

## SEMINARIO INTERAMERICANO JUSTICIA Y GOVERNABILIDAD DEMOCRATICA

### REFORMAS AL GOBIERNO Y LA CARRERA JUDICIAL

Ponencia Reformas al Gobierno y a la Carrera Judicial, presentada en el Seminario Interamericano Justicia y Gobernabilidad Democrática. Santiago de Chile Junio de 2003.

**Lucía Arbeláez de Tobón**

Magistrada de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia.

Conocido es que en Latinoamérica se vienen produciendo reformas en los Sistemas de Justicia, como también reformas del Estado, orientadas al logro del desarrollo sostenible y de la gobernabilidad democrática, todo ello en la mira de garantizar la vigencia del Estado de Derecho.

*Palabras Clave: sistemas de justicia – autonomía – autogobierno – magistratura*

It is known that there have been several reforms of the Justice Systems in Latin America, as well as State reforms, all of them tending towards the achievement of sustained development and democratic governability in order to guarantee the state of law validity.

*Keywords: systems of justice – autonomy – self-government - magistrature*

Es claro que todo esfuerzo de esta naturaleza, además de tener los soportes constitucionales y legales, debe estar informado por un enfoque sistémico, siempre con un norte y basado en una reflexión estratégica y que, además de estar aterrizado a través de planes de acción, recoja el compromiso personal e institucional de los responsables del proceso. Cada día las reformas se tornan más complejas y en el caso concreto de la reforma en el sistema judicial es prioridad la protección y defensa de los derechos fundamentales, el acceso a la justicia, la eficiencia, la eficacia y la garantía de la seguridad y convivencia ciudadana.

De acuerdo con un experto internacional “*la consolidación de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento de la fuerzas del mercado requieren de un sistema judicial independiente, confiable, fuerte, eficiente, equitativo y moderno que no sólo asegure un ambiente de inversión y crecimiento sino también que sea una garantía de legitimidad a la hora de asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dicha legitimidad va asociada con la capacidad del sistema judicial de hacer respetar la ley y ejercer su papel de contralor frente a los otros órganos del Estado*”<sup>1</sup>. De ahí la importancia de que cada día se busquen formas o se diseñen reformas para darle el rumbo adecuado a los sistemas de justicia, en el entendido de que los logros de ese gran

<sup>1</sup> Fernando Carrillo Florez. Los retos de la reforma de la justicia en América Latina. Artículo Público en el Libro Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa.

esfuerzo por mejorarlos repercutirán favorablemente en el desarrollo de los países, aguzarán su competitividad y los repositionarán en el concierto internacional.

Ahora bien, si es clara la importancia de la gobernabilidad democrática para el desarrollo de los países, igualmente lo es la búsqueda de gobernabilidad dentro del poder judicial como objetivo de las reformas que deben introducirse en los sistemas de justicia. Esta la materia de este sencillo documento, que no pretende agotar el tema, ni abarcar el universo de reformas hasta ahora realizadas sino, simplemente, referirse a unas líneas de reflexión ya trazadas sobre los modelos de gobierno del poder judicial y sus efectos relativos sobre la independencia de los jueces.

## **2. LA GOBERNABILIDAD EN EL PODER JUDICIAL**

### **La Autonomía del Poder Judicial como presupuesto de la Independencia de los Jueces.**

El Estado de Derecho, modelo de organización jurídico-política característico de los sistemas democráticos, básicamente supone el imperio de la ley como expresión de la soberanía popular, la separación de los poderes públicos del Estado y su sometimiento al ordenamiento jurídico y la garantía judicial efectiva de los derechos y libertades fundamentales. El Estado de Derecho igualmente supone una organización jurisdiccional capacitada para aplicar con independencia e imparcialidad las normas que expresan la voluntad popular, someter a los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actividad de la Administración y proporcionar tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos a todas las personas. En este contexto independencia e imparcialidad significan sometimiento exclusivo de los magistrados y jueces al imperio de la ley. En este preciso lugar encuentran su misión los órganos responsables del gobierno del poder judicial: garantizar la independencia de los Jueces y Magistrados, protegiéndolos de las interferencias y presiones de los poderes públicos y de personas u organizaciones privadas interesados en influir en sus decisiones.

La elevada misión que cumplen los jueces a través de decisiones que afectan bienes básicos de los ciudadanos, con carácter obligatorio para los demás Poderes del Estado, explica la extraordinaria importancia que, frente a la seguridad jurídica y a una correcta garantía de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, tiene una satisfactoria regulación del estatuto del juez, concretamente en aquellas cuestiones más estrechamente vinculadas a la noción de independencia: ingreso, formación, promoción, control del rendimiento y régimen disciplinario. Esta es la razón por la que las Constituciones europeas de posguerra y muchas Constituciones latinoamericanas incluyen referencias explícitas a estos temas.

Surge, entonces la cuestión del gobierno del poder judicial, es decir, de la forma como debe estar diseñada y dirigida esta gran organización que tiene por misión arbitrar los conflictos que ponen en peligro la existencia de las sociedades, de acuerdo con las leyes que ellas mismas se han dado. Las líneas que siguen no pretenden más que reordenar algunos elementos de discusión sobre un problema que, al parecer, todavía no ha encontrado solución unánimemente satisfactoria.

## 2.2 Gobierno del Poder Judicial.

Un peldaño importante para alcanzar la independencia del poder judicial es la definición de una amplia estructura de gobierno, que tenga soporte en normas constitucionales y legales. En este escrito se entiende por gobierno de la Rama Judicial el poder global que se ejerce sobre toda la organización judicial, es decir, el poder de (re)diseñar su estructura y su funcionamiento, de orientar su desarrollo, mediante la formulación de sus políticas básicas, con el fin de mantenerla siempre en estado de poder atender las cambiantes exigencias de una sociedad en constante transformación<sup>2</sup>.

La función que así se define y que es indispensable para la existencia o sobrevivencia de cualquier grupo u organización, debe ser distinguida de la simple administración de sus asuntos corrientes. La primera función consiste en el diseño o rediseño del aparato judicial; la segunda tiene que ver con los ajustes de detalle y con el mantenimiento en movimiento de ese aparato mediante el adecuado y oportuno suministro de los insumos requeridos; mientras esta última es el movimiento de rotación que se traduce en las rutinas propias de la gestión, aquella consiste en el direccionamiento del movimiento de traslación del aparato (de justicia) hacia espacios siempre nuevos.

## 2.3 Formas de gobierno del Poder Judicial.

En todas partes el poder judicial no está organizado y dirigido de la misma manera. La infinita variedad de organizaciones y de direcciones depende de muchos factores entre los que se cuentan la diversidad cultural, las específicas condiciones geográficas, económicas, políticas y sociales de cada nación así como la exclusividad de su propia historia. Sin embargo, entre toda la variedad se pueden distinguir claramente tres tipos o formas de gobierno. Estos tres tipos o formas puras de gobierno del Poder Judicial son: Gobierno del Ejecutivo, Autogobierno del poder judicial y Gobierno autónomo del poder judicial.

### Gobierno del Ejecutivo

Esta forma tradicional de gobierno imperaba hasta hace pocas décadas en los países de Europa Occidental y se caracterizaba por la dependencia orgánica del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo. La revolución francesa y el principio de la separación de los tres poderes del Estado no se tradujeron en la configuración de la Rama Judicial como una organización separada de la administración central dirigida por el Ejecutivo, ni supusieron la ruptura de la dependencia orgánica del juez respecto a éste. Los jueces quedaron integrados en el aparato administrativo del Estado, y su régimen en materia de selección, permanencia y promoción era muy semejante al del resto de los funcionarios del Estado. Así mismo, es el Gobierno quien elabora el presupuesto de la Justicia y quien asume todas las competencias en materia de medios materiales y personales

---

<sup>2</sup> Maurice Duverger define el poder político como el poder global ejercido en toda colectividad (grupo, sindicato, empresa, sociedad...), es decir, el poder de organizar esta colectividad, de mantenerla, de desarrollarla y de protegerla. Y unas líneas más adelante dice: la política se sitúa en el nivel de la globalidad, de las decisiones generales, de las directivas de conjunto. "Sociologie de la Politique", Paris, 1973, ps. 181-181. El anterior concepto es muy parecido a la definición que da T. Parsons del poder político.

(locales para sedes judiciales, retribuciones del personal judicial y no judicial al servicio de la Administración de Justicia, medios técnicos, etc.). En resumen, la organización de la Administración de Justicia era parte natural del Poder Ejecutivo y los Ministerios de Justicia, las instituciones claves del sector.

La concepción que sostiene esta forma de gobierno consiste en que, si se considera que el diseño legal del aparato jurisdiccional es jerárquico, la competencia está asignada por ley y existen códigos de procedimiento, sólo basta proveer esta mecánica, oportunamente y en las proporciones adecuadas, de los recursos materiales y humanos necesarios para que el aparato funcione y se hagan efectivos los derechos sustanciales. El deber esencial del ejecutivo, que hace las veces de órgano de gobierno del poder judicial, es velar porque en todo el territorio nacional se administre “pronta y cumplida justicia” y prestar a los jueces los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias. La administración de justicia es poco más que el trámite de los procesos judiciales. El alto gobierno y dirección de la organización tiene menos importancia que la simple gestión de los asuntos corrientes.

Como una sobrevivencia en la República de “l’ancien régime” ésta, en cierto modo, era una forma vergonzante de gobierno. Si por un lado, aparecía como intervención de un poder en la esfera de otro, por el otro, esa intervención correspondía a una forma heterónoma<sup>3</sup> de gobierno que necesariamente producía el marchitamiento de la Rama Judicial, como tercera rama del poder público. Las expresiones “la rama seca del poder público” o “la cenicienta del poder público”, para referirse al poder judicial, remitían a realidades más estructurales que coyunturales y que podían tener origen en el status que el Estado liberal había asignado al tercer poder<sup>4</sup>.

El florecimiento democrático originado en la victoria sobre el fascismo hizo pensar en la necesidad de fortalecer los poderes judiciales como el medio más eficaz para levantar barreras contra los totalitarismos, profundizar la democracia y afianzar el Estado de Derecho. Países de Europa Occidental encontraron, entonces, que un modo de fortalecer el poder judicial de un Estado era eliminando o moderando la dependencia del poder judicial respecto al Ejecutivo, derivada de la potestad que este tenía de nombrar o seleccionar el personal de los organismos superiores del poder judicial, mediante la asignación de estas responsabilidades a un organismo no adscrito al Ejecutivo que, además, pudiera disciplinar a los funcionarios judiciales y ocuparse de la administración de los tribunales<sup>5</sup>. Fue así como aparecieron los Consejos de la Magistratura como garantes de la independencia de los jueces frente al ejecutivo<sup>6</sup>.

Para independizar a los jueces del poder ejecutivo, algunos países latinoamericanos atribuyeron a la misma corte suprema la facultad de designar a sus pares y a los tribunales subordinados. Posteriormente, con los Estados Unidos como ejemplo, un grupo de países asignaron a la dirección de las cortes una amplia gama de funciones administrativas.

---

<sup>3</sup> Sobre la palabra heterónimo, el Diccionario de la Real Academia Española explica “Dícese del que está sometido a un poder ajeno que le impide el libre desarrollo de su naturaleza.

<sup>4</sup> Hay que recordar que para Montesquieu el poder judicial era el más débil de los tres poderes, era un “*poder casi nulo*”

<sup>5</sup> El primer consejo francés de la magistratura, el reglamentado por las leyes de febrero de 1947, cumplía estas últimas funciones. Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro Héctor. “El Consejo de la Judicatura”, p. 3

<sup>6</sup> Era una función del primer consejo francés de la magistratura, “vigilar la independencia de los jueces”. Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro Héctor, *ibidem*, p. 3.

De este modo, con el fin de liberar a los jueces de aquella dependencia del Ejecutivo, quedaron así engendrados los embriones de las otras dos formas de gobierno, la del auto-gobierno del poder judicial y la del gobierno autónomo del poder judicial o gobierno judicial autónomo.

### **Autogobierno del Poder Judicial o gobierno de las Cortes**

Es el denominado modelo americano y se caracteriza por la separación radical de los poderes y por la asignación a las Cortes o Tribunales Supremos de la capacidad de formular las políticas básicas de la organización judicial y la imposibilidad, para el ejecutivo, de inmiscuirse en la gestión de esa organización. Además de las competencias jurisdiccionales, las Cortes y Tribunales Supremos tienen las siguientes atribuciones: designación y remoción de los jueces de los niveles jurisdiccionales inferiores; inspección y régimen disciplinario del personal judicial; nombramiento y gestión del personal auxiliar; preparación y ejecución del presupuesto y, de manera genérica, la gestión de los medios económicos y materiales de la Administración de Justicia.

Los riesgos que justifican las principales críticas que se formulan contra esta forma de gobierno son los siguientes:

La prevalencia en sus políticas de un punto de vista estrechamente corporativista y, por lo tanto, imposibilidad de que intereses legítimos de otros grupos profesionales y de la misma sociedad se vean representados en la dirección de la organización jurisdiccional, particularmente, en lo que concierne a las políticas para la selección del cuerpo de magistrados y jueces. Adicionalmente, la anterior circunstancia favorece o, al menos, permite la concentración de ventajas y privilegios en las instancias superiores de la organización, ya sea en la asignación de los recursos o en el establecimiento de fueros que, en lo que a ellas respecta, terminan haciendo nugatoria la vigencia de los sistemas disciplinario, de seguimiento y evaluación y de rendición de cuentas. Fuera de favorecer o permitir la introducción de elementos de irracionalidad, por ejemplo, en la distribución de recursos, una de las consecuencias, y no la menos importante, es la pérdida de legitimidad de esta forma de gobierno ante el juez individualmente considerado y ante la sociedad entera.

La falta generalizada de conocimientos y habilidades administrativas en el cuerpo de magistrados, así como la necesidad de gastar tiempo considerable en la elaboración de políticas coherentes en los distintos aspectos que conciernen la misión de la organización jurisdiccional constituyen obstáculos mayores para el éxito de esta forma de gobierno. Aquí, para estar en el liderato ciertamente se requiere, si no estar en un cargo jurisdiccional, sí estar familiarizado con el ejercicio de la misión y con el específico modo en que lo judicial funciona y, además, tener el conocimiento teórico y práctico de la dinámica de las grandes organizaciones y del modo como se desarrollan los procesos administrativos. Aunque la asesoría y asistencia de cuerpos integrados por personal especializado (Costa Rica), pueden ser un principio de solución, lo que los desarrollos actuales parecen requerir es un nuevo rol desempeñado por una especie de juristas con los conocimientos, calidades y habilidades propios del estratega y que, también, disponga del tiempo para involucrar bajo su liderazgo a toda la organización.

La dependencia del juez frente a su nominador cuando éste es su superior funcional puede repercutir sobre su imparcialidad. Es muy posible que la función de nombrar el cuerpo de jueces interfiera con la función jurisdiccional, cuando los organismos jurisdiccionales superiores son los encargados de nombrar y promover los funcionarios judiciales. Sea que el superior busque hacer inclinar la decisión del inferior en determinado sentido o sea que el inferior busque congraciarse con quien puede determinar el futuro de su carrera profesional resolviendo los asuntos a su cargo en el sentido en que, él cree, es el esperado por aquel, lo que en ambos casos está en juego es la independencia judicial. Así las cosas, no basta asegurar la independencia de los jueces frente al Ejecutivo, retirándole o limitándole a éste último la facultad de decidir sobre el ingreso y el destino profesional de aquellos; parece igualmente conveniente retirarles o limitarles esta facultad a los organismos judiciales superiores, para garantizar la independencia de los jueces funcionalmente subordinados.

Para garantizar la independencia de los jueces frente al Ejecutivo, frente a los mismos jueces y frente a todos los factores externos que pueden amenazar su imparcialidad, para fortalecer institucionalmente el Poder Judicial como tercera rama del poder público y, así, reforzar las bases de la democracia y del Estado de derecho, se crearon, entonces, los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, como formas de gobierno autónomo del poder Judicial.

### **Gobierno Autónomo del Poder Judicial**

Bajo esta forma, el poder decisorio en última instancia en materia de gobierno pasa al Consejo de la Judicatura o de la magistratura y, aunque en su composición el cuerpo de funcionarios judiciales puede tener una considerable representación, este órgano de gobierno adquiere una relativa autonomía respecto de las instancias superiores puramente jurisdiccionales.

Los Consejos de la Judicatura, como órganos de la forma autónoma de gobierno, son cuerpos colegiados no dependientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo a los que se otorgan trascendentales atribuciones en la administración del aparato de Justicia, con la convicción de que una mayor autonomía de las instituciones que gobiernan la Rama Judicial ha de repercutir favorablemente en la garantía tanto de la independencia de los jueces en el desempeño de la actividad jurisdiccional como de la tutela judicial efectiva de los intereses y derechos de los ciudadanos.

En esta forma el Consejo de la Judicatura tiene la capacidad legal y real de formular las políticas básicas en materia de selección del cuerpo de magistrados y jueces, de capacitación, de evaluación y seguimiento del desempeño, de disciplina y de administración de los recursos materiales y humanos del poder judicial. Entre sus atribuciones están también las de planificar el desarrollo de la organización, rediseñar el aparato judicial y ejecutar su presupuesto en cuya elaboración ha participado previamente.

Por las funciones que se le asignan, el Consejo tiene la capacidad para intervenir en los aspectos vitales de la organización, articular coherentemente el conjunto y determinar su direccionamiento. Lo que caracteriza esta forma de gobierno y claramente la distingue de las anteriores es que en ella, por primera vez, las funciones de alto gobierno y de direccionamiento estratégico de la organización toman la delantera sobre las de simple gestión de los asuntos corrientes.

Esta es una forma de gobierno fuertemente estructurada, con una instancia claramente superior que da unidad y vertebra la totalidad de la organización judicial. La anterior característica favorece la coherencia de sus políticas y una óptima coordinación de las múltiples funciones vitales que le son encomendadas.

A pesar de la extraordinaria importancia que en América Latina se ha dado a la independencia de los jueces en su actividad propiamente jurisdiccional, la creación de los Consejos de la Judicatura, también obedeció a la necesidad de hacer eficiente y eficaz el servicio de justicia, habida cuenta de las críticas generalizadas que se le habían formulado en este sentido. En efecto, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a la tutela judicial requiere de la existencia de una determinada organización que permita la prestación de un efectivo servicio público. Desde esta perspectiva, la Justicia puede ser analizada como un servicio que el Estado está en la obligación de prestar a los ciudadanos, lo cual supone la existencia de una organización estable, con medios personales y materiales adecuados para atender las demandas de los ciudadanos. Por ello, surgen también en relación con la Administración de Justicia los problemas típicos de toda organización, muy especialmente, los relacionados con la gestión de sus medios materiales y personales.

Empero, las dificultades que pueden entorpecer el funcionamiento correcto de esta forma son las siguientes:

Al Consejo se le asignan muchas funciones vitales y, entonces, corre el riesgo de no poder cumplir ninguna bien<sup>7</sup>.

Por la misma multiplicidad de funciones a cargo y, sobre todo, por la asunción de las funciones administrativas, el Consejo corre el riesgo de dejarse absorber por las tareas propias de la administración día a día y, así, perder de vista la misión estratégica que le es encomendada.

Aunque el riesgo de la centralización no es específico de esta forma de gobierno, vale la pena mencionarlo acá por el especial daño que puede causarle, si no se adoptan los correctivos adecuados.

La concentración de funciones también puede impedir el éxito de esta forma de gobierno de no establecerse adecuados esquemas de delegación.

La tendencia que ha existido en los poderes judiciales a menospreciar los asuntos puramente administrativos, frente a los jurisdiccionales, puede llevar al traste esta forma si, dentro de la composición del órgano de gobierno no se incluye una fuerte proporción de juristas con conocimientos y habilidades administrativas. Debe incluirse entonces como requisito indispensable esta formación profesional para el ejercicio del cargo.

Aunque estas tres formas de gobierno han correspondido a resultados del desarrollo histórico del Estado moderno en occidente, es muy difícil encontrar vigente, en un momento concreto de

---

<sup>7</sup> Este riesgo fue plenamente advertido en el seno de la Asamblea Constituyente de Colombia por la ponente del proyecto que proponía la creación del Consejo de la Judicatura (ver Gaceta Constitucional Junio 3 de 1991 P. 3)

la historia de cualquier país, una de estas tres formas puras de gobierno. Lo que en la realidad se presenta son mezclas, gobiernos con elementos de una y otra forma en distintas proporciones. Las formas puras no son realidades concretas sino, como en otros campos del conocimiento, conceptos que sirven para explicar realidades concretas. En este orden, cuando, por ejemplo, se dice que en España rige un gobierno autónomo del poder judicial, lo que se quiere significar es que, aunque el Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia interviene en el gobierno del Poder Judicial, la forma predominante es la autónoma, es decir, bajo la batuta del Consejo General del Poder Judicial.

No siempre los consejos han sido creados para constituir órganos de gobierno de la Rama Judicial en el sentido expuesto. En algunos países se dio vida a la figura del consejo de la magistratura con fines muy específicos o claramente subordinados a los verdaderos órganos de gobierno que están ubicados en otra parte. Este es el caso de aquellos consejos que Linn Hammergren<sup>8</sup> llama consejos internos como es el caso de Costa Rica.

Sabido es que en este país existen dos Consejos: el Consejo Superior del Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura. El primero está integrado por cinco miembros designados por la Corte Suprema de Justicia, es presidido por el Presidente de esa misma Corte y tiene por funciones principales ejecutar la política administrativa del Poder Judicial, dentro de los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia, y disciplinar el personal del poder judicial. El Consejo de la Judicatura, por su parte, también es dependiente de la Corte Suprema de Justicia, está integrado por cinco miembros designados por la Corte Suprema de Justicia, uno de los cuales debe ser magistrado de la misma Corte y es quien debe presidirlo. Este Consejo es el encargado de administrar la Carrera Judicial.

Igual mención merecen el Consejo Judicial de Panamá, que es un órgano puramente consultivo del Poder judicial<sup>9</sup>, y el Consejo Nacional de la Magistratura de la República Dominicana que solamente tiene las funciones de seleccionar y designar los magistrados de la Suprema Corte<sup>10</sup>.

## 2.4 Dos ejemplos de Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial.

Aunque, como se acaba de ver, en la realidad no existen formas de gobierno puras sino gobiernos con elementos propios de una y otra forma pero en los que seguramente predomina una de las tres formas consideradas en este documento, en las líneas que siguen se va a hacer una breve alusión a los principales rasgos de dos gobiernos reales en los que prevalece la forma autónoma de gobierno del poder judicial: los gobiernos de los poderes judiciales de España y Colombia.

Es de interés referirse a ellos, para agregar valor a la discusión sobre las reformas judiciales. El gobierno del poder judicial de España es ejemplar no sólo en lo relacionado con su unidad de mando sino, también, en lo que respecta a la capacidad que tiene el Consejo de direccionar la marcha de toda la organización judicial, aún en actividades realizadas por organismos que no le

---

<sup>8</sup> Ver Linn Hammergren, Do Judicial Councils further judicial Reform? Lessons from Latin America.

<sup>9</sup> Fix-Zamudio Héctor y Fix-Fierro Héctor. "El Consejo de la Judicatura", p. 24

<sup>10</sup> Ver M. Popkin, Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: Un perspectiva comparativa.

son subordinados. Y, en el caso de Colombia, los aspectos positivos que se pueden mostrar, tienen su origen en la forma autónoma de su gobierno.

#### 2.4.1 Gobierno del poder judicial de España

Las funciones que conciernen los aspectos vitales de la organización judicial se reducen a las siguientes: Selección y nombramiento de los magistrados y jueces, capacitación, evaluación y seguimiento, disciplina, inspección y administración de los recursos materiales y humanos del poder judicial. En el cumplimiento de estas funciones participan el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas.

Las normas que se refieren a la composición, atribuciones, modo de funcionamiento del Consejo y otros aspectos relacionados se encuentran en el Libro II de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo el siguiente título: “DEL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL”.

La Ley Orgánica que se acaba de citar dice claramente lo que quiere decir. Consecuente con este título del Libro II, el numeral 1 del artículo 104, el primero de ese Libro, prevé lo siguiente: “El Poder Judicial se organiza y ejerce sus funciones con arreglo a los principios de **unidad e independencia**”. Es decir, si bien el Poder judicial se organiza de acuerdo con el principio de independencia respecto al poder ejecutivo y a todos los factores externos que pueden perturbar la imparcialidad de los jueces, como, a no dudarlo, es del gobierno y del poder de lo que se está hablando, entonces, la ley consagra el principio de la **unidad** de mando en la estructura jerarquizada de la organización.

Y ¿quién es el que manda en esa organización, por lo que respecta a la misma organización y a su política? El numeral 2 del mismo artículo 104 no lo podía prever más claramente: “**El gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del poder Judicial, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional, de acuerdo con la Constitución y lo previsto en la presente Ley**”.

Y consciente de que el poder combina aspectos sustanciales y formales, reales y simbólicos, el artículo 105 no desdeña estatuir sobre el orden de las preeminencias: “**El Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial es la primera autoridad judicial de la Nación y ostenta la representación del Poder Judicial y del órgano de gobierno del mismo. Su categoría y honores serán los correspondientes al titular de uno de los tres poderes del Estado**”.

Como venía de muy lejos, España tenía razones para pensar que el mejor medio para consolidar la democracia y afianzar el Estado de Derecho era fortaleciendo el poder judicial y dotándolo de la autonomía necesaria para poder acompañar su desarrollo con el desarrollo de la sociedad. Y, entonces, para ponerlo todo en armonía, había que convertir el Poder Judicial en un real tercer poder e igualar los tres órdenes de preeminencia en el Estado. En la historia del Estado moderno esto corresponde a la adquisición de una característica que lo distingue de aquel Estado al que se refería Montesquieu, con un poder judicial débil o “*casi nulo*”.

El Consejo General del Poder Judicial está integrado por 21 miembros, 20 vocales elegidos por las cámaras legislativas y el Presidente del Tribunal Supremo. El Presidente del Tribunal Supremo,

que es elegido por el Consejo General del Poder Judicial, es también el Presidente de este último organismo. Cada Cámara legislativa elige cuatro Vocales entre abogados y otros juristas de reconocida competencia, con más de 15 años de ejercicio de su profesión y, además, también cada Cámara elige otros 6 Vocales de “entre jueces y magistrados de todas la categorías judiciales que se hallen en servicio activo”. (Artículo 112, Ley Orgánica).

El sistema de gobierno presenta una unidad ejemplar y la línea de mando está claramente establecida: El presidente del Tribunal Supremo, que es el “*órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes*” (artículo 53 de la Ley Orgánica) es al mismo tiempo el Presidente del Consejo General y, subordinados a éste último están las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 104 – 2).

El hecho de que sea el legislativo el que elija los vocales judiciales y no los mismos miembros del poder judicial, por voto directo<sup>11</sup>, significa que aun en la elección de estos funcionarios pueden prevalecer intereses más amplios que los simplemente corporativos. Además, la circunstancia de que todas las categorías judiciales estén representadas implica que en el Consejo no solo se oye el punto de vista de las instancias jurisdiccionales superiores. Finalmente, el “*punto de vista judicial*” se encuentra equilibrado y seguramente controlado por la otra mitad de los miembros, que tienen una “*visión externa*” pero que, a la vez, conocen el funcionamiento del sistema judicial, porque pertenecen a profesiones jurídicas.

El Consejo General hace propuestas para el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Además, realiza o de alguna manera interviene en la selección y designación, en la formación y capacitación y en la evaluación del desempeño de magistrados y jueces. Además, el Consejo “*ejerce la superior inspección y vigilancia sobre todos los Juzgados y Tribunales para la comprobación y control del funcionamiento de la administración de justicia*” (artículo 171 de la Ley Orgánica) y se ocupa de la disciplina de magistrados y jueces, a través de su Comisión de Disciplina.

Empero, el gobierno del Poder Judicial de España no es la forma pura de gobierno autónomo. Así, por ejemplo, la modificación de la división del territorio para efectos judiciales y la creación o redistribución de juzgados en el territorio, requieran o no de la expedición de una ley, son procesos complicados que precisan el concurso del Ministerio de Justicia, del Consejo General del Poder Judicial y de las Comunidades Autónomas.

Aunque el Consejo General no administra los recursos materiales del Poder Judicial y “*corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, proveer a los Juzgados y Tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia*”, el Consejo General debe remitir anualmente al gobierno, a través del Ministerio de Justicia, una relación circunstanciada de las necesidades que estime existentes (artículo 37 de la Ley Orgánica).

Las Comunidades Autónomas o bien destinan recursos propios al Poder Judicial o, simplemente, administra recursos que la Nación le ha asignado. En el primer caso, tales recursos “*deberán recogerse en un programa anual que será aprobado, previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, por la correspondiente Asamblea Legislativa*”.

---

<sup>11</sup> Antes de 1985, los 10 Vocales judiciales eran elegidos, mediante voto directo, por los mismos miembros del poder judicial.

### 2.4.2 El Gobierno del poder judicial de Colombia

El Consejo Superior de la Judicatura de Colombia (CSJ de C) fue creado por la Constitución de 1991, como Órgano de Gobierno del Poder Judicial y pretendió dar autonomía y modernizar la gestión, consolidar la independencia de los jueces y estructurar un sistema de control disciplinario para funcionarios judiciales y abogados. Está conformado por dos salas: La Sala Administrativa, encargada de administrar los recursos materiales y humanos del poder judicial y la Sala Disciplinaria, encargada de examinar y sancionar las faltas disciplinarias cometidas por los funcionarios judiciales y los abogados en el ejercicio de su profesión.

La Sala Administrativa está integrada por 6 magistrados, designados 3 por el Consejo de Estado, 2 por la Corte Suprema de Justicia y 1 por la Corte Constitucional; la Sala Disciplinaria está integrada por 7 magistrados nombrados para un período de 8 años por el Congreso de la República.

Las dos Salas trabajan de manera independiente y sólo se reúnen para cumplir, entre otras las siguientes funciones comunes que les atribuyó la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia: Adoptar el informe sobre el estado de la administración de justicia que debe ser presentado anualmente al Congreso de la República; adoptar el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial que debe ser presentado al Gobierno Nacional, para su incorporación al Plan Nacional de Desarrollo; adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y promover y contribuir a la buena imagen del Poder Judicial frente a la comunidad.

También existen 21 consejos seccionales de la judicatura, ubicados en las capitales de los Departamentos principales, con estructura y funciones análogas a las del Consejo Superior, es decir, cada uno también conformado por una sala administrativa y una sala jurisdiccional disciplinaria. Las Salas Administrativas y las Salas Disciplinarias de estos consejos operan como subordinadas jerárquicas, las primeras, de la Sala Administrativa y, las segundas, de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el ejercicio de las funciones especializadas que les corresponden.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia le encomendó a la Sala Administrativa del Consejo Superior funciones de alto contenido político que imponen la existencia de un organismo corporativo de gobierno y de dedicación exclusiva como el Consejo Superior de la Judicatura:

Elaboración de listas para designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Nadie duda hoy de que este límite a la cooptación constituyó un avance frente a la cooptación pura que existía antes de 1991.

La principal función de la Corte Suprema de Justicia es la de unificar la interpretación de la ley a través de la casación. Por este medio, entonces, orienta la jurisprudencia y, por lo mismo, juega un papel determinante en la creación del derecho que disciplina la sociedad actual y señala destinos a la sociedad futura. La intervención del Consejo en la designación de los miembros de los más altos tribunales es una función política de la más alta importancia.

En Europa (Francia, España...), la sola designación o la intervención decisiva en la designación de las personas que entran a conformar el cuerpo de funcionarios judiciales, justifica la existencia del Consejo Superior de la Magistratura. La sustracción de esta competencia al ejecutivo constituye la mejor garantía de la independencia del poder judicial. Y si, además, la designación y permanencia en sus cargos se hace de acuerdo con criterios exclusivamente concebidos para descubrir y elegir a los mejores, entonces, es claro que la determinación de los elementos constitutivos del mérito para ser juez de la República y la determinación del tipo de juez que quiere y que necesita el país también son funciones del más alto contenido político que deben estar en manos de un cuerpo colegiado de naturaleza similar a la del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia.

La Sala Administrativa del Consejo Superior actualmente orienta la formación que imparte la Escuela Judicial. Esta función tiene un denso contenido político, toda vez que también se refiere al moldeamiento del tipo de juez que quiere y que necesita el país.

La Sala Administrativa tiene la facultad de rediseñar el aparato judicial a través de la modificación de la división del territorio para efectos judiciales y de la ubicación o reubicación de Tribunales y juzgados en las distintas circunscripciones territoriales.

Las facultades que le confirió al Consejo Superior la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia de ser hacedor de política legislativa en materia de códigos sustantivos y de procedimiento, de expedir reglamentos relacionados con la organización, funciones internas y regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales en los aspectos no previstos por la ley, constituyen aspectos que determinan la marcha de la organización.

Igualmente el Consejo Superior es un hacedor de política para el sector justicia y un actor de primer orden en la formulación de una política criminal.

Las anteriores responsabilidades que rebasan la simple administración de cosas hacen necesaria la existencia de un cuerpo colegiado conformado por juristas de larga experiencia profesional, con conocimientos probados en el área administrativa.

Aunque dentro de la estructura del Consejo Superior existen dependencias encargadas de los asuntos corrientes, la Sala Administrativa interviene de manera decisoria, entre otros, en aspectos tales como el control y la difusión de la información, el manejo de la infraestructura física y tecnológica, la coordinación del trabajo estadístico.

La Constitución Política de 1991, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (270 de 1996), y la jurisprudencia de la Corte Constitucional constituyen el material básico para el estudio del diseño constitucional y legal del Consejo de Colombia. Este análisis resulta especialmente interesante por las siguientes razones:

Se trata de una institución novedosa en la historia constitucional de Colombia, cuya introducción generó resistencias tanto en el Poder Ejecutivo, como en la Rama Judicial -especialmente en las altas Corporaciones de justicia- que percibían recortadas sus prerrogativas.

Su introducción ocasionó un cambio de modelo de gobierno, toda vez que el anteriormente existente se caracterizaba por compatibilizar una gran autonomía e independencia orgánica con una dependencia prácticamente total del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia: Fondo Rotatorio y Oficinas de Asistencia a la Rama Judicial), a nivel administrativo y financiero.

Si bien pueden encontrarse en el derecho comparado instituciones análogas, el Consejo de Colombia resulta teniendo un diseño original y reúne competencias tan extensas e importantes que le otorgan capacidad para dirigir el desarrollo de la institución y su adaptación a las exigencias que le formula la sociedad actual. Por ello puede decirse que el CSJ de C es el resultado de una clara apuesta del Constituyente colombiano por una verdadera independencia y modernización del Poder Judicial.

Si bien el CSJ de C inició su funcionamiento el 15 de marzo de 1992, lo cierto es que hasta la Sentencia de la Corte Constitucional C-265 de 8 de julio de 1993 no se despejaron las dificultades normativas que surgieron con la expedición del Decreto 2652 de 1991 que no radicó en la Sala Administrativa del CSJ de C la exclusividad de las funciones puramente administrativas; de hecho, varias decisiones de dicha sala fueron demandadas ante el Consejo de Estado y anuladas por esta Corporación alegando falta de reglamentación legal.

Para superar las dificultades que aparecieron durante los primeros tres años de funcionamiento del Consejo, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia complementó el sistema de gobierno con un nuevo organismo denominado Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y que está integrado por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación y un representante de los funcionarios y empleados, elegido por éstos. Esta Comisión tiene por misión servir de mecanismo de información recíproca entre las Corporaciones judiciales y de foro para la discusión de los asuntos que interesan a la administración de justicia (artículo 96 de la Ley Estatutaria)

Por las controversias que se presentan con el mismo diseño constitucional, entre las cuales podrían señalarse las siguientes:

- La Sala Administrativa -con importantes competencias en materia de política y administración judicial- responde a la idea de gobierno autónomo del Poder Judicial y por ende, sus miembros son elegidos por las Corporaciones Judiciales (2 la Corte Suprema, 1 la Corte Constitucional y 3 el Consejo de Estado); en tanto que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria está concebida como un órgano judicial en el sentido de que desempeña tareas jurisdiccionales; su creación implicó la aparición de una nueva jurisdicción -la disciplinaria-, junto a la ordinaria, la contencioso administrativa y la constitucional; esta dimensión judicial de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria llevó a que la elección de sus miembros se realice por el Congreso de la República de ternas enviadas por el Gobierno; la creación de esta jurisdicción disciplinaria como una verdadera jurisdicción ha sido interpretada como una garantía de independencia para los jueces.

- Las Corporaciones Judiciales -especialmente la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado- unen a su dimensión jurisdiccional (como máximos tribunales de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, respectivamente), importantes competencias en materia de política institucional, especialmente en lo referente a nombramientos de los miembros de importantes instituciones del Estado, así como de jueces.

Por la ruptura del paradigma de “aislamiento” de los órganos jurisdiccionales respecto de los demás poderes del Estado y las dificultades de comunicación de aquellos entre sí.

### **2.4.3. Resultados y logros del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia.**

Si se hace un análisis con criterio objetivo y se revisan los hechos y los datos que se tienen en el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, hay que aceptar que se trata de un órgano de gobierno del poder judicial que le ha agregado valor a la Administración de Justicia, tanto en lo relacionado con las competencias de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria en su calidad de organismo de control de la Rama judicial como en lo que tiene que ver con las responsabilidades asignadas a la Sala Administrativa.

En lo que se refiere a las competencias de gobierno del poder judicial, la Corporación no solo ha formulado una visión y una misión y políticas claras, coherentes y de avanzada que se encuentran plasmadas en los planes sectoriales de desarrollo sino que, también se ha preocupado por la utilización óptima de los recursos presupuestarios, físicos y tecnológicos y, muy especialmente, por el desarrollo y crecimiento del talento humano de la Rama Judicial, entre otros muchos aspectos a considerar.

Cabe destacar como estrategia de gran importancia, la que se refiere a la profesionalización del talento humano. Gracias a la implementación de las políticas fijadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” la Rama Judicial de Colombia, por primera vez, cuenta con un modelo educativo concebido como una estrategia de formación con nuevos esquemas administrativos, de aprendizaje y evaluativos; con una visión del currículo caracterizada básicamente por la flexibilidad, la contextualización socio-cultural del conocimiento, la integración teórico-práctica, la autodirección de los participantes en sus programas y la construcción colectiva del conocimiento, que respeta y fortalece la independencia del juez, aborda la formación de manera integral y sistemática, promueve la formación autodirigida a través de procesos semipresenciales y tiene como fin último el mejoramiento del servicio, apoyado en la participación activa de los servidores judiciales a través de Comités Zonales de Necesidades, de Planificación y de Docencia y autoevaluación (250 servidores); la Red Nacional de Formadores Judiciales (886 funcionarios y empleados) y los Grupos Seccionales de Apoyo (en los 31 Distritos Judiciales).

Así mismo, el Plan de Formación y Capacitación Especializada para los 4.000 Magistrados y Jueces integrado por 16 módulos de aprendizaje autodirigido, con una intensidad individual de 2.000 horas académicas en la modalidad semipresencial, cuya ejecución se inició en el 2002 y se extiende hasta el 2006; un Plan de Formación para Jueces de Paz que comprende seis módulos, con una intensidad de 750 horas académicas, cuya ejecución se inició en el año 2000, y un Plan de Formación en Administración y Gestión dirigido a los aproximadamente 16.500 empleados de

la Rama Judicial, que incluye tres módulos con una dedicación individual de 450 horas académicas; programa que se viene impartiendo desde el 2001 y se desarrolla a lo largo de un año para promociones de 4.125 servidores anualmente.

Un Programa de Ingreso para funcionarios que comprende el Curso de Formación Judicial para aspirantes a Magistrados y Jueces con duración de un año, como parte del proceso de selección por méritos para el ingreso a la carrera judicial, el cual incluye actividades de análisis práctico y de aplicación, así como pasantías en los despachos judiciales, y programas de inducción, actualización y capacitación intercultural con autoridades indígenas que administran justicia. Así mismo, programas de investigación aplicada y de difusión académica mediante publicación de módulos y materiales educativos; del “Boletín de la Judicatura”, la participación en la Feria del Libro, y un proyecto de incorporación de tecnologías modernas para la optimización de los procesos educativos, mediante el diseño y funcionamiento del campus virtual de la Escuela Judicial, y la capacitación en informática y telemática.

Gracias a las relaciones tejidas con entidades y gobiernos extranjeros, los funcionarios de la Rama Judicial han podido beneficiar de becas y han atendido invitaciones a realizar visitas de observación que han contribuido de una u otra forma a enriquecer la organización del sistema judicial colombiano (Consejo General del Poder Judicial de España/Embajada de España/AECI, IDLI, Embajada de Francia/Escuela Nacional de la Magistratura de Francia/Casa Franco Andina del Derecho, Comisión Andina de Juristas, GTZ de Alemania, USAID, ILANUD, Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia/UNIFEM, Banco Mundial, BID, entre otras.

Se puso en vigencia el sistema de carrera judicial que cubre el ingreso, la promoción, la permanencia y el retiro del 95% de los servidores judiciales. Dentro de este sistema, se han realizado procesos de selección para proveer más de 64 categorías distintas de cargos que han comprendido el examen de las hojas de vida y de conocimientos de 100.000 aspirantes; se ha organizado el escalafón judicial; se ha establecido un método de evaluación de servicios que cubre la totalidad de los cargos de carrera y, como consecuencia de lo anterior, el Consejo ha tenido una activa participación en la estructuración de un derecho de carrera. El hecho de que en la implementación de los concursos y de la evaluación de servicios se hayan tramitado más de 7.000 impugnaciones da una idea del cuidado con que se han adelantado aquellos procesos.

Anteriormente, la actividad judicial sólo estaba sometida al control jurídico de la doble instancia y al control disciplinario de la Procuraduría General. Hoy se cuenta con un control de gestión de corporaciones y despachos judiciales (incluidas las altas corporaciones de justicia y la Fiscalía General de la Nación) a través de estadísticas mensuales, de indicadores de gestión y de rendimiento, de control de inventario anual de procesos y de actividad judicial, con publicación periódica de resultados y la puesta en vigencia de un sistema de AUDITORIA interna, que impacta todas las áreas y oficinas de la organización.

Consciente de que en la mejor organización posible del tratamiento de la información estadística encuentra el más valioso instrumento de su gestión, el Consejo diseñó y puso en funcionamiento el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU). A través de este Sistema se obtiene información valiosa sobre el movimiento de procesos en los despachos judiciales (ingresos, egresos, inventarios) y, por ende, sobre la real demanda de justicia en las distintas regiones y municipios del País. Conectado al SIERJU está el Sistema de Información Gerencial que permite integrar la información más relevante de las diferentes áreas que conforman el sector justicia mediante la construcción de indicadores que reflejan la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo y el Presupuesto de la Rama Judicial. Mediante el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ) se logra coordinar el trabajo estadístico de entidades productoras y usuarias de esa información. Con los resultados del SINEJ el Consejo reorganizó el Banco de

Datos Estadísticos de la Rama Judicial con el fin de poner a disposición del público una información ya estructurada sobre el sector justicia.

También se han elaborado el Atlas Judicial Georreferenciado, el Anuario Estadístico, La Guía Metodológica de la Estadística Judicial y se publicó el resultado de la investigación realizada por el Consejo sobre la estratificación judicial. El Anuario es una importante herramienta para las instituciones del sector justicia, los investigadores y el público. La Guía es un texto esencial para comprender el valor del criterio estadístico en el análisis de la información destinada al control de la gestión y su incidencia en el mejoramiento del servicio de justicia. Y La Estratificación es una herramienta adicional para la construcción del nuevo mapa judicial.

En relación con la seguridad personal de los servidores judiciales, debe anotarse que a través de la Unidad especializada se presta asesoría técnica y protección en situaciones de alto riesgo, al igual que se ordenan traslados de despachos o servidores judiciales en situaciones en las que previo estudio se aprecia que el riesgo sobre la vida e integridad es inminente. De otro lado se ha puesto en funcionamiento el programa de riesgos profesionales para lo cual se integró el Comité Paritario de Salud Ocupacional en Altas Cortes y 23 Seccionales, con programas de intervención en riesgos específicos como el sicosocial, el ergonómico y el de iluminación y videoterminales.

En relación con la estrategia encaminada al mejoramiento de la oferta de un adecuado y oportuno servicio de justicia, un logro importante de señalar es el relacionado con el reordenamiento del aparato judicial, que implicó introducir importantes cambios en el mapa judicial como la desagregación o la fusión de despachos; la redistribución de las plantas de personal; la creación de 104 unidades judiciales, de circuitos especializados, de circuitos penitenciarios y carcelarios.

Otro logro de importancia es la toma de medidas de descongestión judicial en las áreas: civil, penal, administrativo y laboral. En esta última cabe destacar que en desarrollo de un programa para atender los procesos originados en un caso de alta corrupción respecto de la liquidación de una empresa estatal que se ocupaba de administrar los puertos de Colombia, se creó un tribunal de descongestión que a parte de la tramitación ágil de los procesos produjo un ahorro en las condenas en contra del Estado por más de \$ 375.000. millones de pesos (aprox. US\$ 129.2 millones).

Bajo la gestión del Consejo se inicia un proceso de mejoramiento de los modelos de gestión de despachos judiciales, con inversión en la planta física, tecnología avanzada, sistematización, automatización y trabajo en redes; con modernización de archivos, creación de oficinas de servicios comunes y de Centros Administrativos (Juzgados de Itagüí, Juzgados de Ejecución de Penas, etc.), acompañado todo con procesos de transformación cultural. Actualmente, entidades como el Banco Mundial apoyan proyectos pilotos en todos estos aspectos.

Para mejorar el servicio a los usuarios, se ha avanzado en la organización, disposición, sistematización y ubicación de los archivos judiciales. El proyecto de Archivo Judicial se desarrolla a 15 años, en 4 fases: Organización Física de archivos centrales y de gestión; ingreso de la información de los expedientes en bases de datos y en el software de gestión documental SAIDOJ; aplicación de las tablas de retención documental para decantar volumen físico documental; microfilmación o almacenamiento en discos ópticos; manuales de procedimiento de archivo de expedientes.

En cuanto a la inversión en tecnología también se presentan avances. En el tiempo comprendido entre el año 1995 y el año 2002, el Consejo Superior invirtió \$47.464 millones en la adquisición de 11.883 equipos de cómputo, 8.017 impresoras, 98 servidores, 10.099 licencias de software y 9.969 puntos lógicos, así como en el desarrollo y diseño de software aplicativos tales como: Gestión de Procesos y Manejo Documental (Cortes, Tribunales y Juzgados); Reparto de Procesos en Oficinas Judiciales; Registro Nacional de Abogados; Estadísticas de la Rama Judicial (SIERJU); Administración de la Carrera Judicial (ESCALA); Administrativo, Financiero y del Recurso Humano (SAFIRHO); Consulta de Jurisprudencia; Administración de documentos judiciales. (SAIDOJ); Seguimiento y Evaluación de la Formación y Capacitación; Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ); Notificaciones (Juzg. Civiles Cto. de Bogotá, Itagüí); Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); Manejo y Administración de Títulos Judiciales; Coordinación y Gestión Estratégica. Es de anotar que el 95% de esta inversión se puso en servicio para dotación de despachos judiciales y solo el 5% para el manejo administrativo. Igualmente comenzó a funcionar la Red Telemática de la Rama Judicial, con correo electrónico y acceso a Internet de los servidores judiciales desde 1996, manejo de Tesoros Jurídicos, de derecho ambiental, de derechos del niño, de derecho constitucional, tesoro unificado de jurisprudencia, entre otros, con posibilidad de acceso a publicaciones socio-jurídicas y al Sistema nacional de bibliotecas.

Vale destacar la inversión en investigaciones que han servido para orientar la actividad de la Sala Administrativa y que, seguramente, darán pié a futuros proyectos. Se tienen resultados ya publicados en relación con el Costo del Servicio de Justicia en Colombia, Diagnóstico de las Finanzas de la Rama Judicial, Modelo probabilístico para cuantificar la impunidad, Indicadores de la Justicia, Derecho de Acceso al Servicio de Justicia, Bases para la organización de los jueces de paz en Colombia, Encuestas de profundización a jueces y magistrados, sobre la opinión que tienen de la Administración de Justicia los demandantes, los demandados y los litigantes, los Informes al Congreso, el modelo de estratificación judicial, entre otras publicaciones.

Además, ya se puede contar con las 21 obras terminadas que el Consejo recibió como proyectos en construcción del antiguo Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, al igual que con otras 101 iniciadas por el mismo Consejo Superior de la Judicatura, y que se traducen en 194.938 metros cuadrados de nuevas áreas construidas.

Y los resultados del ejercicio de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura son igualmente notables. Esta Sala que, como se expuso, conoce de las faltas disciplinarias que cometen los funcionarios judiciales y los abogados en el ejercicio de su profesión, desde el año 1992 hasta diciembre de 2002, ha tomado 14.428 decisiones, que corresponden a amonestaciones, censuras, exclusiones, suspensiones y absoluciones.

En el curso del año 2001, fueron destituidos 6 funcionarios y 75 recibieron sanciones que van desde la simple amonestación hasta la suspensión en el ejercicio de sus cargos. Durante el mismo período, la sala excluyó a 13 abogados por graves y reiterativas faltas, suspendió a 127 en el ejercicio de su profesión, censuró a 228 y amonestó a 13.

Este análisis somero sobre los logros y actividades que desarrolla el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, como órgano de gobierno del poder judicial, permite visualizar que un gobierno autónomo bajo ciertas condiciones trae ventajas a un país que, como Colombia, busca la competitividad necesaria para encontrar niveles de desarrollo social y económico que apunten a la gobernabilidad democrática.

### 3. LA CARRERA JUDICIAL

Si bien desde hace más de veinticinco años se han venido haciendo en la región ingentes esfuerzos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y, como se ha visto, se han producido resultados importantes, es necesario reconocer que, en general, subsiste el atraso en la solución de los asuntos sometidos al conocimiento de nuestros jueces. Ello probablemente se deba a que la complejidad del problema exige afrontarlo de manera integral o cuando menos, implementando simultánea o paralelamente acciones que resultan fundamentales para resolverlo. Será necesaria entonces una reflexión para identificar, en cada caso, cuáles son las estrategias de carácter social, presupuestal, financiero y legislativo que, con la intervención de otros sectores del Estado y de la sociedad civil, deben acompañar estos procesos de modernización de los Poderes Judiciales.

No obstante, resulta un lugar común la importancia que reviste el mejoramiento del Talento Humano al servicio de la Rama Judicial tanto desde la perspectiva de su idoneidad como de la independencia de su gestión entendida como garantía de igualdad de las personas ante la ley, cuando hoy el juez se enfrenta con un medio extremadamente complejo caracterizado por fenómenos de globalización y a la vez de marginalidad, violencia, terrorismo, criminalidad organizada y corrupción, cuyas decisiones revisten más que nunca una enorme trascendencia política, social, económica y humana y ha debido asumir la responsabilidad política que el ejercicio de un verdadero poder público del Estado representa.

En esta perspectiva, en el ámbito externo, la autonomía de los Poderes Judiciales se constituye en supuesto esencial de la independencia de los jueces ya que el asumir desde órganos de gobierno propios la selección, profesionalización y permanencia de los magistrados, se elimina la injerencia de otras entidades públicas u organizaciones privadas en la situación laboral individual de los servidores de la justicia y con ello, una importante vía para influenciar sus decisiones.

Pero esa independencia debe también asumirse al interior de los Poderes Judiciales a través de un sistema objetivo que garantice tanto la idoneidad de los magistrados y jueces en la prestación del servicio como su ingreso, ascenso y estabilidad por méritos. Ese sistema es la Carrera Judicial.

Con el fin de que la información que aquí se presenta se convierta en un referente práctico, el análisis se aborda en diferentes ámbitos: filosófico, de integralidad, normativo, de administración y funcionamiento, aplicabilidad y cobertura, transparencia y objetividad, eficiencia y eficacia, profesionalización y mejoramiento continuo.

#### 3.1. Concepción filosófica

La definición de los principios y objetivos que, dentro de un determinado sistema judicial, orientarán el sistema de Carrera Judicial, será la base para estructurar los diferentes elementos que habrán de conformarlo. Sobre el particular encontramos que la carrera puede encaminarse a la obtención de diferentes logros: garantizar el carácter profesional de los jueces, hacer efectivo el derecho a la igualdad en las posibilidades de acceso a la función pública para todos los ciudadanos aptos al efecto, la consideración del mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio, fortalecer la independencia judicial,

propender por la eficacia en la gestión judicial y facilitar el control del rendimiento de los despachos judiciales, entre otros.

Conforme al dimensionamiento que de la carrera se haga, encontramos que si bien la totalidad de éstas han desarrollado procesos de selección rigurosos, existen claras diferencias entre éstos en cuanto contemplan diferentes requisitos para el ejercicio de la función y de acuerdo con ello, varían los procesos de selección, los contenidos de la formación inicial que imparten las escuelas judiciales y las condiciones del ascenso, la permanencia y la promoción en el servicio.

En países como Francia en donde no se requiere la formación previa como abogado para participar en los procesos de selección cobran particular importancia las pruebas jurídicas para el ingreso, y si bien en España se requieren estudios en derecho, en ninguno de los dos sistemas por regla general se exige experiencia en el ejercicio profesional y por tanto, para éstos, las pasantías en oficinas de abogados o de defensa se torna fundamental, a diferencia de lo que acontece en la mayoría de países americanos -Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú-, en los cuales además de tener título de abogado se requiere o cuentan con experiencia en el ejercicio de la profesión con lo cual sus procesos de ingreso se pueden concentrar más rápidamente en el ejercicio propio de la judicatura.

Pero quizás el aspecto que resulta más relevante sea la inclusión de la evaluación del desempeño como parte del sistema de carrera judicial, en la medida en que ésta sea visualizada también como un mecanismo de mejoramiento continuo de la administración de justicia. Es así que adicionalmente a que el aspirante haya demostrado poseer las condiciones para desempeñar el cargo y haya recibido una adecuada formación al efecto, se considera valioso un permanente seguimiento a su ejercicio para asegurar que mantenga unos niveles adecuados de idoneidad.

En la región se conoce la existencia de sistemas de evaluación de la actividad de los jueces en Brasil, Colombia, Guatemala y México, orientados a medir tanto la cantidad como la calidad de su desempeño, fundamentados básicamente en reportes y análisis estadísticos, visitas y estudio de las sentencias. Así mismo, la tendencia de implementarlo en diversos países como Ecuador, Perú y Paraguay, y aun cuando en España no se evalúa el desempeño de los jueces, se ha establecido un interesante sistema de medición de cargas de trabajo.

En Colombia, la carrera judicial se concibe como garantía tanto de la independencia del juez como de la debida administración de justicia; conforme a ello, el sistema incluye los procesos de selección y de formación judicial para el ingreso y el ascenso, y la evaluación periódica del desempeño cuyo resultado insatisfactorio, por disposición constitucional, da lugar al retiro del servicio. Implantada la carrera desde hace 16 años, ha sido objeto de permanente seguimiento y retroalimentación con ajustes muy importantes en el sistema en los últimos ocho años, cuyas características y resultados se irán presentando más adelante.

### **3.2. Desarrollo normativo.**

La consagración constitucional o legal del sistema de carrera se constituye en un presupuesto de su funcionamiento. Sin una base legislativa o si ésta no se adecúa a la visión del sistema resultará prácticamente imposible su funcionamiento.

Una gran parte de los regímenes actuales han elevado al rango constitucional la existencia de la carrera judicial y su marco general está consagrado en leyes orgánicas o estatutarias, dejando un margen de reglamentación más o menos amplio en cabeza de los órganos de gobierno del Poder Judicial para asegurar su operatividad.

En Colombia el sistema ha sido desarrollado a nivel constitucional (desde 1957), para establecer como regla general la existencia de la carrera, el acceso mediante concurso público de méritos y la estabilidad salvo causas legales de desvinculación o el resultado insatisfactorio de la evaluación del desempeño. Mediante leyes ordinarias en un principio y actualmente en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), se consagra la estructura general del sistema, y la reglamentación ha sido confiada a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con lo cual se ha logrado un equilibrio entre la permanencia de los fundamentos constitucionales junto con la estructura legalmente determinada, y la capacidad de ajuste permanente para adaptarse a las necesidades de la administración de justicia. Cabe mencionar que los pronunciamientos de la jurisprudencia en esta materia, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado y de los Tribunales Ordinarios, con ocasión del control de constitucionalidad de las leyes, las acciones públicas de nulidad o en interés particular y de la acción de tutela, que normalmente son interpuestas frente a las normas generales o decisiones individuales expedidas en la materia, han sido fuente constante de enriquecimiento del sistema.

### **3.3. Aplicabilidad y cobertura.**

Los sistemas de carrera judicial, de acuerdo con el entorno en el cual vayan a operar, deberán tener una cobertura importante frente a la población judicial y contar con un decidido apoyo político de los órganos encargados del gobierno judicial; así mismo, conforme al medio cultural, ha de considerar los mecanismos que posibiliten la transición al nuevo régimen y estar acompañados por fuertes procesos de capacitación, con mayor énfasis en cuanto comprenda la evaluación del desempeño.

Adicionalmente, deberá contarse con una infraestructura tecnológica que permita el manejo de la información de manera confiable, permanente y oportuna.

Normalmente los sistemas de carrera cubren las diferentes categorías de despachos judiciales, con excepción o de manera parcial en las Cortes o Tribunales Supremos, y en muchos de ellos se accede por las instancias inferiores, como sucede en Francia y España. En Colombia el régimen de carrera se aplica al 95% de los servidores judiciales<sup>12</sup> y registra como particularidad el ingreso por cualesquiera de las categorías siempre que el aspirante reúna los requisitos legalmente establecidos para el cargo y supere el correspondiente proceso de selección en el cual participa en igualdad de condiciones con los jueces que aspiran a ascender. Esta situación ha traído como beneficio que los jueces se están actualizando permanentemente y que la Rama Judicial se nutre en cualquiera de sus instancias por abogados con un excelente desempeño de su profesión en otros ámbitos, quien concurra en igualdad de condiciones con quienes están en el servicio y desean ascender.

---

<sup>12</sup> La Rama Judicial en Colombia cuenta con aproximadamente 4.000 magistrados y jueces y 16.500 empleados.

### **3.4. Administración del sistema de carrera judicial.**

Los sistemas de carrera requieren soportarse en una organización que permita su administración de manera confiable, eficiente, transparente y con garantía de la independencia del juez y de su derecho de defensa. En la mayor parte de los casos, la administración está confiada a los órganos de gobierno judicial puesto que refleja la política pública del talento humano, por manera que el sistema siempre estará orientado a seleccionar, formar y perfeccionar al servidor para que responda al modelo de juez que demande la sociedad a la que se debe.

Así, en Colombia la administración de la carrera se orienta a atraer y retener los servidores más idóneos, a procurarles una justa remuneración, programas adecuados de bienestar y salud ocupacional, capacitación específica continua que incluya técnicas de gestión y control necesarios para garantizar la calidad del servicio y la exigencia permanente de conducta intachable y un nivel satisfactorio de rendimiento. Por otra parte, aunque la administración le corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los tribunales y jueces asumen algunas funciones orientadas a contribuir con la evaluación de los jueces que le son funcionalmente inferiores y respecto de los empleados de su despacho para facilitar su labor como jefe del mismo.

### **3.5. Transparencia y Objetividad.**

Como sistema de administración del talento humano, la carrera judicial debe garantizar los derechos a la igualdad, la publicidad, la transparencia y de defensa que rigen la actividad pública. Todos los procesos deben estar reglados y cumplirse con oportunidad.

El sistema de evaluación del desempeño deberá caracterizarse por ser válido, confiable y efectivo, esto es, referirse a los elementos esenciales de los cargos; ser uniforme en el diseño y la práctica dentro de cada categoría de empleos, con niveles de medición o estándares de desempeño que garanticen el derecho a la igualdad y además, ser verificable, máxime si se tiene en cuenta que debe garantizarse el derecho de defensa del servidor que se vea afectado laboralmente a causa de un resultado insatisfactorio, y, finalmente, guardar estrecha relación con el cumplimiento de los objetivos de la función judicial.

### **3.6. Eficiencia y eficacia del sistema.**

La carrera judicial debe convertirse en un elemento dinamizador de las políticas públicas de mejoramiento y modernización de la administración de justicia.

Por vía de ejemplo, en Colombia este sistema vigente desde 1987, ha venido ajustándose y actualizando a la par con las diferentes reformas judiciales con el fin de que responda a los principios y objetivos de la Administración de Justicia y ha sido uno de los factores decisivos para alcanzar los siguientes resultados para la administración de justicia en Colombia:

Cambio de cultura en los magistrados y jueces quienes hoy perciben su función como un servicio al usuario el cual tiene derecho a decisiones de alta calidad y con la debida oportunidad;

Mejoramiento de la calidad de las decisiones;

Mejoramiento en la administración interna de cada despacho judicial;

Aumento de la productividad hasta en un 108%, es decir, que actualmente la Rama Judicial, con la misma cantidad de magistrados y jueces, ha duplicado el número de procesos que estaba resolviendo definitivamente en 1996 cuando se implantó el sistema de evaluación actualmente vigente,

Disminución en los tiempos de duración de los procesos.

### **3.7. Profesionalización de la Judicatura.**

Es un hecho que la misión fundamental de las universidades (salvo casos específicos como el de Alemania), es educar a sus estudiantes en una determinada profesión. Por tanto, su responsabilidad es la formación de abogados idóneos y no se ocupan, ni tendrían por qué hacerlo, de la formación de los jueces.

Así organizado en la mayoría de los países el sistema educativo, corresponde a los Poderes Judiciales formar a sus servidores, en este contexto, conforme a las reflexiones anteriores es la carrera el mecanismo por excelencia para fortalecer este proceso de profesionalización de los magistrados y jueces. Por ello, la mayoría de los procesos de selección por méritos involucran procesos obligatorios de capacitación orientados al mejoramiento de la práctica judicial.

Son suficientemente conocidos los programas de formación inicial impartidos por Escuelas como las de Francia y España y en América cada vez más se avanza en este esfuerzo. En Chile para ingresar al Poder Judicial es necesario haber cursado exitosamente el programa de formación para postulantes al Escalafón Primario del Poder judicial y su duración actual es de seis meses; en Guatemala tiene una duración de uno a seis meses; en México superior a seis meses, y en el Perú una vez nombrado tiene un periodo obligatorio de uno a dos meses.

En Colombia, para el ingreso a cargos de carrera en la Rama Judicial se requiere, además de los requisitos exigidos en disposiciones generales, haber superado satisfactoriamente el proceso de selección y aprobado las evaluaciones previstas por la ley y realizadas de conformidad con los reglamentos que para tal efecto expida la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Adicionalmente, el acceso por primera vez a cualquier cargo de funcionario de carrera requiere de la previa aprobación del curso de formación judicial impartido por la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" del mismo Consejo, el cual tiene por objeto formar profesional y científicamente al aspirante para el adecuado desempeño de la función judicial. Actualmente se realiza como parte del proceso de selección por carrera, tiene efecto eliminatorio y una duración de un año.

### **3.8 Mejoramiento continuo de la función judicial.**

Los resultados de la evaluación del desempeño pueden constituirse en un mecanismo de mejoramiento de la función en la medida en que sean difundidos entre los servidores judiciales, de manera que cada juez conozca los resultados de su desempeño y los de los jueces de su mismo circuito, de su distrito y a nivel nacional, y servir de base para la concesión de incentivos para los magistrados y jueces mejor calificados; y finalmente, en casos extremos, sistemas de retiro del servicio por no alcanzar los niveles mínimos de idoneidad en el desempeño con total garantía del derecho de defensa.

Como resultados de la implantación del Sistema de Carrera Judicial en Colombia, puede señalarse:

**Estabilidad.** Garantía de inamovilidad en cuanto se mantengan los niveles mínimos de idoneidad y no se incurra en falta disciplinaria sancionable con la destitución.

**Idoneidad.** El carácter público y abierto de los concursos garantiza un mejor nivel de los candidatos. Así mismo, contribuye a este propósito la posibilidad que, durante los cuatro años de duración de su inscripción en el Registro de Elegibles, tienen los aspirantes de actualizar anualmente sus datos con nuevos logros académicos, experiencia laboral o publicaciones para mejorar su posición dentro del mismo.

**Credibilidad.** Los sistemas de ingreso, permanencia y retiro en la carrera gozan de buen prestigio debido a su transparencia e imparcialidad, por manera que otras entidades del Estado buscan la intervención o la asesoría del Consejo Superior de la Judicatura para desarrollar sus propios sistemas de selección de personal por el sistema de méritos. Es el caso de la Policía Nacional para la selección de Auditores de Guerra, Jueces de Instrucción Penal Militar y Secretarios de los mismos Juzgados.

**Acceso a la función.** Con el fin de facilitar el acceso a la función judicial, los procesos de ingreso se desarrollan de manera descentralizada de forma que las inscripciones, las notificaciones y la recepción de solicitudes o recursos se realizan en las veintitrés sedes de los Consejos Seccionales y los exámenes de conocimientos en más de treinta ciudades.

**Cubrimiento.** La carrera cubre un 98% de los cargos de la Rama Judicial, aproximadamente 18.000 empleos de las jurisdicciones constitucional, ordinaria (sin incluir la Fiscalía general de la Nación que cuenta con unos 22.000 empleados, de cuyo estudio, dadas su autonomía administrativa y presupuestal, no se ocupa este trabajo), contenciosa y disciplinaria y del aparato de gestión y administración.

**Independencia en la administración de la carrera.** El hecho de que la carrera judicial sea administrada por organismos que teniendo origen en la misma Rama Judicial, son independientes y autónomos garantiza la imparcialidad en los procesos de ingreso, promoción y retiro.

**Responsabilidad.** Los funcionarios encargados de la administración de la carrera responden no sólo penal y disciplinariamente sino aún patrimonialmente, por los abusos o arbitrariedades que cometan en el ejercicio de tal atribución.

#### 4. REFLEXION FINAL

A través de este breve repaso de las formas de dirección del poder judicial se perfila la importancia que tiene para un país la estructuración de una adecuada forma de gobierno que, desde luego, debe atender sus realidades específicas y las aspiraciones de su sociedad civil, al momento de fijar las políticas públicas en materia de organización y de gestión judicial.

Los consejos latinoamericanos seguramente requieren reformas y las soluciones extremas quizá no son las mejores. Si fueron creados sin un suficiente examen sobre lo que realmente se necesitaba o de las dificultades concretas que se querían encarar con su creación, ahora, no conviene optar por eliminarlos abruptamente sin una evaluación seria de las prácticas a que dio lugar el funcionamiento de la institución. Para mejorar lo existente, es preferible partir de lo que se tiene a siempre tener que comenzar de cero.

Aunque en algunos países la administración de la administración de justicia ha podido funcionar mejor bajo la dirección del Ministerio de Justicia de lo que han podido hacerlo los países latinoamericanos bajo la dirección de los consejos de la magistratura o judicatura, este no es, muy seguramente, el caso de Colombia, en donde la anterior forma, que era la de ese Ministerio, fue un verdadero desastre. Nadie en Colombia podría querer regresar al sistema anterior y los que encuentran fallas en el actual sistema parten de los logros realizados por el Consejo y, antes que pensar en su eliminación, proponen instrumentos para lograr su mejoramiento.

Indudablemente un poder judicial con una forma de gobierno que apunte al respeto de la independencia judicial y a la garantía de los derechos fundamentales, orientado por los principios de la administración moderna, brinda el soporte para una administración de justicia con calidad en el servicio, alta productividad, que, a su vez, conduce a la competitividad y desarrollo social, premisas básicas de la gobernabilidad democrática.