

El deber ser del Consejo Superior de la Judicatura y la imperativa necesidad de su conservación

Eudoro Echeverri Quintana¹

I
Séneca decía que era fácil no tener temor cuando no se tenía un arma en el pecho. Respecto a la independencia judicial estas palabras tienen hoy actualidad cuando en el servicio judicial se carece de estabilidad y no se tiene acceso a los ascensos siendo caldo de cultivo fértil para la impunidad al no haber garantías de la independencia ni de la imparcialidad en la judicatura.

El concepto de *Tribunal* según la Corte Europea de Derechos Humanos (caso Herman Le Compte, Frans Van Leuven and Marc de Meyere contra Bélgica, sentencia del 23 de junio de 1981 y caso Campbell y Fell contra el Reino Unido, sentencia junio 28 de 1984, entre otros) comporta la existencia de estos tres elementos ontológicos y axiológicos:

- a) Independencia del Ejecutivo.
- b) Independencia de los sujetos procesales.
- c) Forma de nominación y elección.

La primera porque el Ejecutivo como cabeza de Gobierno es quien tiene el dominio del hecho del poder político y

su poder es incuestionable. El segundo referido claro está a los poderosos en el mundo de la política y/o de las más tenebrosas bandas criminales que emulan el poder del Estado. Y el tercero porque no es lo mismo el servidor judicial que fue nombrado o elegido en provisionalidad sujeto a la veleta arbitraria del jefe, de quien ejerce en propiedad el cargo con la seguridad de que sólo podrá ser removido del cargo previo el agotamiento de un debido proceso disciplinario, esa seguridad no es solamente suya, sino de la comunidad o en una palabra de la democracia. Le agregaría el suscrito a ese test el deber ser del funcionario o empleado judicial ser altamente competente para ejercer la función y una honestidad a toda prueba.

Brevemente relaciono a continuación algunos documentos internacionales de notable trascendencia en la judicatura independiente:

Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura Naciones Unidas, Milán, 1985); Directrices sobre la función de los fiscales (Naciones Unidas, La Habana, 1990); Declaración sobre los Principios relativos a la independencia de la judicatura (Beijing 1995), adoptados

1 Docente del área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Pereira.

por la sexta Conferencia de presidentes de las Cortes Supremas de Justicia de Asia y el Pacífico; Declaración de El Cairo (1995), acogida en la tercera Conferencia de Ministros de Justicia Francófonos; La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados (Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2003/43; Principios de Burgh House sobre la independencia de la judicatura internacional; Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2002); Fortalecimiento de los Principios básicos de la conducta judicial (Consejo Económico y Social ECOSOC 2006/23); Independencia judicial, jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Alirio Abreu Burelli.

Valga advertir, aunque parezca obvio, que los empleados subalternos de la justicia son amparados también por este ramillete de documentos sobre la independencia judicial, los Principios de Bangalore tienen varias definiciones, entre ellas la del “*personal de los tribunales*”, *incluye los empleados personales del juez, y entre ellos los asistentes judiciales del tribunal*”. Del escrito del ex Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Alirio Abreu Burelli enunciado en renglones anteriores, anotó algo de crucial trascendencia: *las disposiciones sobre independencia judicial tienen el carácter de normas imperativas y, como tales, pertenecen al dominio del ius cogens.*

II

El Estado Social y Democrático de Derecho es una impronta que reclama la garantía de la independencia judicial, sumado a ser la Rama Judicial una expresión basililar e la estructura del Estado que aunque autónoma trabaja coordinadamente con las restantes para alcanzar los fines plausibles del Estado, razón para que la administración de justicia se encuentre incorporada como función pública de notable trascendencia, aunada la regulación constitucional al hecho de que los jueces sólo están sometidos al imperio

del derecho internacional, la Constitución Política y la ley (preámbulo, artículos 1,2,113,116,228 y 230 de la Carta).

III

La autonomía judicial no podría serlo sin los recursos presupuestales o financieros necesarios para asumir tan ingente tarea, esta realidad inclusive para el ciudadano corriente, fue también destacado en un escrito de la Comisión Internacional de Juristas – CIJ- (organización no gubernamental dedicada a promover el conocimiento y respeto del Estado de Derecho y la protección de derechos humanos en todo el mundo, con sede en Ginebra), precisa que el poder judicial necesita recursos adecuados para desempeñar sus funciones de manera adecuada y debe estar debidamente financiado para desempeñar sus funciones. Los Estados tienen la obligación de garantizar este requisito preferentemente mediante la legislación, deviene crucial la participación judicial en la delineación del presupuesto constituyendo así una garantía importante contra el financiamiento insuficiente.

“ (...) *Como uno de los tres poderes del Estado, el poder judicial recibe sus recursos del presupuesto nacional, que habitualmente está determinado por el poder legislativo o ejecutivo. Es esencial que quienes elaboran y aprueban el presupuesto del Estado tengan en cuenta las necesidades del poder judicial. La asignación de recursos inadecuados pueden hacer que el poder judicial sea vulnerable a la corrupción, lo cual podría resultar en el debilitamiento de su independencia e imparcialidad. Al determinar los recursos destinados al poder judicial, se debe consultar a jueces o asociaciones de jueces (véase Policy Framework for preventing and eliminating Corruption and Ensuring the Impartiality of the Judicial System, Centro para la Independencia de Jueces y Abogados de la Comisión Internacional de Juristas (CIJL), CIJL Yearbook 2000, p. 127 et seq).*

Otro factor que socava la independencia e imparcialidad del poder judicial es la falta de participación del poder judicial en la elaboración de su presupuesto. Esto se debe al hecho de que una las formas más comunes y eficaces de controlar cualquier institución es mediante la restricción de sus finanzas. Ya que las otras ramas del poder público o instituciones del Estado ejercen una importante influencia en la asignación y administración de los recursos otorgados al poder judicial, existe una posibilidad real de influir en los resultados de casos particularmente sensibles, lo que podría implicar un ataque a la independencia del poder judicial. Para prevenir tal situación, varios Estados han creado, dentro del poder judicial, organismos a cargo de administrar los recursos judiciales para fortalecer de este modo la autonomía del órgano judicial (subrayado para destacar). (Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales. Serie de guías para profesionales No.1. Ginebra 2005, p.33).

La necesidad del cometido acerca de la financiación la conoce el cuerpo judicial encargado del manejo del complejo aparato jurisdiccional, es un asunto de democracia y concertación, el Gobierno Nacional deberá acceder a las sugerencias en tal sentido, propuestas que además deben ser consultadas con todos los operadores judiciales a través de sus representantes en sus correspondientes colegios.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es el órgano cuasi judicial de la Convención Americana sobre Derechos Humanos encargada de aplicar e interpretar dicho Pacto, estimó que la autonomía institucional del poder judicial, incluidos su gestión, administración y funcionamiento, son: *“atributos esenciales e indispensables para mantener el equilibrio del poder necesario en una sociedad democrática”* (En Documento sobre “Segundo Informe sobre la Situación

de los Derechos Humanos en Perú, OEA/Ser. L/V/II.106 Doc.59 rev., Capítulo II “Administración de justicia y Estado de Derecho”, párrafo 13”).

Las Directrices de Latimer House para la Independencia Judicial del Commonwealth (1998), dispusieron que se debía proporcionar el financiamiento suficiente y sostenido para permitir que el poder judicial desempeñe sus funciones de acuerdo a los estándares más altos y que ese financiamiento una vez aprobado por el poder legislativo con destino al poder judicial debería ser protegido de la enajenación o mala utilización. *“La asignación o retención del financiamiento no debe ser utilizado como medio de ejercer un control indebido sobre la judicatura”*.

Los Principios y Directrices sobre el derecho a un juicio justo en África, disponen: *“Los Estados otorgarán a los órganos judiciales los recursos adecuados para el desempeño e sus funciones. El poder judicial será consultado con respecto a la preparación del presupuesto de implantación”*.

Otro tanto sucede con el Estatuto del Juez Iberoamericano (2001), asumido en la VI cumbre Iberoamericana de presidentes de Cortes Supremas de Justicia celebrada en Santa Cruz de Tenerife: *“El Estado garantizará la independencia económica del Poder Judicial, mediante la asignación del presupuesto adecuado para cubrir sus necesidades y a través del desembolso oportuno de las partidas presupuestales”*.

La Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la Independencia de la Judicatura en Malasia (2001), adoptada por los presidentes de las Cortes Supremas, indica en el párrafo 37 lo siguiente: *“El presupuesto de los tribunales debe ser preparado por los tribunales o por una autoridad competente en colaboración con la judicatura teniendo en cuenta las necesidades de independencia judicial y administrativa. El*

monto asignado debe ser suficiente para permitir que cada tribunal funcione sin una excesiva carga de trabajo”.

Los párrafos 38 a 40 destacan la relación con el poder ejecutivo, enfatizan en la separación prohibiendo las amenazas o presiones en materia de recursos; ni se pueden ofrecer ni aceptar incentivos y beneficios y deben las autoridades del poder ejecutivo garantizar la seguridad y protección física de los jueces y familiares.

El Proyecto de Declaración sobre la Independencia de la Justicia o “Declaración de Singhvi”, preceptúa que el poder judicial será independiente de los poderes ejecutivo y legislativo (párrafos 2 a 8). Respecto a la administración de los tribunales consagrados en los numerales 32 a 36, estipuló en el primero de los nombrados: *“La responsabilidad principal en cuanto a la administración de los tribunales, inclusive la supervisión y el control disciplinario del personal administrativo y auxiliar, corresponderá al poder judicial, o a un órgano en que el poder judicial esté representado y cumpla una función eficaz”.* Esta cláusula insiste en el mecanismo de un órgano judicial sobre todo lo relativo a la administración de la judicatura, igualmente que la investigación y juzgamiento disciplinario tendrá también ese escenario.

El párrafo 33 se refirió a que el Estado dará la más elevada prioridad a proveer recursos adecuados: *“con objeto de permitir que la justicia se administre en debida forma, con inclusión de los medios materiales apropiados para el mantenimiento de la independencia, la dignidad y la eficacia del poder judicial, personal judicial y administrativo, y presupuestos de funcionamiento”.* El numeral siguiente (34) destacó que el presupuesto de los tribunales será preparado por el órgano competente en colaboración con el poder judicial, teniendo en cuenta las necesidades de la administración de justicia.

Los Principios de Burgh House sobre la independencia de la judicatura internacional, el Grupo de Estudio de la Asociación Internacional de Derecho sobre la Práctica y el Proceso de las Cortes y Tribunales Internacionales, en asociación con el Proyecto sobre Cortes y Tribunales Internacionales, consagró lo relativo al presupuesto en el numeral 6º: *“Los Estados partes y las organizaciones internacionales proporcionarán recursos adecuados, como instalaciones y personal, para permitir que los tribunales y los jueces desempeñen sus funciones eficazmente”.*

Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, es el documento por antonomasia, solo resalto el numeral 1º : *“La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”.*

La Resolución 2003/43 de la Comisión de Derechos Humanos, tomó nota de la preocupación del Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, instó a los Estados Partes a la difusión y aplicación sobre los documentos relativos a la independencia judicial. De otro lado los Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Consejo Económico y Social mediante Resolución 1989/ 60 y aprobados por la Asamblea General en su Resolución 44/162 de diciembre 15 de 1989, precisó que todos los Estados adoptarán y aplicarán en sus sistemas judiciales aquellos principios.

El Estatuto Universal del Juez, Canarias 2001, documento editado por el Consejo General del Poder Judicial español, el texto del Estatuto fue aprobado por unanimidad de los presentes en la reunión del Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados en Taipei (Taiwan) el 17 de noviembre de 1999, se ocupó en el art. 1º de la independencia: *“En el conjunto de sus actividades, los jueces deben garantizar los derechos de toda persona a un proceso justo. Deben poner en marcha todos los medios de que dispongan para permitir que los asuntos sean vistos en audiencia pública en un plazo razonable, ante un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, a fin de determinar los derechos y obligaciones en materia civil o la realidad de los cargos en materia penal.*

La independencia del juez resulta indispensable para el ejercicio de una justicia imparcial en el respeto de la ley. La independencia es indivisible. Todas las instituciones y autoridades, nacionales o internacionales, deberán respetar, proteger y defender esta independencia”.

El art. 2º se ocupó del Estatuto: *“La independencia del juez debe estar garantizada por una ley específica, que le asegure una independencia real y efectiva con respecto a los demás poderes del Estado. El juez, como depositario de la autoridad judicial, deberá poder ejercer sus funciones con total independencia respecto a todas las fuerzas sociales, económicas y políticas, e independientemente de los demás jueces y de la administración de justicia”.*

El art. 11 se refiere a la administración y principios en materia de disciplina, dispone que esa actividad debe estar a cargo de un órgano judicial:

“La gestión administrativa y disciplinaria de los miembros del poder judicial debe ejercerse en condiciones que permitan preservar su independencia, y se

fundamenta sobre la puesta en práctica de criterios objetivos y adaptados.

Cuando esto no está suficientemente asegurado por otras vías resultantes de una probada tradición, la administración judicial y la acción disciplinaria deben ser competencia de un órgano independiente integrado por una parte sustancial y representativo de jueces (subrayado para destacar).

Las sanciones disciplinarias frente a los jueces no pueden adoptarse más que por motivos inicialmente previstos por la ley, y observando reglas de procedimiento predeterminadas”.

IV

El Dr. Luis Paulino Mora Mora sostiene que la independencia es un derecho humano de los jueces (En Libro homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio, tomo II, publicación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica, 1998, p. 109). Efectivamente esa debería ser la apreciación, aún más cuando la Declaración de Viena (Naciones Unidas 1993) en la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos asumió que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí (párrafo 5º).

El exjuez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Alirio Abreu Burelli, citado en hojas anteriores, insistió en el trabajo mencionado (Independencia Judicial, jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) que las disposiciones sobre Independencia Judicial tienen el carácter de normas imperativas y como tales pertenecen al dominio del ius cogens.

La importancia del ius cogens sobreviene evidente en el escenario del derecho internacional, recuérdese que conforme al Estatuto de la Corte Internacional de

Justicia (art. 38) su función es decidir las controversias en virtud de las siguientes fuentes:

- a. Las convenciones internacionales.
- b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derechos.
- c. Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.
- d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones.

Pero además el *ius cogens* hace parte integral de lo que se conoce como el Derecho Internacional Consuetudinario, la enorme avalancha de su legitimidad y prestigio imponen a los Estados el deber ser de su acatamiento so pena de ser tratados en el mundo como parias.

V

El tema de la *imparcialidad* está indisolublemente ligado al de la independencia judicial, así se desprende en el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968 art. 14) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972 art. 8°).

En el caso *Karttunen contra Finlandia*, el Comité de Derechos Humanos, definió la imparcialidad del Tribunal como un hecho que supone que los jueces no deben tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto de que entienden y que no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una de las partes.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe 50/00, Caso 11.298, *Reinaldo Figueredo Planchart contra la República Bolivariana de Venezuela*, abril 13 de 2000, se pronunció ampliamente sobre esta situación de la independencia y de la imparcialidad, acerca de esta última expuso que suponía que el juez o tribunal no tuvieran opiniones

preconcebidas sobre el caso *sub lite* y en particular no presumir la culpabilidad del acusado; trajo a colación lo decidido por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *De Cubber contra Bélgica* (1984) donde indicó que se componía de elementos subjetivos y objetivos, los primeros relativos a que se presume en el juez y la segunda exige que el Tribunal ofrezca las suficientes garantías que disipen cualquier duda acerca de la imparcialidad observada en el proceso.

En el Estatuto del Juez Iberoamericano el artículo 7° reguló el principio de imparcialidad y el precepto 8° el de la imparcialidad objetiva, precisando que la imparcialidad del juez ha de ser real, efectiva y evidente para la ciudadanía.

Si hay una autoridad preferiblemente judicial que encarne la enorme responsabilidad de administrar el complejo aparato de la judicatura, contribuirá con mecanismos previamente descritos por el constituyente o por el legislador en la selección de las mejores personas que tendrán la noble tarea de impartir justicia, por contera serán igualmente esos funcionarios quienes tendrán la idoneidad a través de la imparcialidad.

En la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces y Memorando Explicativo (1998), se lee en el párrafo 5° lo concerniente a la responsabilidad por los comportamientos irregulares del juez, alude el numeral 5.1 que será competente para imponer la sanción el tribunal o la autoridad cuya mitad de los miembros deben ser jueces electos y la apelación sujeta a una autoridad judicial de mayor jerarquía.

VI

En el Derecho Constitucional Comparado se consigna y aquí se demuestra la existencia de órganos judiciales encargados de la administración de la judicatura y de la investigación disciplinarias, aunque en algunas latitudes los Colegios de

Abogados tienen esta última tarea derivada de los Principios básicos sobre la función de los Abogados (aprobados por el 8º Congreso de las Naciones Unidas en 1990 en La Habana), no puede perderse de vista que las actuaciones disciplinarias a la que aluden los párrafos 26 y 27 son para los abogados no para los servidores judiciales, pero además nuestra tradición colombiana ha reservado a los cuerpos judiciales la investigación y juzgamiento de los abogados y administradores judiciales en forma disciplinaria.

Algunas Constituciones Políticas de Estados Europeos respaldan el anterior punto de vista:

Alemania: La Ley Fundamental en el art. 98 consagró el Estatuto de los Jueces, el Tribunal Constitucional Federal tomará las disposiciones relativas a las infracciones que cometa un juez federal en el ejercicio del cargo o fuera de él.

Austria: La jurisdicción aparece en los artículos 82 a 94 de la Constitución Política, reza el precepto 88.3 que la suspensión temporal del cargo de juez sólo podrá tener lugar por decisión del presidente del Tribunal o de la autoridad judicial superior junto con el traslado simultáneo de la cuestión al tribunal competente.

España: El Poder Judicial figura en los arts. 117 a 127 de la Constitución Política, el competente para estos asuntos o mejor dicho encargado del gobierno de este poder es el Consejo General del Poder Judicial, conformado por doce jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, más los ocho restantes que serán elegidos por el Congreso de los Diputados y por el Senado.

Francia: La autoridad judicial está en los art. 64 a 67 de la Constitución Política, el Presidente de la República garantiza la independencia de la autoridad judicial y será asistido por el Consejo Superior de

la Magistratura (arts. 64, estará integrado por dos formaciones, una competente en relación con los Magistrados y otra con los Magistrados de la Fiscalía).

Holanda: El Poder Judicial está regulado en los arts. 112 a 122 de la Constitución Política, los jueces podrán en los casos previstos por la ley ser suspendidos o destituidos por una jurisdicción integrada en el poder judicial.

Italia: La Magistratura aparece comprendida en los arts. 101 a 112, dispone el precepto 104 que la Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder, según el art. 105 corresponde al Consejo Superior de la Magistratura el nombramiento, asignación, traslado y promoción y medidas disciplinarias referentes a los magistrados; añadió el art. 110 que sin perjuicio del Consejo Superior de la Magistratura, corresponde al Ministro de Justicia la organización y funcionamiento de los servicios relativos a la justicia.

Portugal: La función jurisdiccional figura en los artículos 205 a 222 de la Constitución Política, reza el art. 219 que el nombramiento, posesión, traslado y la promoción de los jueces de los Tribunales Judiciales y el ejercicio de la acción disciplinaria competen al Consejo Superior de la Magistratura. Su conformación está contenida en el art. 220, presidida por el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, para mayor precisión transcribo el numeral 3º: “*La ley podrá prever que del Consejo Superior de Magistraturas formen parte funcionarios de justicia, elegidos por sus iguales, con intervención exclusiva en la discusión y votación de las materias relativas al examen del merito profesional y al ejercicio de la función disciplinar sobre los funcionarios de justicia*”.

Corolario de lo anterior es la conservación en Colombia de las dos Salas del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Sala

Administrativa, desde luego sujetas a reformas, como deberá hacerse también con la Corte Suprema de Justicia, con el Consejo de Estado, con la Corte Constitucional y con la Fiscalía General de la Nación, la imperfectibilidad es parte de la dialéctica humana y las instituciones políticas como los hombres que las integran son vulnerables y falibles y sujetas al mejoramiento.