

LA CARRERA JUDICIAL EN EL PROYECTO DE LEY 130 DE 2015

Hecho el recorrido normativo de la carrera judicial y el acercamiento teórico y práctico de la misma en términos de independencia judicial y autogobierno de la Rama, el objetivo de este artículo es realizar un análisis de las disposiciones sobre carrera judicial contenidas en el proyecto de ley 130 de 2015 reformativa de la Ley 270/96 Estatutaria de la Administración de Justicia que actualmente se encuentra en trámite en el senado para tercero y cuarto debate. El artículo en primer lugar trata la Comisión de Carrera Judicial y en segundo lugar realizar algunas observaciones puntuales sobre diversos temas de la carrera.

Comisión de carrera judicial

Para entrar a analizar las disposiciones sobre la Comisión de Carrera Judicial (CCJ) vamos a partir de una premisa y es que la función de vigilancia y control que tiene la CCJ necesita de un alto grado de independencia (entendida como libre de injerencias indebidas) y autonomía (como capacidad operativa para llevar a cabo su función) para ser una garantía real del correcto funcionamiento de la carrera judicial y por tanto de la Independencia Judicial (ver artículo **La carrera como garantía de independencia: una aproximación teórica y práctica**). Por tanto estos dos elementos, independencia y autonomía, serán los criterios para mirar el diseño que plantea el proyecto 130 sobre la CCJ.

En el diseño institucional establecido por el Acto Legislativo 2 de 2015 se creó la Comisión de Carrera Judicial con un mandato claro: la vigilancia y control de la carrera. Esta instancia no es novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, obsérvese por ejemplo las comisiones de personal obligatorias para las entidades y organismos regulados por la Ley 909/04 y la comisión de carrera de la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo si es una figura nueva en el marco de la carrera judicial, tratada en el Capítulo V del Proyecto de Ley 130 en el cual se establece la naturaleza, la integración y las funciones de la CCJ.

El artículo 65 del proyecto establece que *La Comisión de Carrera Judicial es la instancia nacional y permanente encargada de la vigilancia y el control de la carrera judicial, la cual ejercerá las funciones establecidas en el artículo 254 de la Constitución Política y en esta ley en la forma señalada en el reglamento que expida el Consejo de Gobierno Judicial*. En este artículo se recoge por un lado el mandato constitucional de vigilancia y control y por otro lado se acogen las recomendaciones de los debates en la Cámara respecto a hacer explícita su función principal y no atribuirle funciones de administración ni consultoría sobre la carrera, sin embargo limita la función a un orden central nacional. Ahora bien, **si considerando la desconcentración para efectos de gobierno y administración judicial se crean las gerencias distritales en los distritos judiciales ¿porque la función de vigilancia y control no se desconcentra también en comisiones distritales de carrera judicial?** Se trata de un cuestionamiento válido en términos de capacidad de esta instancia para cumplir con sus funciones teniendo en cuenta que se integra por 5 miembros y no se establece ningún tipo de planta propia ni tampoco el apoyo logístico y administrativo por parte de la Gerencia de la Rama Judicial a diferencia del apoyo a la cual está obligada la gerencia de la Rama frente el Consejo de Gobierno Judicial (Art. 35)

A lo anterior se suma que a diferencia de lo dispuesto para los miembros del Consejo de Gobierno Judicial (CGJ) en el artículo 35, **no se explicita una disminución de carga laboral para los miembros de la CCJ ni la provisión de viáticos y gastos de transporte para su traslado a las sesiones, lo cual le resta capacidad para cumplir sus funciones.** La omisión de estas condiciones de funcionamiento de la CCJ se observa de forma complementaria en lo dispuesto sobre permisos: *Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial tienen derecho a permiso remunerado hasta por tres días, en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada o cuando medie justa causa. Tales permisos serán concedidos por el Presidente de la Corporación a que pertenezca el Magistrado o de la cual dependa el Juez, o por el superior jerárquico del empleados (Art. 92)* Si fuera evidente que ser miembro del CCJ y tener que asistir a las sesiones de la misma es una justa causa, el mismo proyecto no habría considerado necesario, por analogía, establecer permisos especiales para los miembros del CGJ, que deben ser otorgados por la autoridad nominadora.

La integración de la CCJ el Artículo 66 del proyecto establece como miembros a: *Un delegado de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, quien deberá tener las calidades exigidas para ser magistrado; Un representante de los Magistrados de los Tribunales y de las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial; Un representante de los Jueces de Circuito y de los Jueces Municipales; Un representante de los empleados judiciales; El Director de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.* Es importante plantear que a pesar de no tener funciones de dirección estas comisiones no son espacios neutrales, condensan intereses alrededor de los temas de la carrera judicial y por ello se considera la representación de los grandes grupos laborales de la Rama. Esta característica no las hace extrañas a la dinámica de comisiones similares: La comisiones de personal de la Ley 909 está integrada por dos representantes de la entidad designados por el nominador y dos representantes de los empleados inscritos en carrera, es decir contempla las partes efectivas de la relación laboral (legal y reglamentaria) en el sector público en relación con el acceso, permanencia, promoción y retiro de los servidores públicos con derechos de carrera. **El interés aquí planteado debe considerarse en términos de representación de las diferentes concepciones, problemáticas, consideraciones y conocimientos específicos que pueden tener estos grupos laborales respecto a la carrera judicial, y que resultan benéficas en términos de participación para una instancia de vigilancia y control de la carrera judicial.**

Más allá de la lógica participativa detrás de la conformación de la CCJ, es importante considerar que el grado de independencia de la misma es también resultado de la independencia que puedan predicar sus miembros, lo cual nos introduce en sus características y su forma de elección: los representantes de Magistrados, Jueces y empleados *serán elegidos por el Consejo de Gobierno Judicial de listas enviadas por los Tribunales a través de sus presidentes. El Consejo de Gobierno Judicial reglamentará esta elección.* Hay que observar en primer lugar que **no se establece como requisito estar inscrito en carrera para ser representante lo cual pondría en entredicho la independencia de dicho miembro respecto a sus nominadores**, si consideramos que no tiene las garantías de estabilidad laboral que se predicán de alguien que ya está inscrito en carrera. Esta lógica no es extraña a otras comisiones, en donde siempre se establece que los representantes de los empleados deben

estar inscritos en carrera o tener derechos de carrera (comisiones de la Fiscalía, Procuraduría, Contralorías, Instituto Nacional de Medicina Legal, las reglamentadas por la Ley 909/04).

En segundo lugar y en la misma dinámica comparativa, los anteriores ejemplos de comisión establecen que los representantes deben ser elegidos por voto directo y por un periodo determinado. Respecto al tiempo de duración, es ampliamente respaldado en la teoría y en la práctica que **un periodo fijo favorece el grado de independencia, en este caso de los representantes**, ya que implica que no podrá ser removido discrecionalmente por su nominador de su cargo de representación, y por tanto no es conveniente dejar un vacío sobre el periodo que le corresponde. Ahora bien **¿sería conveniente en términos de garantizar la independencia de sus miembros una dinámica de elección por medio del voto directo?** En efecto una eventual “exigencia de retribución” que adquiere el elegido a través de votaciones directas se dispersa convenientemente detrás de un cuerpo de electores -en principio no claramente individualizables- en lugar de estar concentrada en los Presidentes de Tribunales que lo postularon y los miembros del CGJ que lo eligieron. Sin embargo también es cierto que la dinámica de elección directa implica tener una capacidad para mover electorado que probablemente estará en manos de pocos con capital social o grupos de apoyo y respaldo.

A la discusión anterior me parece acertado sumar un criterio al sistema de elección y son las competencias. Tanto el voto directo como la elección a través de las listas enviadas por los tribunales no especifican persé las cualidades profesionales y académicas que deben tener los representantes, esto en el entendido de **que la independencia de la CCJ debe estar soportada en decisiones pertinentes y oportunas que solo pueden derivar de las capacidades y competencias adecuadas para los temas de vigilancia y control**. De la misma forma que los representantes ante el CGJ deben tomar una capacitación en planeación estratégica (Art. 40), los representantes en la CCJ deberían ser dotados con, o ser seleccionados en base a, conocimientos pertinentes de acuerdo a la función que se les encomienda. Por tanto **el mecanismo de elección no debería decantarse por el desarrollo de un único criterio, sino procurar combinar la legitimación de los mecanismos de votación directa, la practicidad y amplitud de la participación en términos regionales de las nominaciones por parte de los Tribunales y elección del CGJ y la consideración del mérito y capacidad para realizar las funciones**.

Por último, frente a la elección de los representantes por parte del CGJ, si la CCJ tiene funciones de control y vigilancia de la carrera, y como dice el Artículo 103 del proyecto 130 se debe *garantizar la contradicción de las decisiones en concordancia con las funciones atribuidas a la Comisión de Carrera Judicial*, **el Gerente de la Rama no debería tener voto en la elección de las personas que están para vigilar y controlar las irregularidades de su administración de la carrera judicial**, sin embargo solo se excluye al Gerente en la decisión de propuestas originadas en la Gerencia de la Rama Judicial y en la conformación de las ternas para Gerentes de Distrito Judicial (Art. 36)

Frente a las funciones específicas de la CCJ el artículo 67 le asigna las siguientes: *1. Conocer y dar trámite a las impugnaciones sobre procesos de selección y dejar sin efecto total o parcialmente aquellos sobre los que compruebe la ocurrencia de irregularidades; 2. Resolver los*

recursos de apelación de las decisiones acerca de la carrera judicial y la calificación de servicios de funcionarios y empleados de la Rama Judicial; 3. Resolver recursos de apelación de decisiones que nieguen el traslado de funcionarios o empleados de la Rama Judicial; 4. Las demás que le asigne la ley o el reglamento de la carrera judicial. Lo primero que resalta respecto a las funciones específicas de la CCJ es que le dan a la misma un carácter reactivo: si bien una función de control y vigilancia puede tener una connotación generalizada de “a posteriori” **el correcto funcionamiento del sistema de carrera necesita no solo de una instancia que resuelva recursos de apelación sino de un órgano capaz de velar por el cumplimiento de los procedimientos, normas y principios de la misma de forma proactiva.** En consideración a esto se omiten funciones proactivas, que tienen por ejemplo las comisiones de personal de la Ley 909, como *velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad establecido en las normas legales y porque las listas de elegibles sean utilizadas dentro de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa; participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación y en el de estímulos y en su seguimiento; proponer en la respectiva entidad la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional.* (Art. 16 Ley 909).

Administración y funcionamiento de la carrera judicial

En este breve apartado se harán de forma muy puntual observaciones respecto a algunos temas de las disposiciones sobre carrera judicial

1. En el artículo 86 del proyecto, sobre la provisión de cargos en la Rama Judicial introduce *la preferencia de los funcionarios o empleados de carrera que estén ocupando el cargo inmediatamente inferior siempre que cumpla los requisitos para el cargo* para nombramientos en provisionalidad. Lo anterior como se mencionó en el balance de la carrera, **es una figura que beneficia a funcionarios y empleados en términos de movilidad vertical**, considerando los beneficios en términos salariales y de perspectiva laboral, ya que les da una oportunidad de adquirir y acreditar nuevas competencias y conocimientos de cara a futuros ascensos. Sin embargo es importante introducir el elemento meritocrático a través del requisito de una calificación superior al puntaje de corte, tal como se establece para los concursos de ascensos.

2. En las disposiciones sobre situaciones administrativas se contemplan comisiones para cumplir actividades de asesoría al Estado o realizar investigaciones científicas y licencias no remuneradas para adicional a lo anterior ejercer un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial (a lo cual se le suma que pueda ser de libre nombramiento y remoción sin que se pierdan los derechos de carrera). Al respecto si bien estas disposiciones son acordes a los nombramientos en provisionalidad, se limitan a los cargos de la Rama. **Resultaría en una oportunidad no solo la movilidad vertical dentro de la misma Rama, sino la posibilidad de ubicarse de forma temporal en cualquier entidad, órgano u organismo del Estado sin perder los derechos de carrera**, de tal forma que se fortalezcan perfiles y competencias en esta movilidad-

Cierre de los artículos sobre carrera judicial

El metaobjetivo del presente artículo es de alguna forma articular y sintetizar los planteamientos normativos, históricos y teóricos sobre la carrera judicial de artículos

anteriores. Resulta pertinente para cerrar este análisis sobre el Proyecto 130 considerar las ideas teóricas esbozadas alrededor de la carrera y la independencia judicial. Esta última no es un fenómeno directamente observable pero se asume que la presencia de conjunto de condiciones institucionales y organizacionales supone la existencia de la misma; en esta medida, **la carrera judicial se ha considerado por múltiples autores como una variable tendiente a favorecer la Independencia judicial** en términos del proceso de selección meritocrático de los jueces, la ocupación de cargos judiciales por profesionales, estabilidad en el cargo y grado de dificultad para remover a los jueces, actores que intervienen en la selección, nombramiento y evaluación y situaciones laborales.

Partiendo entonces que la institución de la carrera judicial es favorable a la independencia judicial, los diseños institucionales alrededor de la misma deben garantizar un correcto funcionamiento. En este punto es donde entra la discusión sobre el proyecto 130, ya que es una oportunidad para desarrollar un sistema de carrera que supere la dispersión normativa y la falta de voluntad legislativa evidente en la historia normativa de la misma, y específicamente la discusión sobre la Comisión de Carrera Judicial. **Esta última se introduce constitucionalmente para la vigilancia y control de la carrera, lo cual implicaría en principio una garantía para el funcionamiento de la carrera y por tanto de una forma derivada un mayor grado de independencia judicial, sin embargo el cumplimiento de este mandato depende en gran medida de la configuración que le dé el Proyecto 130.** Es por esto que sintetizando las observaciones hechas se deben hacer mayores precisiones y modificaciones sobre las disposiciones de la CCJ: crear comisiones distritales de carrera judicial, hacer explícitas las disminuciones de carga laboral y los permisos especiales y obligatorios para los miembros de la CCJ, la provisión de viáticos y gastos de transporte, el requisito de estar inscrito en carrera para los representantes y el establecimiento de un periodo fijo, la introducción del elemento de competencias pertinentes para las funciones de vigilancia y control en el sistema de elección de los representantes, el carácter proactivo de las funciones específicas de la CCJ y la eventual exclusión del voto del gerente de la Rama para la elección de los miembros. Estas modificaciones y precisiones estarían encaminadas a dotar de independencia y autonomía a la Comisión, para que esta instancia pueda cumplir con su mandato y ser una garantía de Independencia Judicial por medio del sistema de carrera judicial.