



## **Gobierno y nominaciones de la Rama Jurisdiccional: hacia una mayor rendición de cuentas**

**Propuestas acerca de la reforma de la cúpula del Consejo Superior de la Judicatura y la  
designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado**

Miguel Emilio La Rota, Carolina Bernal, Sandra Santa y Rodrigo Uprimny

Junio de 2012

## *Resumen*

En este documento hacemos propuestas concretas acerca de dos temas de la Reforma a la Justicia: (i) quién gobierna y administra la Rama Judicial y bajo qué estructura; y (ii) quién nombra y designa a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

El lineamiento esencial que nos guía, y al que acudimos a lo largo del documento, es el de la independencia democrática: consideramos que es posible proteger la independencia del Sistema Judicial, pero aumentando su rendición de cuentas, su transparencia, y su nivel democrático, características esenciales para el éxito de políticas que amplíen el acceso a la justicia.

En relación con el Gobierno y la Administración de la Rama Judicial, señalamos que la conformación actual de la cúpula de administración resulta en un órgano poco representativo y transparente, que ofrece una escasa rendición de cuentas y es de bajo nivel técnico. Tras analizar las propuestas de reforma discutidas hasta el momento, proponemos un articulado diferente, indicando la necesidad de ampliar la Sala de Gobierno. Lo propuesto en el proyecto de acto legislativo es problemático al dejar a las altas cortes el control de la dinámica de la Sala de Gobierno – y por ende de toda la estructura de gobierno y administración del sistema judicial-. Aunque las voces de las altas cortes deben ser parte de la Sala de Gobierno, no deberían controlar la dinámica de la Rama. Un gobierno de la rama más plural aumentaría los niveles de responsabilidad de la administración judicial y crearía puentes entre su cúpula y lo que sucede en las diferentes áreas y niveles de la administración de justicia.

Así mismo, la estructura actual de la Sala Administrativa no es adecuada para un organismo de gestión, incentiva al micro-manejo de parte de los miembros de la cúpula y desestimula las labores de supervisión y dirección. La arquitectura de la Sala se parece más al esquema de funcionamiento de una Corte y no al de una organización de formulación de política judicial y de gestión de recursos. El proyecto discutido actualmente no soluciona adecuadamente el dilema de que la Rama debe estar dirigida por un organismo más centrado en la dirección estratégica, pero sin dejar decisiones excesivamente sensibles al Director Administrativo. Por ello, con ayuda de la literatura acerca de la dirección corporativa, proponemos un ajuste de la estructura, las competencias y las funciones previstas en el proyecto de acto legislativo. Consideramos que una composición mixta de la Sala de Gobierno – por personas internas y externas a la estructura de administración de la Rama- y la existencia de un comité ejecutivo adscrito a la Sala de Gobierno (y no un nivel de decisión adicional como lo propone el proyecto de acto legislativo) delimitan mejor las funciones de supervisión, dirección, toma de decisiones estratégicas o sensibles, coordinación de la ejecución, supervisión de procesos y manejo de operaciones.

También cuestionamos el proyecto de reforma de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Las altas Cortes, siendo autónomas y cumpliendo un papel contramayoritario, deben también ser plurales y permeables a las diferentes realidades del país. Más allá de la buena calidad de algunos magistrados, el permitir que –directa o indirectamente- las altas cortes elijan a sus magistrados produce cortes homogéneas en cuanto a las visiones del derecho, las posiciones hermenéuticas, y las percepciones de la realidad social, política y económica de sus magistrados. Por ello concluimos que puede seguir existiendo el sistema actual de elección de magistrados, que depende de listas enviadas por la Sala de Gobierno, siempre que dicha Sala sea más amplia y plural de lo que es hoy, y de lo que propone el proyecto de acto legislativo.

## Introducción

El proyecto de reforma constitucional de reforma a la justicia que pasa por octavo debate en la Cámara de representantes tiene aspectos positivos (como el remplazo de la Sala Disciplinaria o el liderazgo de la política criminal que se le otorga al Gobierno), negativos (como la posibilidad de retención policial durante 36 horas), o vacíos (como la reglamentación de la tutela contra providencias judiciales). Independientemente de estos aspectos, y de la valoración global que podremos hacer del proyecto, desde Dejusticia queremos hacer propuestas concretas acerca de tres aspectos que consideramos problemáticos: el presupuesto del Sistema Judicial; el gobierno y la administración del mismo Sistema; y la nominación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Estos temas son fundamentales para la política pública judicial: de ellos depende quién decide en las altas instancias –y crea una buena parte de la jurisprudencia que rige las decisiones de los jueces del país-; quién hace las políticas judiciales y gerencia el Poder Jurisdiccional; y con qué recursos lo hace.

El lineamiento esencial que nos guía en estos tres temas es que es posible preservar la independencia del Sistema, pero aumentando -en todo caso no disminuyendo- la rendición de cuentas, la transparencia, el nivel democrático del mismo.

### *El situado judicial - Protección del presupuesto judicial con rendición de cuentas y flexibilidad*

El asunto presupuestal ya fue tratado en un documento aparte, publicado en días recientes, con nuestro diagnóstico y propuesta al respecto.<sup>1</sup> En resumen, consideramos que no hay suficientes datos disponibles para calcular, al menos de forma aproximada, si la Rama necesita de recursos adicionales o no, y cuántos, durante qué tiempo. De una parte, tenemos evidencia cualitativa fundamentada en los relatos de los funcionarios que dicen que necesitan de más recursos. Ello es una realidad de Perogrullo, dados los inmensos inventarios en algunos despachos. Pero esa información se fundamenta en evidencia parcial, y no se refiere a los recursos globales del Sistema Judicial. De otra, algunos datos nos permiten señalar que los presupuestos del Sistema han aumentado en términos reales desde hace un tiempo, y que en comparación de otros países, los recursos con que cuenta el sistema judicial no son pocos.

Indicamos que en términos de recursos monetarios y humanos la Fiscalía General de la Nación y el Poder Jurisdiccional no están en la situación de abandono en la que pudieren haberse visto en décadas pasadas. Pero ello no es suficiente para saber si estos recursos son suficientes. Por ejemplo, vemos que para programas tan importantes como el sistema acusatorio, no hay la desagregación de datos suficiente para concluir si se cumplió el presupuesto de inversiones realizado en 2004. Si le sumamos a esto que el sistema judicial tiene poca capacidad de monitoreo, de gestión y de evaluación, existe un riesgo de que los recursos adicionales no vayan a ser bien invertidos.

---

<sup>1</sup> Este documento puede encontrarse en [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema\\_judicial&publicacion=1213](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&publicacion=1213).

De otra parte, observamos que la independencia y autonomía del sistema judicial necesita de la protección de su presupuesto. Pero el diseño de dicha protección debe tener en cuenta que los presupuestos fijos tienen costos, riesgos e incentivos perversos. Con base en esto, proponemos un esquema de protección del presupuesto judicial –una especie de *Situado Judicial*- cuyo nivel es fijado por la Ley Estatutaria, y que a la vez es flexible, y permite de acuerdo a circunstancias excepcionales en años específicos, ser inaplicado por mayorías especiales durante el trámite anual del Presupuesto General de la Nación.

### *Orden de este documento*

En este documento nos referimos a los dos temas restantes: el gobierno y la administración de la rama y la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Nuestra exposición empieza con un apartado que describe el fundamento conceptual de nuestra posición, referente a la independencia democrática de la Rama Judicial. Segundo, nos referimos al Gobierno y la Administración de la Rama Judicial. Hacemos un diagnóstico de la situación actual, evaluamos el proyecto de acto legislativo y desarrollamos nuestras propuestas, tanto acerca de la composición del Sistema de Administración de la Rama Judicial, como de la estructura de funciones de dicho Sistema. Tercero, analizamos la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Y por último, exponemos los artículos constitucionales que resultarían de nuestra propuesta.

## **I. Breve base conceptual. La independencia democrática**

Un cuerpo importante de trabajos académicos internacionales<sup>2</sup> y nacionales<sup>3</sup> ha trabajado el tema de la rendición de cuentas del poder judicial. Más allá de los debates académicos acerca del tema, múltiples expertos concluyen que una mala concepción de la independencia de lo judicial puede culminar en un poder judicial corporativista, que se ocupa desproporcionadamente en los intereses de sus miembros, es poco plural, está alejado de la

---

<sup>2</sup> Entre muchos textos, ver Ferejohn, John A. y Kramer, Larry D. 2002. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint" en *New York University Law Review*, Vol. 77, pp. 962 – 1039. Fiss, Owen. 2003. "The Right Degree of Independence" en *The Law as it Could Be*. Nueva York: New York University Press. Capítulo 3. Garoupa, Nino y Ginsburg, Nino. 2009. "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence" en *American Journal of Comparative Law*, Vol. 57, pp. 103 – 134. Garoupa, Nino y Ginsburg, Nino 2008. "The Comparative Law and Economics of Judicial Councils" en *Illinois Law and Economics Research Papers Series*, No. LE08-036. Publicado también en el *Berkeley International Law Journal*. 2008. Hammergreen Linn 2002. "Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latinamerica" Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, No 28. Litvachky P., Zayat D. Y Museri Anabella. 2008. "Independencia para una justicia democrática" en *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2008*, Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Y Vargas Viancos, Juan E. 2002. "Independencia y responsabilidad judicial; independencia versus control del poder judicial" en *Revista Sistemas Judiciales*, No. 4., Diciembre. Santiago de Chile: Centro de Estudio de Justicia de las Américas CEJA e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales INECIP.

<sup>3</sup> Entre otros, ver La Rota Miguel 2009, "El Consejo Superior de la Judicatura. Ni Democrático ni independiente" en *Revista de Derecho Público*, No 23, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Septiembre de 2009. Y Burgos, Germán. 2007. "Consejo de la Judicatura y Tribunal Disciplinario" en *Propuesta de Acto Legislativo; Reforma al Consejo Superior de la Judicatura*. Sin publicar.

realidad del país, y no se interesa por la rendición de cuentas acerca de, y la transparencia en, su gestión.

Este es un costo innecesario de la independencia judicial. Retomando una entrada de La Rota en LaSillaVacía.com, *“la Constitución debe proteger a los jueces para que puedan decidir de manera imparcial, libres de presiones. En Colombia dicha protección es aún más importante pues es más fácil la captura de la justicia por organizaciones criminales. Y las chuzadas y otras agresiones durante el gobierno anterior muestran que sigue habiendo políticos muy poderosos que no creen en la autonomía judicial. Sin embargo, esto no justifica tener órganos judiciales impermeables a todo lo que no venga de la misma Rama ... .”*

Conceptualmente, la independencia y la responsabilidad democrática tienen varios puntos en común. De acuerdo a Ferejohn y Kramer (2002) los ideales de independencia y responsabilidad política de la judicatura no son objetivos en sí mismos, sino herramientas para la consecución de un fin de mayor importancia: la construcción de un sistema de administración de justicia que funcione imparcial, justa y regularmente.<sup>4</sup> El sistema judicial y sus operarios han de estar protegidos de presiones e influencias arbitrarias e impertinentes<sup>5</sup>, pero de manera simultánea, deben ser sensibles a factores externos al derecho, incluyendo la realidad de los casos concretos, y el contexto político, económico y social de las decisiones, en conjunto con las consecuencias de los fallos respecto de dicho contexto.

En el mismo sentido De Sousa Santos (2001; p. 103) distingue la *independencia democrática* de la *independencia corporativa*, la cual se dirige en mayor medida a preservar los objetivos e intereses de los jueces como grupo social, y que *“está relacionada con un desempeño reactivo de los jueces, centrado en el microlitigio clásico y políticamente neutralizado”*. En la *independencia democrática*, se protege a la administración de justicia con miras a que ésta asuma sus obligaciones con un sistema democrático, aun así ello resulte en una práctica activista y políticamente controversial.

Así, la independencia puede lograrse sin que el sistema judicial esté blindado a lo externo. Pero como veremos en los siguientes apartados, en Colombia no hemos logrado encontrar esta combinación de democracia democrática. La conformación y el funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura, y el sistema de nominación de magistrados de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, corresponden a una independencia corporativista. Estos deberían ser los aspectos cruciales a reformar en el presente proyecto.

## **II. Gobierno y administración del Poder judicial**

### *El esquema actual*

Como dijimos, la arquitectura institucional de la autoridad que dirige y administra al Poder Judicial debe intentar proteger su independencia, y a la vez, fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y la influencia de diversos puntos de vista y disciplinas.

---

<sup>4</sup> Ferejohn y Kramer, 2002; op. Cit, pp. 963, 964 y 967

<sup>5</sup> Ibid; p. 970

Ello no se logró en el diseño optado por la Asamblea Constituyente, que estableció que la Sala Administrativa estaría compuesta por magistrados designados por las tres altas cortes.<sup>6</sup> Aunque constatamos algunos avances recientes respecto de la administración de la Rama – por ejemplo, la multiplicación del número de procesos evacuados con un nivel prácticamente similar de funcionarios<sup>7</sup> -, la conformación de la Sala Administrativa resulta en un órgano poco representativo y transparente, y de bajo nivel técnico.

En primer lugar, la conformación de la Sala Administrativa es poco representativa de las diferentes visiones de la administración de justicia nacional, pues sus miembros son exclusivamente designados por las altas cortes. Aunque algunos magistrados de la Sala Administrativa son personas capaces, que han realizado grandes esfuerzos para modernizar el sistema judicial, éstos normalmente han tenido que ir en contravía de sus colegas.<sup>8</sup>

En segundo lugar, la Sala Administrativa es poco transparente y ofrece un bajo nivel de rendición de cuentas. La recaudación y publicación de información acerca de su gestión es muy limitada y de baja calidad. Las decisiones de política judicial no son formuladas con su monitoreo en la mente. La rendición de cuentas de la Rama se refiere a agregados de procesos (por demás, descritos de manera contradictoria e insuficientemente detallada), pero no de los resultados o los impactos de las políticas. Adicionalmente, la manera como se toman las decisiones en la Sala es poco transparente, y no se fundamentan en evidencia empírica generalizable (lo que abre camino a predilecciones de tipo político) y no en criterios objetivos y abiertos al escrutinio público.

Tercero, la Sala Administrativa tampoco es técnica. Teóricamente se podría esperar que un bajo nivel de responsabilidad democrática sea un costo entrevisto como protección de un organismo que debe tomar decisiones técnicas, tal como puede suceder con un banco central o una agencia de regulación. Pues bien, la Sala Administrativa está lejos de ser así, al contar con una baja capacidad técnica. Salvo contadas excepciones, la Sala está compuesta por abogados sin habilidades en asuntos como políticas públicas, sociología, economía, o simplemente contabilidad. La información acerca de la gestión judicial es general e incoherente, lo cual impide tomar decisiones con fundamento en datos empíricos. Hoy en día, la Rama sigue contando con un sistema de manejo de datos que no es un sistema de información, sino una base de datos agregada que depende del inventario que cada juez del país envía, con niveles muy bajos de control o seguimiento.

---

<sup>6</sup> Artículo 254 de la Constitución: “El Consejo Superior de la Judicatura se dividirá en dos salas: 1. La Sala Administrativa, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. ... .”

<sup>7</sup> El aumento de la eficiencia de la Rama desde 1991 hasta el presente puede deberse al trabajo del Consejo Superior de la Judicatura, pero también, a otros factores que se han dado de manera simultánea, tales como la introducción de la carrera judicial.

<sup>8</sup> Esto lo hemos sabido a partir de distintas entrevistas semi-estructuradas que hemos realizados con diversos funcionarios de la Sala Administrativa, incluidos al menos dos magistrados. El estilo corporativista y defensivo de la Sala se denota en que dicha personas intentan hablar en secreto por temor a represalias de los demás magistrados.

Así mismo, la estructura de decisión de la Sala Administrativa no es adecuada para un organismo de gestión. Al estar diseñada como alta corte en las que todos son magistrados, la Sala no tiene una jerarquía de decisión unitaria. Los magistrados tienen funciones administrativas y no sólo directivas, por lo que no existe una línea jerárquica consistente acerca de las decisiones que se toman en los diversos temas. Todo depende de las diferentes funciones que se asignen a los magistrados, repartición que generalmente es realizada de manera poco técnica y coherente. La asignación de funciones es tan poco clara que algunos magistrados acaban haciendo micro-manejo de la Rama.<sup>9</sup> La arquitectura de Sala Administrativa se parece más al esquema de funcionamiento de una Corte y no al de una organización de formulación de política pública y de gestión de recursos.

Es difícil afirmar que los problemas anteriores tienen como única causa el diseño institucional de la Sala Administrativa. Para llegar a esta situación se han de presentar una multiplicidad de factores que interactúan por medio de muchos canales. Pero es razonable asumir que la calidad y el carácter del sistema judicial lo producen tanto las personas que lo componen, como la estructura de incentivos que resulta de su diseño institucional. Sin descartar la importancia de otras variables, es inevitable concluir que un sistema de nominaciones y administración cerrado y auto-referenciado produce resultados poco democráticos.

Por las razones anteriores, es necesario modificar el diseño institucional actual del órgano que administra la Rama Judicial y nombra a jueces y magistrados. Se necesita un organismo desde el cual se preserve el autogobierno de la Rama Judicial, pero que a la vez, sea abierto diverso, representativo y tenga la capacidad de impulsar los cambios ordenados por la Constitución y las leyes, más allá de si las otras ramas del poder apoyan estas iniciativas. Dicho órgano debe contar con las siguientes características:

- i. Ha de ser independiente, en tanto las decisiones administrativas no puedan ser controladas por otras autoridades, grupos o personas distintas a la rama judicial.
- ii. Ha de tener una composición democrática, con personas provenientes de diversos sectores jurídicos, políticos, académicos y disciplinarios.
- iii. Ha de tener una estructura administrativa volcada a la gestión, controlada por un organismo de tipo directivo interdisciplinario y diverso.

#### *Ajustes al Proyecto Reforma - La composición de la cúpula de administración de justicia*

Estos problemas deberían ser enfrentados por la reforma. Y en parte lo hace, al crear un nuevo sistema administrativo del Poder Jurisdiccional que ya no está formado como una Corte, al reasignar las funciones en tres niveles de dirección, gestión y ejecución, y al incorporar al Gobierno de la Sala algunas nuevas voces— un representante de tribunales y jueces, uno de

---

<sup>9</sup> Un buen ejemplo es el siguiente: hace unos meses, un investigador de Dejusticia presencié a un Magistrado de la Sala Administrativa dirigiendo por teléfono un arreglo de albañilería de unos muros y techos de un Tribunal Superior. Un trabajo que no corresponde a los asuntos de gobierno y dirección en los que deberían esforzarse los miembros de la cabeza de la Rama.

empleados judiciales, y el Ministro de Justicia y el Fiscal (los dos últimos, sin voto)-. Pero este esquema es problemático, pues no elimina –y quizá incrementa- el corporativismo de las altas cortes, y estipula una asignación de funciones que puede ser anacrónica e ineficiente.

Primero, en tanto la Sala de Gobierno depende de los presidentes de las altas cortes, la cúpula de la administración de la Rama queda tomada por dichos magistrados. Esta es una concesión irrazonable. Aunque las voces de las altas cortes deben ser parte de la Sala de Gobierno, no pueden acabar controlando la dinámica de la Rama. Como dijimos antes, aunque el Gobierno de la Rama debe estar protegido de la captura de los poderes políticos, ha de contar con la participación permanente de personas externas a las altas Cortes e incluso de la Rama. Además, las integraciones endógenas no necesariamente aumentan la independencia de los organismos judiciales: los profesores Garupa y Ginsburg no encuentran evidencia estadística que permita concluir que los países con mayor proporción de jueces en sus consejos de la judicatura logren mayores niveles de independencia de la Rama.<sup>10</sup> Por ello, es posible hacer más representativa la composición del gobierno judicial sin permitir su captura. Es posible por ejemplo, repartir a los participantes de dicho proceso de tal manera que ningún sector aparte del judicial pueda contar con una mayoría simple.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Garupa y Ginsburg (2009 Op. Cit). En este punto cabe una crítica metodológica a los autores. De los resultados de su ejercicio empírico no se puede concluir como ellos lo pretenden que la nueva ortodoxia de la selección por méritos “está injustificada” (p. 129). La ausencia de identificación de una relación estadística entre el índice de poder de los Consejos de la Judicatura o su composición, con la independencia o la calidad de la administración de justicia se debe a la codificación de sus variables o a las pocas observaciones de su muestra. Puede que una mejor caracterización de las variables o un mayor número de observaciones resulten en diferencias estadísticamente significativas. Por lo tanto, de sus resultados se concluye que por ahora no hay evidencia de la asociación mencionada, pero no que las prácticas actuales sean injustificadas.

<sup>11</sup> Por ejemplo, el Consejo Nacional de Justicia de Brasil, está compuesto por nueve jueces, dos fiscales, dos abogados del colegio de abogados y dos personas designadas por la legislatura. En Israel, los jueces son nombrados por un panel que incluye dos ministros del Gobierno, dos miembros del Parlamento, dos representantes del colegio de abogados y tres jueces en ejercicio, incluyendo el presidente de la Corte Suprema. El Consejo Superior de la Magistratura francés está compuesto entre otros por el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y varios jueces de reconocida trayectoria. En Italia, la mitad del Consejo está compuesto por jueces y la otra mitad por profesores universitarios y designados del Parlamento. La Comisión de Designaciones Judiciales de Gran Bretaña consta de miembros de la rama judicial, además de dos abogados que ejercen la profesión y dos designados que no son abogados. (Garupa y Ginsburg; 2008 Op. Cit; pp. 24-38)



**Cuadro 1. Composición de órganos de administración y nominación.**

País	Nombre	Adm	Car.	Composición
<b>Argentina</b>	Consejo de la Magistratura	x	x	<b>19 miembros.</b> 8 de ellos pertenecen al legislativo; 5 representantes de la rama judicial; 4 abogados de la matrícula federal ; 1 profesor en representación de las facultades de derecho; y 1 abogado designado por el ejecutivo.
<b>Chile</b>	Corporación Administrativa del Poder Judicial	x		<b>5 miembros.</b> Depende estructuralmente de la Corte Suprema. Todos los miembros pertenecen al sistema judicial.
<b>México</b>	Consejo de la Judicatura	x	x	<b>7 miembros.</b> 1 de ellos nombrado por el Presidente de la República; 2 designados por el Congreso; y 4 de la rama judicial (el Presidente de la Corte Suprema y 3 más que representan a magistrados y jueces).
<b>Estados Unidos</b>	Comisión Judicial Federal	x		<b>27 miembros.</b> Hacen parte de la rama judicial. Son representantes tanto de la Corte Suprema, como a los jueces de distrito y circuito.
<b>España</b>	Consejo General del Poder Judicial	x	x	<b>20 miembros.</b> 12 son elegidos de asociaciones profesionales de magistrados y jueces; 8 restantes son abogados y juristas.
<b>Francia</b>	Consejo Superior de la Magistratura		x	<b>18 miembros.</b> 3 pertenecen al ejecutivo; 2 son designados por el legislativo; 7 de la rama judicial; 6 del Ministerio Fiscal.
<b>Italia</b>	Consejo Superior de la Magistratura	x	x	<b>27 miembros.</b> Presidente de la República; 17 representantes de la rama judicial; el Procurador General ante el Tribunal de Casación; y 8 miembros «laicos» -catedráticos y abogados-.

En el Cuadro 1, observamos el diseño institucional de varios tipos de sistemas judiciales, de diferentes niveles de desarrollo, de tradiciones legales diferentes, que tienen sistemas de elección que son representativas de diferentes sectores de la sociedad distintos a las altas cortes. La historia reciente del país impide que en el presente consideremos que la política tradicional tenga una incidencia protagonista sobre estos asuntos. Pero ello no significa que la independencia judicial deba ser entendida como la impermeabilidad de la Rama a influencias externas.<sup>12</sup>

Es necesaria una composición más plural de la Administración de la Rama, con el fin de aumentar la rendición de cuentas del Poder Jurisdiccional y crear puentes entre la cúpula y lo que sucede en las diferentes áreas y niveles de la administración de justicia. Por estas razones, no sólo compartimos que las voces del Ministro de Justicia y del Fiscal General estén incluidas. Nuestra propuesta es que la cúpula de gobierno judicial se abra a otras fuerzas y visiones que enriquezcan el aporte que hacen las altas cortes. En esta cúpula deben estar incluidos (i) un representante de las facultades de derecho, (ii) un representante de los abogados, así como (iii) dos representantes independientes de los tribunales y (iv) los jueces.<sup>13</sup> Dichas personas, además de tres integrantes nombrados por la misma Sala por periodos fijos, pueden constituir

<sup>12</sup> Ver por ejemplo Pochak A., Litvachky P. Y Zayat D. 2007. “Todo lo que usted quería saber sobre el Consejo de la Magistratura (pero le daba fiaca preguntar)”. Buenos Aires: Publicaciones de Trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales CELS.

<sup>13</sup> La Ley puede definir la manera como son designadas estas personas. Adicionalmente, puede encargarse de establecer que los presidentes de las Cortes deben hacer presencia al menos durante unos años –y no uno, lo que les impide aprender cómo funciona el sistema de administración. Por último, la ley puede establecer un sistema de remplazo gradual, de acuerdo con el cual en un solo año no pueden salir de la Sala de Gobierno más de un tercio de sus integrantes. Esto, con el fin de otorgar cierta estabilidad en la composición de la Sala de Gobierno.

un cuerpo más dinámico y sensible a los diferentes retos de la administración de justicia del país. Quedaría entonces por saber de qué manera puede funcionar este cuerpo.

#### *Ajustes al proyecto de reforma – organización del sistema de administración judicial*

Nuestra propuesta descrita en líneas anteriores se refiere a catorce personas que deben ser parte de la cúpula de la administración judicial -once de ellas, con voto-. ¿Cómo debería funcionar dicho sistema?

El objetivo es contar con un organismo de Gobierno que haga dirección –plantee lineamientos, oriente programas, monitoree y evalúe-, y a la vez, que tome las decisiones más sensibles que no pueden ser dejadas a sólo una persona como el Director Ejecutivo. Dicho organismo no puede tener una carga de trabajo tan grande que impida que sus integrantes externos cumplan sus correspondientes obligaciones. Por último, también es necesario que la ejecución de algunas políticas de envergadura – como el manejo del mapa judicial por ejemplo- no dependa enteramente del Director, quien no tiene el nivel de legitimidad y responsabilidad democrática para decidir acerca de estos aspectos. Estos problemas descartan la utilización de un modelo de decisión organizacional simple, tal como una junta directiva que dirige y supervisa, y un director que ejecuta. Muchas de las funciones del sistema de administración de la Rama quedarían en un espacio ubicado en la mitad de estas dos categorías.

Quizá por esta razón, el proyecto de acto legislativo incluye un nivel decisorio adicional: una Sala Ejecutiva, que se ubica entre la Sala de Gobierno y la Dirección de la Rama. Esta idea tiene una intención razonable, pues pretende llenar el espacio entre dirección y ejecución. Sin embargo, las funciones específicas del sistema de administración de justicia acaban siendo asignadas de manera anacrónica e inorgánica a los espacios de gobierno, ejecución y administración. La Sala de Gobierno, al ser la responsable de muchos de los asuntos sensibles, acaba tomando decisiones que no corresponden al carácter externo de sus miembros; los presidentes de altas cortes acabarían dedicando la mayor parte de su tiempo al Gobierno y la administración de la Rama. Según el proyecto, la sala ejecutiva – nivel de decisión intermedio- acaba teniendo funciones que parecen traslaparse con las de la Sala de Gobierno y las del Director. Adicionalmente, no es clara la manera como fluye la relación entre estos tres espacios, que parecen relativamente autónomos, creando riesgos de duplicidad de esfuerzos y de jerarquía de potestades confusa.

En resumen, aunque se enfoca en una dirección apropiada, la propuesta concreta de separación en tres espacios de decisión acaba proponiendo un Sistema desarticulado e incongruente. A continuación ofrecemos unos ajustes al modelo propuesto, con soporte en una breve revisión realizada en Dejusticia acerca de la literatura de juntas y consejos de dirección de

organizaciones, que aunque se refieren mayoritariamente a los negocios de empresa, tienen relevancia para este caso<sup>14</sup>.

La bifurcación propuesta entre Sala de Gobierno y Sala Ejecutiva parece tener fundamento en la experiencia de “two-tier” o *dos peldaños o niveles*, de la dirección empresarial de algunos países de Europa continental. A grandes rasgos, el esquema de dos niveles se caracteriza por la existencia simultánea de una junta de supervisión y una de ejecución. En teoría esto facilita la separación entre las funciones de control estratégico y monitoreo financiero de las de acción ejecutiva y manejo de la organización.<sup>15</sup> Dicha separación a la vez, puede ser importante para los accionistas que consideran que quien maneja la organización debe estar separado de quien la supervisa. Por esta, razón en algunos países como Alemania, este esquema es obligatorio para las sociedades cuyas acciones son tranzadas en mercados públicos.

En principio, el sistema de dos niveles parece adecuado para el caso del Poder Judicial, que como vimos, se caracteriza por la poca transparencia y rendición de cuentas y en la que algunas decisiones ejecutivas necesitan ser tomadas por órganos plurales. Pero una mirada más detallada permite concluir lo contrario. El Sistema de Administración de la Rama requiere que muchas decisiones ejecutivas no sean sólo tomadas en un espacio plural, sino por quien es el máximo representante de la Rama. Es decir, al nivel de mayor jerarquía se mezclan la toma de decisiones ejecutivas y la supervisión.

Adicionalmente, la literatura revisada señala que los esquemas directivos de “one tier” o un nivel, como los característicos del Reino Unido o de los Estados Unidos, han buscado fórmulas para separar los diferentes espacios de supervisión, dirección y toma de decisiones ejecutivas. Maassen (2002) señala la tendencia a que los sistemas de un nivel creen *comités ejecutivos* integrados normalmente con altos mandos ejecutivos de la sociedad –que en muchas ocasiones son también miembros de las juntas directivas-. Esto les permite preservar un cierto nivel de independencia entre las labores de supervisión de resultados y dirección de políticas, y las de nivel ejecutivo. Adicionalmente, los comités ejecutivos pueden someter a consideración de la junta directiva los correspondientes proyectos de decisión estratégica.

Consideramos que una versión de esta última alternativa se ajusta de manera más adecuada a las necesidades de la dirección y administración del Poder Jurisdiccional. Aunque sigue habiendo dos espacios con funciones distintas, sólo hay una Sala de máxima responsabilidad, supervisión de resultados y toma de decisiones estratégicas. Mientras que un Comité Ejecutivo, que no cuentan con los problemas de eficiencia en flujos de información descoordinación o desubicación de funciones, puede orientar las operaciones, monitorear los procesos y tomar las

---

<sup>14</sup> Ver principalmente el *Harvard business review on corporate governance* (Harvard Business School Press, 2000), Bowen William, *The board book: an insider's guide for directors and trustees* (W.W. Norton & Company, 2008) y Tricker Bob, *Corporate Governance* (Oxford University Press, 2009)

<sup>15</sup> Ver Bohinc Rado, “Choosing between the US Single Board or the European Two-Tier Board: A Brief Comparative Corporate Governance Analysis”, Working Paper Series, Social Science Research Network, Mayo 26 de 2000. Y Maassen, G.F. *An International Comparison of Corporate Governance Models. A Study on the Formal Independence and Convergence of One-Tier and Two-Tier Corporate Boards of Directors in the United States of America, the United Kingdom and the Netherlands*. (Spencer Stuart Executive Search, 2002).

decisiones ejecutivas. Por último, al administrador de la Rama le quedan unas funciones más acotadas que las sugeridas en el proyecto actual, al ser el responsable de la implementación de las decisiones adoptadas en el Comité Ejecutivo, y del manejo de la gestión administrativa. Dicho funcionario, como cualquier gerente de una organización grande, debe estar a libre disposición del Gobierno de la Rama.

Como observa el lector, nuestra propuesta no difiere en gran medida del Proyecto discutido actualmente. Siguen existiendo tres espacios; pero cambian su composición, la relación entre ellos, y las responsabilidades asignadas a cada uno.

De forma más esquemática, nuestra propuesta asigna las siguientes funciones:<sup>16</sup>

**(a) La Sala de Gobierno**, compuesta primariamente por miembros externos al aparato cotidiano de administración de la Rama – y conformada de manera ampliada como lo proponemos en el apartado anterior-, que supervisa los resultados de la Rama, orienta las políticas judiciales, y toma las decisiones sensibles o estratégicas. Concretamente, sus funciones incluyen:

1. Orientar y dirigir las políticas en materia judicial de la Rama.
2. Orientar y definir la división del territorio para efectos judiciales, y distribuir los despachos judiciales y sus respectivas cargas, a través de la creación, ubicación, traslado y supresión de tribunales y juzgados, así como de la asignación y traslado de procesos judiciales.
3. Orientar la carrera judicial, y aprobar las listas de jueces y magistrados elegibles.
4. Orientar la construcción del plan de desarrollo sectorial y aprobarlo.
5. Orientar la construcción del anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial y aprobarlo.
6. Orientar la construcción y fijar la estructura del Sistema de Administración de la Rama Judicial.
7. Orientar el funcionamiento de la Escuela Judicial y elegir a su Director de una lista de elegibles construida por el Comité Ejecutivo.<sup>17</sup>
8. Dictar y modificar los reglamentos para el funcionamiento de la Rama Judicial, de acuerdo con propuestas realizadas por el Comité Ejecutivo.

---

<sup>16</sup> Realizamos este ejercicio teniendo en cuenta las funciones de los diferentes organismos administrativos del Consejo Superior, tal como están en los artículos 254 a 257 de la Constitución, y 63, 85, 107 y 109 de la Ley 270 de 1996. Los grandes grupos de funciones se refieren a: (i) la carrera judicial; (ii) las listas de jueces y magistrados; (iii) la división del territorio judicial; (iv) el control y la supervisión del rendimiento y los resultados de los despachos judiciales; (v) el Plan Sectorial del Poder Jurisdiccional; (vi) el anteproyecto de presupuesto del mismo Poder; (vii) el manejo financiero de este Poder; (viii) el régimen contractual; (ix) el reglamento del sistema de administración judicial; (x) el registro de abogados; y (xi) la estructura administrativa del Poder. A estos añadimos, (xii) los programas y proyectos judiciales; y (xiii) el sistema de información y gestión del Poder Jurisdiccional. En las siguientes líneas repartimos funciones respecto de estos trece temas a cada uno de los tres espacios del Sistema de Administración Judicial.

<sup>17</sup> Consideramos que, en tanto la Escuela Judicial debe gozar de independencia del Gobierno de la Rama, su dirección y administración deben depender de ella misma. Ello no impide que la Escuela Judicial actúe de acuerdo con los lineamientos y orientaciones fijados desde la dirección de la Sala de Gobierno, de acuerdo con las necesidades de capacitación de los funcionarios judiciales.

9. Supervisar y controlar el ejercicio financiero de la Rama Judicial, los resultados de la gestión judicial, de las políticas y programas judiciales, y el desempeño de los despachos judiciales. Decidir acerca de los ajustes correspondientes de acuerdo con los insumos aportados por el Comité Ejecutivo.
10. Orientar el empleo de tecnologías de información de la Rama Judicial.
11. Aprobar el régimen contractual de la Rama Judicial.
12. Elegir a sus tres miembros permanentes.
13. Elegir al Director Ejecutivo de la Administración Judicial.

Adicionalmente, el tiempo de práctica de los miembros de la Sala de Gobierno es crucial para la calidad del desempeño del organismo. La experiencia como gobernadores de la rama es uno de los factores que les permite tomar decisiones con mayor conocimiento de causa. Ello tiene dos consecuencias. Primero, dado que en lo general las altas cortes cambian sus presidentes cada año, hay una alta posibilidad de que dichas personas sean miembros de la Sala de Gobierno durante periodos relativamente cortos. Esto le otorga una importancia central a los tres miembros internos y permanentes de la Sala. Su doble posición en la Sala de Gobierno y Comité Ejecutivo, en combinación con un tiempo largo en el cargo, los convierte en un eje del Sistema de Administración Judicial.

Por la misma razón, es necesario establecer una fórmula legal para que los miembros de la Sala de Gobierno no cambien de manera simultánea y que en lo posible los gobernadores de la Rama sean reemplazados de forma paulatina y escalonada.

**(b) El Comité Ejecutivo** implementa y ejecuta las decisiones realizadas en la Sala de Gobierno, toma decisiones ejecutivas y operacionales, coordina la implementación y ejecución de programas y provee a la Sala de insumos para la que ésta tome decisiones estratégicas o sensibles. Este Comité estaría integrado por los tres miembros de la Sala de Gobierno designados por la misma Sala pero que cumplen labores permanentes adentro del sistema de dirección y administración; por el Director Administrativo; y por otros que determine la misma Sala de Gobierno. La presencia de miembros del comité ejecutivo en la Sala de Gobierno crea un puente con la dirección y supervisión, que es benéfico para la fluidez entre los dos espacios, siempre que la Sala de Gobierno cuente con suficientes miembros externos que puedan controlar y supervisar la ejecución. Las funciones del comité incluyen:

1. Someter a consideración de la Sala de Gobierno proyectos sobre la división del territorio judicial, la creación, ubicación, y supresión de despachos judiciales, y la asignación y traslado de procesos judiciales.
2. Someter a consideración de la Sala de Gobierno las listas de magistrados y jueces elegibles.
3. Someter a consideración de la Sala de Gobierno el proyecto del plan de desarrollo sectorial.
4. Someter a consideración de la Sala de Gobierno el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial.

5. Someter a consideración de la Sala de Gobierno la lista de elegibles del Director de la Escuela Judicial.
6. Proveer a la Sala de Gobierno de información e insumos para la adecuada toma de decisiones.
7. Dirigir la ejecución del presupuesto judicial.
8. Dirigir la carrera judicial.
9. Dirigir y orientar el registro de abogados – lo cual llegado el caso puede ser atribuido al Colegio Nacional de Abogados-.
10. Supervisar y controlar la implementación y ejecución de políticas, programas y proyectos judiciales.
11. Supervisar y controlar el empleo de las tecnologías de información de la Rama Judicial.
12. Las demás que le atribuya la Ley.

**(c) La dirección ejecutiva del Sistema,** maneja la organización de la administración, cumple las decisiones del Comité Ejecutivo y toma las decisiones operacionales. Sus funciones incluyen:

1. Velar por el eficiente funcionamiento del sistema judicial.
2. Designar y remover a los empleados de la dirección ejecutiva.
3. Administrar los recursos de la administración judicial.
4. Administrar la carrera judicial.
5. Proveer de suficiente información comité ejecutivo y la Sala de Gobierno para la adecuada toma de decisiones.
6. Implementar y ejecutar las decisiones tomadas por la Sala de Gobierno y el Comité Ejecutivo.
7. Implementar y ejecutar las políticas, los programas y proyectos de la Rama Judicial.
8. Administrar las tecnologías de la información de la Rama Judicial.
9. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial y ordenar el gasto del sistema de administración judicial.
10. Suscribir los contratos a los que haya lugar.
11. Velar por el cumplimiento de los reglamentos del sistema de administración judicial.
12. Representar y ejercer la defensa judicial de la Rama Judicial.
13. Las demás que le atribuya la ley.

### **III. Designación de magistrados de Corte Suprema y Consejo de Estado**

De otra parte, consideramos que es problemática la manera como queda el régimen de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Las altas Cortes, siendo autónomas y cumpliendo un papel contra-mayoritario, deben ser plurales y permeables a las diferentes realidades del país. Lo cual hace problemático un sistema de cooptación mediante el cual las altas cortes eligen a sus mismos magistrados.

En la actualidad, los 23 magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los 27 consejeros de estado son elegidos por medio de una semi-cooptación por estas mismas entidades, a partir de listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.<sup>18</sup> El proceso de nombramiento de todos los jueces y magistrados se realiza en todas sus etapas por magistrados.<sup>19</sup> La actual conformación de la rama es impenetrable desde afuera de una élite judicial, lo cual la hace poco representativa y de escasa legitimidad política.<sup>20</sup>

Durante buena parte de su debate en el último año, el proyecto de reforma era aún peor al prescindir de las listas de la Sala Administrativa, y establecer que estos magistrados eran elegidos por las mismas cortes. Ellos, elegían a los que los reemplazan, sin ninguna influencia externa. Esto cambió en el texto aprobado en séptimo debate, el cual vuelve a introducir una cooptación moderada, de acuerdo a la cual los magistrados son elegidos por las mismas corporaciones, pero de listas provenientes de la Sala de Gobierno como resultado de una convocatoria pública.<sup>21</sup> De nuevo, esta solución es menos mala que la cooptación pura; pero sigue siendo excesivamente endógena, si tenemos en cuenta que la Sala de Gobierno es controlada por los presidentes de las altas cortes.

En esta crítica partimos de la misma línea conceptual descrita anteriormente: la necesidad de independencia judicial, pero democrática. Más allá de la calidad de magistrados, que incluso en épocas fueron excepcionales en su innovación, al permitir que los magistrados elijan personas similares a ellos, la cooptación produce cortes homogéneas en cuanto a sus visiones del derecho, sus posiciones hermenéuticas, y sus percepciones de la realidad social, política y

---

<sup>18</sup> Artículo 231 de la Constitución. Los magistrados de los tribunales superiores o administrativos son nombrados por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado respectivamente, de listas que también son remitidas por la Sala Administrativa. Artículo 256 de la Constitución. Por su parte, los jueces son elegidos por los tribunales correspondientes, también de nombres enviados por las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura, los cuales a su vez han de fundamentarse en los resultados del concurso de méritos (artículo 20 de la Ley 270 de 1996). Es importante tener en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la conformación de las listas y la selección de los magistrados de tribunales y jueces se ha de hacer en el orden del concurso de méritos.

<sup>19</sup> La única influencia política en este proceso es indirecta, pues un integrante de la Sala Administrativa es designado por la Corte Constitucional, cuyos magistrados a su turno son nominados y seleccionados en un proceso político. Sin embargo, esta incidencia es tan lejana que se considera irrelevante.

<sup>20</sup> Esto se parece a lo que Michel Lasser describe de la justicia ordinaria en Francia, en la que la jerarquía judicial es impenetrable y elitista, y en donde “a un pequeño cuerpo de juristas de elite (...), educados, entrenados y apretados en un marco institucional meritocrático y jerárquico, se les confía con la tarea de debatir y resolver las controversias legales, de tal forma que se promueva el interés general y el bien público.” Ver Lasser, Michel. 2004-2005. “The European Pasteurization of French Law”, en *Cornell Law Review*, Vol. 90, pp. 995 - 1083

<sup>21</sup> Artículo 13 del proyecto de acto legislativo aprobado por la Comisión Primera de la Cámara en segunda vuelta: “El artículo 231 de la Constitución Política quedará así: || Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación mediante el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros, de listas de diez (10) candidatos conformadas por la Sala de Gobierno Judicial, previa convocatoria pública. || En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el criterio de adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la rama judicial y de la academia. La ley o, en su defecto el reglamento interno de cada una de estas corporaciones, tomará las previsiones necesarias para dar cumplimiento a este criterio de integración.”

económica. El sistema de cooptación dificulta seriamente que algún crítico, o incluso personas que no son parte de un círculo de juristas, lleguen a ser magistrados.<sup>22</sup>

Además, el aislamiento del proceso de elección de magistrados puede desestimular la sensibilidad judicial a los cambios sociales que suceden con el paso del tiempo, incluyendo la evolución en asuntos judiciales, políticos, éticos, socioeconómicos y de políticas públicas, entre otros. Igualmente, el entramado judicial puede ser poco representativo de las tendencias sociales, lo que disminuye aún más su sensibilidad acerca de los principales problemas que aquejan a la sociedad. Este asunto es especialmente importante en un contexto constitucional transformativo como el colombiano<sup>23</sup>, en el cual el poder judicial tiene la obligación de jugar un papel activo en el desarrollo del país, a pesar de la existencia de eventuales grupos de presión que busquen preservar el estatus quo.<sup>24</sup>

La homogeneidad y misma proveniencia de los magistrados también puede generar una actitud corporativista en la que se prefiere la lealtad hacia el interior de la corporación en comparación de los valores normativos que los magistrados han de proteger. Ello, a su vez, resulta en instituciones insuficientemente transparentes y a las cuales es difícil acceder si no se hace parte de un círculo cercano de abogados. De una parte, es posible que le otorgue poca importancia a la fundamentación de sus decisiones y la mayoría de sus providencias contienen argumentos formalistas y procedimentales.<sup>25</sup> Puede concederle una atención precaria a los argumentos de las partes, o a consideraciones (explícitas) acerca del contexto en el que se profieren y las consecuencias que generan respecto de las normas mismas que los jueces están obligados a proteger. De otra parte, una cúpula endógena puede contar con bajos niveles de fiscalización y control sobre su funcionamiento.

Por último, el corporativismo descrito genera una burocracia interna sujeta a códigos de comportamiento que facilitan los favores internos, los cuales a su vez limitan la imparcialidad de los jueces, es defensiva y dificulta la rendición de cuentas desde afuera.<sup>26</sup>

Dados los múltiples problemas descritos, ¿qué fórmula proponemos? La designación de magistrados debe ser más abierta y representativa que la que existe actualmente. A continuación observamos una tabla de Cortes de Casación (máximos tribunales para la

---

<sup>22</sup> La propuesta del Gobierno establece que en el proceso de cooptación se han de considerar estándares de diversidad de los jueces. Pero el incentivo institucional a elegir a personas parecidas a los electores puede ser tan fuerte que éste requerimiento acabaría desatendido.

<sup>23</sup> Ver entre otros a Sunstein (2001; pp. 224 y 225), quien distingue las constituciones *preservativas* que buscan mantener el status quo, de las *transformativas* que establecen cierta dirección a la que han de dirigirse la realidad social y las políticas públicas, a su vez, entendida como un cambio frente a la situación y las prácticas del pasado.

<sup>24</sup> Litvachky et. al. (2008; pp. 193 y 194) señalan que en el caso argentino se muestra “otro cariz de la independencia judicial, en la medida en que los jueces adquiere(n) protagonismo, politizan su función y no temen confrontar con el poder administrador cuando es necesario.”

<sup>25</sup> Así, Hammergreen 2002 op. Cit, indica que el aislamiento de los consejos judiciales incentiva el formalismo judicial produce una tendencia a “de los jueces inferiores a definir sus decisiones para satisfacer a sus superiores.” (p. 5)

<sup>26</sup> Vargas Viancos (2002; p. 2) indica que en muchos países latinoamericanos se ha presentado una sustitución de “presiones externas a los jueces para que fallen de una determinada manera, por presiones de los superiores de estos jueces.” En su opinión, “los poderes judiciales han tendido a estructurarse como instituciones corporativas, (...) que ven todo lo externo como una amenaza.”



resolución de casos ordinarios) de diversos sistemas judiciales. Casi todos los países tienen sistemas de elección en los que participan de manera activa los poderes políticos.

**Cuadro 2. Elección de magistrados de Cortes de Casación**<sup>27</sup>

País	Composición
Holanda	<b>41 miembros.</b> La Corte envía listas de seis personas a la Cámara, quien selecciona a tres. La Corona designa a una persona de la terna.
Chile	<b>21 miembros.</b> La Corte Suprema envía listas de cinco personas, de las que el Presidente nombra a una, la cual debe ser confirmada por el Senado.
México	<b>11 miembros.</b> Nominados por el Presidente y confirmados por el Senado
Estados Unidos	<b>9 miembros.</b> Son postulados por el Presidente y elegidos por el Senado, luego de entrevistas públicas.
Alemania	<b>+/- 121 miembros.</b> Designados por el Ministro de Justicia junto con el Comité de Elección de Jueces (compuesto por los ministros de justicia de todos los estados y por representantes del parlamento. Nombrados por el Presidente.
Francia	<b>85 principales. +/- 40 asistentes.</b> Designados por el Consejo Superior de la Magistratura, tras entrevistas y recomendaciones.
Israel	<b>Entre 12 y 14 miembros.</b> Nominados por el Comité de Nominaciones de Jueces, compuesto por 3 miembros de la misma Corte, dos ministros del Gobierno, dos miembros del parlamento, y dos representantes de la colegiatura. Nombrados por el Presidente.
Sur África	<b>20 miembros.</b> Nombrados por el Presidente, tras recomendación de la Comisión de Servicios Judiciales (compuesta por 3 magistrados, 8 abogados, 11 políticos designados por partidos y 4 designados por el Presidente.

Como sucede con la elección de miembros del gobierno de la Rama, hemos de evitar modelos que permiten una incidencia desmesurada de poderes externos, que a su turno posibiliten la captura de las altas cortes. Dado el actual contexto colombiano, es razonable pensar en sistemas más cerrados que los observados en el Cuadro 2, en los que la política tiene una incidencia directa. Pero no tiene sentido adoptar un sistema de cooptación, que yendo más allá de evitar la captura, dificulta la renovación jurisprudencial y la responsabilidad de constitucional y democrática de las altas cortes.

Una solución razonable entonces es preservar la escogencia de los magistrados de parte de la Corte Suprema y el Consejo de Estado, pero a partir de listas de una Sala de Gobierno que sea más abierta que la actual. Por lo anterior, proponemos que el régimen de designación de estos magistrados no se modifique, y que siga rigiendo el esquema de cooptación moderada actual que depende de listas enviadas desde la Sala de Gobierno. Esto, siempre que dicha Sala esté compuesta de manera plural y democrática tal como lo expusimos anteriormente.

#### IV. Propuesta de articulado

En resumen, los argumentos desarrollados en este documento apoyan una *independencia democrática* del poder jurisdiccional que resulta en tres planteamientos:

<sup>27</sup> Ver Malleson, Kate y Russell Peter (Eds.). 2007. "Appointing Judges in an Age of Judicial Power; Critical Perspectives from around the World". University of Toronto Press.

- i. Una composición representativa y abierta de la cúpula de gobierno y administración del Poder Jurisdiccional, ampliando la Sala de Gobierno y otorgándole una composición mixta de personas externas e internas.
- ii. Una estructura de dirección y administración del poder jurisdiccional, que aumenta el control y la supervisión, cuenta con flujos de información directos, y tiene una relación orgánica entre jerarquías directivas y bases administrativas, por medio de (a) la cúpula directiva de composición mixta descrita, (b) un comité ejecutivo que coordina la ejecución y provee de insumos a la dirección, y (c) una dirección ejecutiva encargada de las decisiones ejecutivas y de la gestión operacional.
- iii. Un sistema de designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado que resulta en una composición más heterogénea de estas corporaciones, al depender de listas enviadas por una Sala de Gobierno compuesta por personas que no sólo representan las altas cortes. El artículo del proyecto no cambia, siempre que sí lo haga la composición de la Sala de Gobierno.

Por razones de técnica constitucional y legislativa, preferimos dejar muchos aspectos de la regulación de estos temas a la ley, que puede adaptar mejor estos lineamientos a las necesidades específicas del Sistema de gobierno y administración de la Rama. En el mismo sentido, la Sala de Gobierno debe tener cierta flexibilidad para delegar asuntos, y modificar el contenido y las condiciones de las labores del comité ejecutivo y la dirección administrativa. Por ello, el nivel de especificidad de las disposiciones propuestas es menor que el de las encontradas en el proyecto de acto legislativo aprobado en séptimo debate.

Pero, dado que la concreción de varias de estas normas necesita de una Ley, es necesario un régimen transitorio mientras que dicha norma es aprobada. Para esto, proponemos que la Sala Administrativa siga rigiendo a mediano plazo, mientras la ley determine cómo se elegirán varios de los miembros de la Sala de Gobierno. Si el Congreso no aprueba dicha ley en un tiempo prudente, estimamos que debe ser el Gobierno quien lo haga. Nuestras propuestas se materializan en el articulado que exponemos en las siguientes líneas.

#### *Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial*

**Artículo 254.** El Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial estará dirigido por la Sala de Gobierno Judicial, que tomará las decisiones estratégicas, supervisará los resultados, y guiará las políticas, proyectos y programas de la Rama Judicial. Estará integrada por once miembros, así:

1. El Presidente de la Corte Constitucional o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.
2. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.
3. El Presidente del Consejo de Estado o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.
4. Un delegado de los magistrados de tribunales, elegido por un periodo de dos años prorrogable por otros dos.
5. Un delegado de jueces de la República, elegido por un periodo de dos años prorrogable por otros dos.

6. Un delegado de los empleados judiciales, elegido por un periodo de dos años prorrogable por otros dos.

7. Un delegado de las facultades de derecho acreditadas, elegido por un periodo de dos años prorrogable por otros dos.

8. Un delegado de la profesión jurídica y de la abogacía, elegido por un periodo de dos años prorrogable por otros dos.

9. Tres (3) miembros permanentes, de dedicación exclusiva, cada uno nombrado por la mayoría de los miembros de la Sala de Gobierno, por periodos de cuatro años, por otros tres. Estos delegados deberán ser profesionales en derecho, economía o administración, con título de maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tendrán, como mínimo, veinte (20) años de experiencia profesional relacionada con dichas disciplinas o con el diseño de políticas públicas en materia de justicia.

A las sesiones de la Sala de Gobierno Judicial asistirán, con voz pero sin voto, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación y el Director Ejecutivo de Administración Judicial.

La Presidencia de la Sala de Gobierno Judicial será ejercida, por uno de los tres miembros de dedicación exclusiva, de conformidad y por el período que estipule el reglamento de la Sala de Gobierno Judicial. El Presidente de la Sala de Gobierno Judicial será el representante y vocero del sector jurisdiccional ante las demás ramas y órganos del poder público y, como tal, deberá presentar informe anual ante el Congreso de la República sobre el estado de la administración de justicia y tendrá la oportunidad de explicar el anteproyecto de Presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial ante las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara durante el trámite del mismo.

Los miembros de la Sala de Gobierno, aunque representantes de visiones y experiencias distintas, actuarán consultando el beneficio común de la Rama Judicial.

El reglamento de cada Corporación determinará los casos en que su Presidente puede ser relevado de ciertas funciones jurisdiccionales, con el fin de que pueda atender las competencias de la Sala de Gobierno Judicial. Lo mismo sucederá respecto de las funciones de los delegados de magistrados de tribunales, jueces y empleados judiciales, lo cual será decidido por la misma Sala de Gobierno.

**Parágrafo.** La Sala de Gobierno contará con un comité ejecutivo integrado por los tres (3) miembros de dedicación exclusiva y el Director Ejecutivo de Administración Judicial. Este comité aplicará las decisiones tomadas por la Sala de Gobierno, coordinará las decisiones ejecutivas y operacionales, coordinará la implementación y ejecución de proyectos y programas, y proveerá a la Sala de Gobierno de insumos para la toma de decisiones estratégicas. La Ley y el reglamento de la Sala de Gobierno establecerán las funciones del Comité adicionales a las enumeradas en el artículo 256A.

**Parágrafo Transitorio 1º.** La Sala de Gobierno Judicial empezará a ejercer sus funciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, al cabo de los cuales asumirá los asuntos que estén siendo conocidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la cual seguirá ejerciendo sus funciones durante este lapso.

Dentro de este periodo de seis meses, el Congreso de la República aprobará una ley ordinaria que determine la manera como serán nombrados los delegados de los tribunales, de los jueces, de los empleados judiciales, de las facultades de derecho y de los abogados, así como la forma como será decidida su eventual prórroga. Mediante dicha Ley, el Congreso establecerá un esquema de nombramiento que pretenda el remplazo alternado de los miembros de la Sala de Gobierno y la minimización de los remplazos o las vacantes simultáneas. Con este fin, la Ley podrá limitar por única vez,

los periodos de algunos de los delegados de tribunales, jueces, empleados judiciales, facultades de derecho y abogados.

Si en seis meses el Congreso no hubiere aprobado la Ley mencionada, estas materias serán reguladas por el Gobierno Nacional por medio de Decreto.

**Artículo 255.** La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es la encargada de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto, así como la administración del recurso humano y del Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales, de la carrera judicial y de las demás actividades administrativas de la Rama, con sujeción a las políticas que dicte la Sala de Gobierno Judicial y las decisiones de coordinación y dirección que tome el Comité Ejecutivo.

El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá ser profesional con título de maestría en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener, como mínimo, veinte (20) años de experiencia profesional relacionada, de los cuales cinco (5) deben corresponder al diseño, ejecución o evaluación de políticas públicas, la administración pública o la gestión de la rama judicial. Dicho cargo es de libre nombramiento y remoción de la Sala de Gobierno.

**Artículo 256.** Corresponde a la Sala de Gobierno Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Orientar y dirigir las políticas en materia judicial de la Rama.
2. Orientar y definir la división del territorio para efectos judiciales, y distribuir los despachos judiciales y sus respectivas cargas, a través de la creación, ubicación, traslado, fusión y supresión de tribunales y juzgados, así como de la asignación y traslado de procesos judiciales.
3. Orientar la carrera judicial, y aprobar las listas de jueces y magistrados elegibles.
4. Orientar la construcción del plan de desarrollo sectorial y aprobarlo.
5. Orientar la construcción del anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial y aprobarlo.
6. Orientar la construcción y establecer la estructura del Sistema de Administración de la Rama Judicial.
7. Orientar el funcionamiento de la Escuela Judicial y elegir a su Director de una lista de elegibles construida por el Comité Ejecutivo.
8. Dictar y modificar los reglamentos para el funcionamiento de la Rama Judicial, de acuerdo con propuestas realizadas por el Comité Ejecutivo.
9. Supervisar y controlar el ejercicio financiero de la Rama Judicial, los resultados de la gestión judicial, las políticas y programas judiciales, y el desempeño de los despachos judiciales. Decidir acerca de los ajustes correspondientes de acuerdo con los insumos aportados por el Comité Ejecutivo.
10. Orientar el empleo de tecnologías de información de la Rama Judicial.
11. Aprobar el régimen contractual de la Rama Judicial.
12. Elegir a sus tres miembros permanentes, de acuerdo con el artículo 255.
13. Elegir al Director Ejecutivo de la Administración Judicial.
14. Elegir al auditor de la Rama Judicial.
15. Darse su propio reglamento.
16. Las demás que le atribuya la ley.

**Artículo 256A.** Las funciones del Comité Ejecutivo de la Sala de Gobierno incluyen:

1. Someter a consideración de la Sala de Gobierno proyectos sobre la división del territorio judicial, la creación, ubicación, y supresión de despachos judiciales, y la asignación y traslado de procesos judiciales.
2. Someter a consideración de la Sala de Gobierno las listas de magistrados y jueces elegibles.
3. Someter a consideración de la Sala de Gobierno el proyecto del plan de desarrollo sectorial.
4. Someter a consideración de la Sala de Gobierno el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial.
5. Someter a consideración de la Sala de Gobierno la lista de elegibles del Director de la Escuela Judicial.
6. Proveer a la Sala de Gobierno de información e insumos para su adecuada toma de decisiones.
7. Dirigir la ejecución del presupuesto judicial.
8. Dirigir la carrera judicial.
9. Dirigir y orientar el registro de abogados – lo cual llegado el caso puede ser atribuido al Colegio Nacional de Abogados-.
10. Supervisar y controlar la implementación y ejecución de políticas, programas y proyectos judiciales.
11. Supervisar y controlar el empleo de las tecnologías de información de la Rama Judicial.
12. Elaborar el informe anual de gestión que será presentado al Congreso de la República por el presidente de la Sala de Gobierno, bajo la orientación de dicha Sala, y con los insumos provistos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

**Parágrafo transitorio 1°.** Las demás funciones atribuidas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contempladas en la ley serán asumidas por la Sala de Gobierno de Administración Judicial, la cual podrá delegarlas en su Comité Ejecutivo, hasta tanto se expida la ley a que hubiere lugar.

**Parágrafo transitorio 2°.** Las funciones atribuidas por la ley a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura seguirán siendo ejercidas por ellas hasta tanto se expida la ley que atribuya tales funciones a otra autoridad del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.

**Parágrafo transitorio 3°.** En todo caso, se garantizarán los derechos de carrera judicial de los Magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura que se encuentren en ejercicio de sus funciones al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo a través de su incorporación en otros cargos del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial o en las demás corporaciones judiciales de la misma categoría.

**Artículo 257.** Corresponde al Director Ejecutivo de Administración Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:

1. Velar por el eficiente funcionamiento del sistema judicial.
2. Designar y remover a los empleados de la dirección ejecutiva.
3. Administrar los recursos de la administración judicial.
4. Administrar la carrera judicial.

5. Proveer de suficiente información comité ejecutivo y la Sala de Gobierno para la adecuada toma de decisiones.
6. Implementar y ejecutar las decisiones tomadas por la Sala de Gobierno y el Comité Ejecutivo.
7. Implementar y ejecutar las políticas, los programas y proyectos de la Rama Judicial.
8. Administrar las tecnologías de la información de la Rama Judicial. Las estadísticas judiciales deberán ser producidas, procesadas y difundidas conforme a los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.
9. Ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial y ordenar el gasto del sistema de administración judicial.
10. Suscribir los contratos a los que haya lugar.
11. Velar por el cumplimiento de los reglamentos del sistema de administración judicial.
12. Representar y ejercer la defensa judicial de la Rama Judicial.
13. Las demás que le atribuya la ley.

#### *Designación de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado*

**Artículo 231.** Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación mediante el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros, de listas de diez (10) candidatos conformadas por la Sala de Gobierno Judicial, previo concurso público.

En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el criterio de adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la rama judicial y de la academia. La ley o, en su defecto el reglamento interno de cada una de estas corporaciones, tomará las previsiones necesarias para dar cumplimiento a este criterio de integración.