir su labor.	Gobierno Gerencia	Decisión/Regulación Ejecución
Consejo Seccional de la Judicatura	Ley 270 de 1996. Art. 100	Las Salas Plenas de los Consejos Seccionales tendrán las siguientes funciones:		
		<ol style="list-style-type: none"> Elegir, para períodos de un año, el Presidente del Consejo, quien tendrá la representación frente a las demás Ramas y autoridades del Poder Público, así como frente a los particulares, y al Vicepresidente, quien remplazará al Presidente en sus faltas temporales y accidentales. Promover la imagen de la Rama Judicial en todos sus órdenes frente a la Comunidad. 	Gobierno Gobierno	Decisión/Regulación Decisión/Regulación

		3. Designar y remover libremente a los empleados del Consejo Seccional, excepto los que sean de libre nombramiento y remoción de cada Magistrado, y aquéllos cuyo nombramiento corresponda a otra Sala o al Director Ejecutivo Seccional;	Gerencia	Decisión/ejecución
		4. Las demás que señalen la ley o el Consejo Superior de la Judicatura	Gobierno y Gerencia	Decisión/Regulación Ejecución Control
	Ley 270 de 1996 Art. 101.	1. Administrar la Carrera Judicial en el correspondiente distrito con sujeción a las directrices del Consejo Superior de la Judicatura.	Gobierno	Regulación
			Gerencia	Ejecución
		2. Llevar el control del rendimiento y gestión de los despachos judiciales mediante los mecanismos e índices correspondientes.	Gerencia	Control
		3. Practicar visita general a todos los juzgados de su territorio por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten.	Gerencia	Control
		4. Elaborar y presentar a los Tribunales las listas de candidatos para la designación de Jueces en todos los cargos en que deba ser provista una vacante definitiva, conforme a las normas de carrera judicial y conceder o negar las licencias solicitadas por los jueces.	Gobierno	Ejecución
		5. Elaborar e impulsar planes y programas de capacitación, desarrollo y bienestar personal de la Rama Judicial conforme a las políticas del Consejo Superior.	Gobierno	Decisión/Regulación
			Gerencia	Ejecución
		6. Ejercer la vigilancia judicial para que la justicia se administre oportuna y eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de esta Rama.	Gobierno	Control
		7. Poner en conocimiento de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria por intermedio de su presidente o de sus miembros, las situaciones y conductas que puedan constituir faltas disciplinarias, así como a las autoridades penales, las que puedan configurar delitos.	Gerencia	Control
		8. Realizar la calificación integral de servicios de los jueces en el área de su competencia.	Gobierno	Control
		9. Presentar al Consejo Superior de la Judicatura proyectos de inversión para el desarrollo armónico de la infraestructura y adecuada gestión de los despachos judiciales.	Gobierno	Regulación
10. Elegir a sus dignatarios para períodos de un año.	Gobierno	Decisión		
11. Vigilar que los Magistrados y jueces residan en el lugar que les corresponde pudiendo autorizar residencias temporales fuera de su jurisdicción en casos justificados, dando cuenta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; y,	Gerencia	Control		

		12. Las demás que le señale la ley o el reglamento, o que le delegue a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.	Gobierno Gerencia	Regulación/Decisión Ejecución Control
Dirección Ejecutiva de Administración Judicial	Ley 270 de 1996. Art. 99	1. Ejecutar el Plan Sectorial y las demás políticas definidas para la Rama Judicial.	Gerencia	Ejecución
		2. Administrar los bienes y recursos destinados para el funcionamiento de la Rama Judicial y responder por su correcta aplicación o utilización.	Gerencia	Ejecución
		3. Suscribir en nombre de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura los actos y contratos que deban otorgarse o celebrarse. Tratándose de contratos que superen la suma de cien salarios mínimos legales mensuales, se requerirá la autorización previa de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.	Gerencia	Regulación/Decisión
		4. Nombrar y remover a los empleados del Consejo Superior de la Judicatura y definir sus situaciones administrativas, en los casos en los cuales dichas competencias no correspondan a las Salas de esa Corporación.	Gerencia	Decisión Ejecución
		5. Nombrar a los Directores Ejecutivos Seccionales de ternas preparadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.	Gerencia	Decisión Ejecución
		6. Elaborar y presentar al Consejo Superior los balances y estados financieros que correspondan.	Gerencia	Ejecución
		7. Actuar como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que correspondan.	Gerencia	Regulación Ejecución
		8. Representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales;	Gerencia	Ejecución
		9. Las demás funciones previstas en la ley.	Gerencia	Ejecución Control
Corte Suprema de Justicia	Constitución Política. Art. 235	Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:(...) 6. Darse su propio reglamento	Gobierno	Regulación

	Ley 270 de 1996. Art. 17 Y sus modificaciones.	La Sala Plena cumplirá las siguientes funciones: 1. Elegir a los Magistrados, de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de conformidad con las normas sobre carrera judicial. Así mismo, elegir al Secretario General y designar a los demás empleados de la Corporación, con excepción de las Salas y Despachos, los cuales serán designados por cada una de aquellas o por los respectivos Magistrados.	Gerencia	Ejecución
		2. Resolver los asuntos administrativos (...) que correspondan a la Corporación.	Gerencia	Regulación Ejecución Control
		4. Darse su propio reglamento.	Gobierno	Regulación
		5. Hacer, previo el estudio en cada Sala de Casación, la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, que servirá de base para la calificación integral.	Gerencia	Control
		7. Las demás que le prescriban la Constitución, la ley o el reglamento.	Gobierno Gerencia	Decisión/Regulación Ejecución Control
Consejo de Estado	Constitución Política. Art. 237	Son atribuciones del Consejo de Estado: 6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.	Gobierno	Regulación
	Ley 270 de 1996. Art. 35	La Sala Plena del Consejo de Estado tendrá las siguientes atribuciones administrativas: 1. Elegir los Consejeros para proveer los nuevos cargos que se creen, llenar las vacantes de conformidad con la Constitución y la ley.	Gobierno	Ejecución
		2. Elegir al Secretario General, y demás empleados de la Corporación con excepción de los de las Salas, Secciones y Despachos, los cuales serán designados por cada una de aquéllas o por los respectivos Consejeros.	Gerencia	Ejecución
		5. Distribuir, mediante Acuerdo, las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Secciones que la constituyen, con base en un criterio de especialización y de volumen de trabajo. 5. Distribuir, mediante Acuerdo, las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Secciones que la constituyen, con base en un criterio de especialización y de volumen de trabajo.	Gobierno	Regulación

		6. Integrar las comisiones que deba designar, de conformidad con la ley o el reglamento.	Gerencia	Regulación
		7. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los Magistrados de los Tribunales Administrativos, que servirá de base para la calificación integral.	Gerencia	Control
		8. Darse su propio reglamento.	Gobierno	Regulación
		10. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución, la ley y el reglamento.	Gobierno y Gerencia	Regulación Control Ejecución
Corte Constitucional	Constitución Política Art. 241	A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 11. Darse su propio reglamento.	Gobierno	Regulación
Tribunales Superiores del Distrito Judicial	Ley 270 de 1996. Art. 20	Corresponde a la Sala Plena de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, ejercer las siguientes funciones administrativas:	Gerencia	Ejecución
		1. Elegir a los Jueces del correspondiente Distrito Judicial, de listas elaboradas por la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura, en la calidad que corresponda, según el régimen de la carrera judicial.		
		2. Elegir al Presidente y al Vicepresidente de la Corporación, y a los empleados que le corresponda conforme a la ley o al reglamento.	Gobierno	Ejecución
		4. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo Distrito Judicial, que servirá de base para la calificación integral.	Gerencia	Control
		5. Las demás que le atribuya la ley o el reglamento que expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.	Gobierno Gerencia	Decisión/Regulación Ejecución Control
Tribunales Administrativos	Ley 270 de 1996 Art. 41	La Sala Plena de los Tribunales administrativos, conformada por la totalidad de los Magistrados que integran la Corporación ejercerá las siguientes funciones: 1. Elegir los jueces de lo Contencioso Administrativo de listas que, conforme a las normas sobre	Gerencia	Ejecución

		Carrera Judicial le remita la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura.		
		3. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo Distrito Judicial, que servirá de base para la calificación integral.	Gerencia	Control
		7. Las demás que le asigne la ley.	Gobierno Gerencia	Ejecución Control
Jueces (Juzgados, Tribunales, Cortes)	Ley 270 de 1996. Art. 104	Presentar, conforme a la metodología que señalen los reglamentos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los informes que ésta solicite para el cabal ejercicio de sus funciones.	Gerencia	Ejecución

Fuente. Elaboración propia.

B. Información empírica sobre el ejercicio del Gobierno y la Gerencia en la Rama Judicial

1. Estructura y funciones asignadas

El esquema de gestión ampliamente descrito permite analizar algunas situaciones de manera concreta. Por un lado, es importante analizar el ejercicio de las funciones de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, que constituye un espacio importante de coordinación en la Rama y a su vez tiene algunas funciones de Gobierno judicial. De acuerdo con la información enviada por el Consejo de la Judicatura a la CEJ, entre 2002 y 2012 hubo 156 sesiones de la Comisión, es decir, un promedio de 11,7 sesiones por año y una sesión mensual. En términos generales, a partir de la muestra de 49 órdenes del día de dicha Comisión (31%), los temas abordados por la Comisión se concentran principalmente en el reordenamiento de despachos judiciales y asuntos de elección de representantes de las comisiones regionales. Algunos temas más sustantivos son analizados en algunas reuniones, y en varias de ellas, se deja la agenda abierta a lo que los comisionados propongan. En efecto, los principales temas se pueden condensar en los siguientes:

- Reordenamiento de despachos judiciales: traslados de despachos, cierres, supresiones, creaciones, nombramientos, entre otros.
- Asuntos relacionados con las comisiones interinstitucionales departamentales, como por ejemplo, las declaraciones de la elección del representante de los funcionarios en dichas comisiones.
- Lo que propongan los miembros de la comisión.
- Aprobaciones de actas de sesiones anteriores.
- Y otros temas específicos que aparecen de manera esporádica en algunas actas:
 - Reforma a la Justicia
 - Fortalecimiento del presupuesto
 - Comunicaciones o solicitudes de la Corte Suprema a la Sala Administrativa
 - Informes sobre fortalecimiento a la justicia
 - Cese de actividades de la Rama Judicial
 - Asuntos de interés nacional para la Rama Judicial
 - Plan de Formación de la Rama Judicial

De esta manera, la Comisión Interinstitucional podría ser un espacio en el que se ejerzan de manera más precisas las funciones de Gobierno de la Rama Judicial, la coordinación de las distintas jurisdicciones de la misma, y la discusión de temas estratégicos y de gran relevancia para la justicia. Pero, por ahora, es una comisión que permite la discusión de algunos temas, siendo la

mayoría de ellos, la discusión de situaciones específicas de reordenamiento de juzgados que podrían estar en cabeza de la Gerencia.

Por otro lado, el órgano principal encargado de la gestión de la Rama Judicial, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tiene funciones tanto de Gobierno como de Gerencia, lo que dificulta su funcionamiento concreto. Pero una de sus mayores dificultades, es que la Constitución lo estructuró como reflejo de un despacho judicial, y por ello, los Consejeros son Magistrados y adoptan decisiones como un tribunal colegiado. Si a este se suma, que tienen funciones de gobierno y gerencia mezcladas, la adopción y ejecución de distintas medidas puede ser bastante lenta.

Adicionalmente, se estructuró sobre la idea de que los abogados son los profesionales más deseables en el Consejo (Superior o Seccionales). Así, la mayor cantidad de profesionales que trabajan en éste son abogados, mientras que hay una menor cantidad de profesionales de las áreas de las ciencias económicas y de tecnologías de información. Lo anterior refleja, con claridad, una idea según la cual la gestión de la Rama Judicial debe estar en cabeza principalmente de abogados.

Profesionales que trabajan en el Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura 2012		
Por profesión	Cantidad	% respecto del total
Abogados	120	40%
Áreas Ciencias Económicas	62	21%
Áreas Tecnológicas de información y comunicación	41	14%
Otras Profesiones	75	25%
Total	298	100

Fuente. Consejo Superior de la Judicatura. 2013.

Cálculos. CEJ

Esto genera algunas inquietudes que es necesario poner de presente, pues aunque un paso importante en la independencia y autonomía de la Rama Judicial es que ésta pueda auto gestionarse, ello no quiere decir que deba hacerlo a través de estructuras similares a las judiciales ni a través de abogados. Así, primero, se debe reflexionar sobre los perfiles adecuados que deben ejercer las funciones de gestión de la Rama Judicial. No se trata simplemente de decir que los abogados no están formados para ejercer funciones de gestión; se trata de comprender que el ejercicio de estas funciones debe ser realizado por profesionales con perfiles idóneos para ello, y en esto, la profesión jurídica, tal como se enseña en la actualidad, no tiene suficientes ventajas comparativas frente a otro tipo de profesiones.

Segundo, es necesario tener en cuenta que varias funciones de gestión pueden requerir la presencia de abogados, (aquellas relacionadas con la reglamentación de asuntos, por ejemplo), lo

que lleva a concluir que se debe establecer estructuras interdisciplinarias para la organización de la gestión judicial, donde las distintas profesiones tengan igual peso.

Tercero, es necesario comprender que la organización jurisdiccional es propia de las funciones jurisdiccionales, pero que la organización de gestión no puede ser reflejo de ella, sino que debe ser estructurada de acuerdo con las características de la gestión y no de un juzgado. En este sentido, es necesario analizar si los funcionarios de más alto rango encargados del Gobierno y la Gerencia judicial deben ser Magistrados, e incluso, si éstos deben ser abogados. Pero especialmente, debe analizarse cual debe ser la mejor metodología para adoptar y ejecutar decisiones de gestión en la Rama Judicial.

En este sentido, por ejemplo, la Sala Administrativa del Consejo Superior se ha organizado como un tribunal colegiado. Así, de acuerdo con lo mencionado por el Consejo en respuesta a una serie de derechos de petición, cada magistrado de la Sala Administrativa tiene la coordinación de determinados temas (varios a cada uno de ellos), y posteriormente cuando se deben adoptar decisiones se presentan los proyectos a la Sala. Los temas asignados son de gran variedad y alcance, y entre ellos se encuentran los siguientes⁹:

- Plan Estratégico Tecnológico
- Presupuesto de la Rama Judicial. Fortalecimiento y sostenibilidad financiera.
- Sistema de comunicaciones de la Rama Judicial, TICs, Firma Digital y Expediente Virtual.
- Carrera Judicial y sistemas de evaluación.
- Eficiencia administrativa y gerencia judicial.
- Transparencia.
- Implementación del Nuevo Código General del Proceso y Área Civil y Familia
- Implementación de la Ley 1448 de 2011 (Restitución de Tierras).
- Área Penal, Sistema Penal Acusatorio, Ley de Justicia y Paz y sistema de responsabilidad para adolescentes y política criminal.
- Rendición de cuentas, ética, recepción de quejas y sugerencias.
- Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales – SINEJ.
- Acceso a la Justicia, organización territorial, desconcentración, descentralización.
- Proyecto de fortalecimiento a los servicios de justicia financiado con recursos del Banco Mundial.
- Competitividad con el sector Financiero – Justicia.
- Política y directrices de la Sala en materia de contratación.
- CENDOJ, Red Nacional de Bibliotecas y Revista Judicial.
- Cobro Coactivo, Fondos Especiales, Depósitos Judiciales, Fondos Comunes, Remates, Multas y Cauciones, Prescripción de Títulos Judiciales.

⁹ Lista extraída de la contestación a un Derecho de petición enviado por la CEJ al Consejo Superior, realizada el 26 de febrero de 2013.

- Nivelación Salarial y corrección de asimetría en la remuneración.

De esta manera, los temas mencionados (que son solo una muestra de los temas asignados a los Magistrados), no solo representan una gran variedad de asuntos importantes en materia de gestión de la Rama Judicial, sino que implican el ejercicio de diversas funciones específicas para adoptar decisiones, ejecutarlas y controlar su ejecución. Así, es importante reflexionar sobre varios asuntos. Primero, ¿resulta realmente eficiente que el Consejo tenga funciones de Gobierno y Gerencia al mismo tiempo, o sería más razonable que existiera una clara separación entre dichas funciones para una eficiente ejecución? Segundo, ¿es eficiente que las decisiones relacionadas con estos temas se realicen de acuerdo con una estructura establecida para la adjudicación de casos (solución de controversias), en lugar que para la adopción y ejecución de decisiones estratégicas? Tercero, ¿se requiere una mayoría de profesionales del derecho para la decisión y ejecución de estos temas? Todo esto, debe permitir reflexionar sobre el modelo de gestión que tiene la Rama Judicial.

Por otra parte, una de las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es la elaboración de listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales. Por ello, es importante analizar la cantidad de Salas dedicadas a esta función, así como, a elegir otros funcionarios del mismo Consejo. Aunque no se pudo extraer la información completa de la cantidad de salas dedicadas a ello, una muestra sobre aquellas destinadas por año a la elección de magistrados de la Corte Suprema, Consejo de Estado y Consejo Seccional de la Judicatura, refleja que esta función ocupa una porción importante del tiempo de los miembros de la Sala. Si a ello se sumara, las salas que se realizan para la elaboración de listas de otros jueces, queda claro que esta labor ocupa tiempo importante de la Sala Administrativa del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura.

Sala Administrativa - Consejo Superior de la Judicatura			
Año	Numero de sesiones de la Sala Administrativa realizadas	Porcentaje de salas dedicadas a la elaboración y realización de listas para elegir miembros de la Corte Suprema y del Consejo de Estado	Porcentaje de salas dedicadas a la elección de miembros del Consejo Seccional
2007	47	19,1	10,6
2008	56	12,5	5,4
2009	54	14,8	9,3
2010	51	17,6	3,9
2011	49	22,4	4,1
2012	73	16,4	5,5

Fuente. Consejo Superior de la Judicatura. 2013.

Cálculos. CEJ

En suma, las funciones asignadas a la Sala Administrativa engloban diversas funciones específicas de Gobierno y Gerencia. La estructura organizacional del Consejo no facilita la adopción ágil de decisiones y ejecución de las mismas, pues su organización es reflejo de la estructura judicial y no de la gestión. Además, la mayoría de profesionales del Consejo son abogados, siendo que otras profesiones altamente importantes para la gestión son minoritarias. Y también, aunque los Magistrados de la Sala se distribuyen los asuntos -que luego deciden en sala- hay porciones importantes de tiempo destinada a la función de elaboración de listas para nombrar a jueces. Lo anterior debe permitir reflexionar sobre la disponibilidad real de tiempo que tiene la Sala para ejercer las funciones de decisión y ejecución de los temas asignados a los Magistrados que son estratégicos en el desempeño del sistema de justicia.

2. Control de despachos judiciales y congestión judicial

De otra parte, varias funciones atribuidas al Consejo de la Judicatura están relacionadas con llevar el control y el rendimiento de los despachos judiciales para prevenir la congestión judicial, y adoptar medidas cuando ésta se presenta, incluido un Plan de Descongestión.

En ejercicio de esta función, los Consejos Seccionales de la Judicatura tienen que practicar visitas generales a todos los juzgados “por lo menos una vez al año, con el fin de establecer el estado en que se encuentra el despacho de los asuntos a su cargo y procurar las soluciones a los casos de congestión que se presenten”¹⁰. De acuerdo con los datos disponibles en 9 departamentos del país, los Consejos realizaron varias visitas a los juzgados. Estas visitas permiten no solo realizar el control administrativo, sino principalmente, recabar información esencial para conocer con detalle las causas de la congestión judicial, y particularmente, la caracterización de la misma.

Visitas realizadas a los juzgados por los Consejos Seccionales						
Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Caldas	127					S/D
Caquetá	40	31	38	80	191	477
Córdoba	82	82	82	83	95	100
Magdalena	71	77	62	76	63	86
Norte de Santander	72	65	76	71	84	S/D
Quindío	32	62	47	61	49	66
Sucre	58	57	64	54	50	46
Nariño	135	135	135	142	176	178
Putumayo	34	34	34	34	35	35
Total (sin Caldas)	524	543	538	601	743	988

Fuente. Consejos Seccionales de la Judicatura. 2013

Elaboración Propia.

¹⁰ Ley 270 de 1996. Art. 101, numeral 3.

La Rama Judicial tiene desde hace varios años problemas en torno a la congestión judicial, que se concentra en determinadas áreas y regiones. De acuerdo con el informe al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura en 2010 - 2011, la situación de congestión es preocupante y continúa manteniéndose con el paso del tiempo. Así, mencionó que: “en la Jurisdicción Ordinaria, al comienzo del año 2007, los despachos del país contaban con un inventario de 2.750.424 procesos, (...) en el año 2010 el inventario al comienzo del año era de 2.881.957, registrándose ingresos por 2.303.378 procesos y egresos por 2.562.371, lo que arroja un inventario final de 2.619.686”¹¹. Las cifras presentadas reflejan que hubo un incremento de casos pendientes al iniciar el año entre 2007 y 2010, aunque hubo una disminución del inventario final en 2010 respecto de ambos años. En todo caso, la cantidad de casos pendientes sigue siendo bastante alta.

Es interesante analizar las diferencias al interior de las áreas. Así, por ejemplo, las mayores concentraciones de la pendencia y congestión judicial están en áreas civiles y laborales. En materias civiles y contencioso administrativas, la tasa de resolución es superior al 100%. Las tasas de litigiosidad varían de manera importante, aunque se debe tener presente que todas las áreas incluyen asuntos constitucionales, y que el área civil es la jurisdicción residual por excelencia que conoce casos cuando no hay jueces especializados.

Indicadores Generales en juzgados en 2010 ¹²				
Área	Índice de litigiosidad	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión
Civil	1354,8	128	1,7	2,4
Laboral	1826,1	82	1	2,2
Familia	364,6	99,4	0,9	1,9
Contencioso administrativo	286,7	106	1,2	2,1

Fuente. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Cálculos. CEJ

Teniendo en cuenta este panorama, es importante analizar una de las medidas de descongestión más ampliamente utilizadas por el Consejo Superior: la designación de jueces y magistrados de descongestión. Entre 2007 y 2012 se nombraron 3622 jueces de descongestión, encargados de tramitar procesos en distintas áreas, asignados de manera mayoritaria a la jurisdicción ordinaria. Además, ha habido un incremento significativo entre la cantidad de jueces designados en 2007, respecto de la de aquellos designados en 2012, probablemente, debido al Plan de Descongestión. En todo caso, la cantidad de jueces de descongestión de 2012 es casi un 25% del total de jueces del país, lo que implica una inversión importante de recursos en funcionarios que ejercen

¹¹ Consejo Superior de la Judicatura, Informe al congreso de la republica 2010 -2011, Bogotá, Marzo, 2011. P. 6

¹² Los indicadores empleados fueron los siguientes: a) Tasa de litigiosidad: ingresos/cantidad de población*100.000; b) Tasa de resolución: egresos/ingresos*100; c) Tasa de pendencia: pendientes/egresos; y d) Pendientes mas ingresos/egresos.

funciones transitorias, aunque muchas veces, son asignados a áreas distintas a las de su especialidad.

Jueces y Magistrados de descongestión entre 2007 y 2012						
Jurisdicción	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordinaria	75	248	541	335	1008	954
Contencioso Administrativo		1	20	23	169	229
Disciplinaria				4		15
Total	75	249	561	362	1177	1198

Fuente. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa.

Ahora bien, la pregunta que surge es si el nombramiento de jueces de descongestión -cargos temporales por fuera de la carrera judicial- es la medida más efectiva para atacar la congestión judicial. Para un análisis específico sobre esto es importante analizar la productividad de los jueces de descongestión. Según los datos suministrados por el Consejo de la Judicatura a la CEJ, en 2012, los jueces de descongestión de la jurisdicción ordinaria recibieron 548.066 ingresos efectivos, hicieron 455.277 egresos efectivos¹³, y el inventario final fue de 238.572 casos. Ese año ingresaron 77.147 procesos a los jueces de descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, egresaron de manera efectiva 44.382 procesos, y el inventario final fue de 65.471.

Como puede verse, la tasa de resolución de los jueces de descongestión fue de 83% en la jurisdicción ordinaria y 57,5%, en la contencioso administrativa. Ello permite inferir que es necesario analizar los motivos por los cuales un proceso se demora más de un año, particularmente, los factores internos y externos a la administración de justicia. Así, por ejemplo, es probable que los procesos que finalizan con ejecución se demoren más que aquellos que terminan con sentencia; que haya elementos de demora atribuibles a las partes, y problemas de gestión en cabeza del despacho judicial.

En suma, es necesario reflexionar sobre las estrategias de descongestión realizadas de manera permanente durante estos años, evaluar los resultados y verificar los motivos por los cuales no se avanza como se quisiera. Desde este punto de vista, las medidas de descongestión deben: i) analizar de manera clara la composición de los asuntos al interior de todas las materias, para efectuar otras estrategias de descongestión que no solo incluyan designación de jueces, sino acciones encaminadas a gestionar de manera adecuada los procesos judiciales, particularmente en la fase de ejecución; y, ii) generar medidas sostenibles y omnicomprensivas que permitan no solo descongestionar el sistema en la actualidad sino prevenir su futura congestión.

¹³ Según el Consejo Superior de la Judicatura, los egresos efectivo se desprenden de la siguiente ecuación: Egreso Total - Egresos para descongestión - Egresos por remitidos a otros despachos - Egresos por desiertos o desistidos - Egresos por rechazados o retirados.

III. Conclusiones

En términos generales, se puede concluir que el sistema de justicia en Colombia debería tener un modelo de gestión omnicompreensivo que interactuara con las distintas instituciones que lo conforman. En el caso particular de la Rama Judicial, el modelo de gestión debería no solo interactuar con otras instituciones del sector, sino también, i) generar una estructura que separe de manera efectiva las funciones de Gobierno y Gerencia judicial; ii) establecer una coordinación real con las jurisdicciones de la rama para generar políticas estratégicas que respondan a los objetivos de las mismas guardando autonomía suficiente para no responder al capricho de los jueces; y iii), organizar una estructura acorde con las funciones de Gestión, en lugar de ser el reflejo del despacho judicial, con perfiles y cargos idóneos.