

EL DISEÑO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA COLOMBIANO: APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL AL FUNCIONAMIENTO DE LA TOMA DE DECISIONES DE LA SALA ADMINISTRATIVA*

Andrés HERNÁNDEZ MORALES

SUMARIO: I. Introducción. II. La relación entre la naturaleza de los consejos de la Judicatura y su diseño institucional. III. Marco institucional de la Sala Administrativa: algunas anotaciones sobre sus funciones y la independencia del Poder Judicial colombiano. IV. El marco institucional de la toma de decisiones de la Sala. V. El proceso de toma de decisiones de la Sala. VI. Uso del procedimiento de toma de decisiones. VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El panorama de la administración del Poder Judicial en Colombia se transformó radicalmente en 1991. La creación del Consejo Superior de la Judicatura en la reforma constitucional de dicho año acabó con un esquema de administración en el que el Poder Ejecutivo tenía un gran predominio sobre el judicial, especialmente en las cuestiones relativas a su gobierno y administración. Con el objeto de sustraer definitivamente dichas competencias del Ejecutivo, el constituyente decidió crear un órgano que, a través del ejercicio autónomo de esas funciones, sirviera de garantía de la independencia del Poder Judicial respecto de los demás poderes públicos.

El Consejo Superior de la Judicatura fue concebido como integrante de la estructura del Poder Judicial para cumplir simultáneamente las la-

* Este trabajo es producto de la investigación que, con el título "La Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura colombiano y su diseño para la toma de decisiones", fue presentada y aprobada en 2005 para la obtención del grado de "master en sociología jurídica" por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, País Vasco, España.

bores de un tribunal disciplinario y las tareas administrativas de la judicatura. Para su funcionamiento, fue dividido en dos diferentes salas encargadas, respectivamente, de cada una de esas funciones, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y la Sala Administrativa, con su particular forma de composición e integración. En lo que atañe a la función del Consejo Superior de la Judicatura como autoridad administradora del Poder Judicial, los antecedentes de las normas que lo establecieron constitucionalmente nos señalan que sus creadores quisieron concebirlo como una empresa en la que sus magistrados obraran como los miembros de una junta directiva.¹

Ahora bien, durante los años de funcionamiento de la Sala Administrativa, las críticas en su contra han sido constantes. Algunas, sin embargo, se han dirigido específicamente hacia su diseño como órgano colegiado y al posible inconveniente que dicho carácter significa en la toma de las decisiones de gobierno y administración de la judicatura que le corresponden, teniendo en cuenta el gran número de éstas a que se ha visto avocada a tomar desde su comienzo.²

Este artículo es una aproximación institucional al diseño dado a la Sala Administrativa para la toma de sus decisiones. Para el efecto, se profundiza en el análisis del proceso de toma de decisiones de dicho órgano, como un proceso complejo en el que se ponen de manifiesto diversos elementos institucionales, que, a la vez, forman parte y constituyen fuente de explicación de su funcionamiento. Todo ello bajo el entendimiento de que el desempeño de los miembros de una determinada organización depende en gran medida del entramado institucional en el que se enmarca, afectando sus posibilidades y preferencias, y a la vez, estas voluntades individuales, moldeando la colectividad a la que pertenecen.³

De modo que el presente trabajo, además de tener un alcance descriptivo, tanto del proceso de toma de decisiones como del marco institucional de la Sala Administrativa, tiene la pretensión de mostrar en qué forma uno y otro se afectan y explican el funcionamiento de la Sala en lo relativo a la toma de decisiones de gobierno y administración del Poder Judicial colombiano. Con ese fin, previamente se realizan algunas consi-

1 Para conocer los antecedentes de las normas de la Constitución de 1991, véase a Lleras de la Fuente, Carlos y Tangarife Torres, Marcel, *Constitución Política de Colombia. Origen, evolución y vigencia*, Medellín, Biblioteca Jurídica Dike y otros, 1996, 2 ts. Sobre el tema específico del Consejo de la Judicatura, véanse las páginas 956 a 970.

2 Véase, por ejemplo, a Gómez Gallego, Jorge, "El Consejo Superior de la Judicatura en la reforma a la justicia", en varios autores, *Memorias Foro Reformas en la Gestión de la Rama Judicial*, Colombia, Cooperación Técnica Alemana-GTZ, 2004. p. 20.

3 Véase Goodin, Robert E., "Las Instituciones y su diseño", en Goodin, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 19 y 20.

deraciones sobre la forma en que la definición de la naturaleza de los consejos de la Judicatura se relaciona con el diseño que se da a este tipo de órganos, para luego estudiar el marco institucional que rodea a la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura colombiano. En ese orden de ideas, se hacen algunas anotaciones sobre la independencia del Poder Judicial colombiano, en directa relación con el diseño dado a la Sala. Con posterioridad, se analiza específicamente al marco institucional que rodea el procedimiento de toma de decisiones por parte de la Sala y, finalmente, se hace evidente la forma en que dicho marco y el procedimiento de toma de decisiones se relacionan, a través del análisis de la forma en que este último ha sido dinamizado por la Sala en el periodo comprendido entre 1997 y 2004.

II. LA RELACIÓN ENTRE LA NATURALEZA DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

El origen de los consejos de la Judicatura se remonta principalmente al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando en países europeos, como Francia e Italia, se establecieron órganos destinados a ejercer el autogobierno del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la aplicación efectiva del principio de independencia judicial, corolario fundamental del principio de separación de poderes. Se trataba de otorgar un real poder a los jueces que hasta el momento se consideraban parte de la rama del poder más débil y de sustraerlos de la tradicional influencia que sobre ellos ejercían los restantes poderes públicos, principalmente en lo concerniente a nombramientos, ascensos, traslados y destituciones de magistrados y funcionarios de la judicatura, cuestión que, en la práctica, contradecía los postulados de la clásica tridivisión de poderes propuesta por Montesquieu.

El surgimiento de los consejos también encuentra su explicación en la necesidad de introducir modificaciones al sistema de gobierno de los jueces y adaptarlos a las condiciones políticas, sociales y económicas de la segunda mitad del siglo XX.⁴ Desde mediados de dicho siglo se considera fundamental un sistema judicial que garantice jurídicamente la independencia de los jueces respecto de los demás poderes públicos, basado principalmente en la existencia de una carrera judicial técnica y ajena a influencias gubernativas, el establecimiento de la inamovilidad de los jueces, una remuneración holgada de los mismos, y un régimen

⁴ Véase Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996 (disponible en www.juridicas.unam.mx).

propio de autogobierno de exclusiva competencia de las autoridades judiciales.⁵

Desde otro punto de vista, la implementación posterior de esta figura en Latinoamérica también ha sido atribuida a la necesidad de modernización de los aparatos de justicia, estimada en una mayor capacidad de resolución de los conflictos sociales, y más recientemente, a la necesidad de democratización de los aparatos de justicia, a través de la exclusión de cualquier consideración política o partidista del funcionamiento del sistema judicial.⁶

Sin embargo, las consideraciones acerca de las funciones que cumplen estos órganos dentro del conjunto de las instituciones de los estados no han sido unánimes, lo que ha llevado a que se tengan percepciones diversas sobre la naturaleza de los consejos, incluso al interior de un mismo Estado.⁷ Refiriéndose al Consejo Superior de la Magistratura italiano, Ferrajoli⁸ señala por lo menos dos orientaciones en torno al debate sobre los consejos, una que los considera como órganos de orientación política e ideal de la magistratura, y otra que los ve como simple instrumento de garantía de la independencia judicial, debiendo limitarse a la sola actividad de la administración de la judicatura.

Asimismo, encontramos que el concepto de autogobierno del Poder Judicial encuentra diversos significados.⁹ Desde una perspectiva amplia, en la cual la propia magistratura administra tanto los medios personales como materiales de la justicia sin la intervención del Poder Ejecutivo, a una más limitada referida a determinados aspectos del conjunto de tal administración. De igual forma, se ha hecho diferencia entre los conceptos de gobierno de la magistratura y gobierno de la justicia. El primero referido a la administración del Poder Judicial por sus propios integrantes, a cargo, ya sea de los superiores de dicho poder o bien de los representantes de cada uno de los niveles que lo conforman elegidos democráticamente. Y el segundo, entendido como la administra-

5 Véase Castán Tobeñas, José, *Poder Judicial e independencia judicial*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1951, pp. 51 y ss.

6 Véase a Rico, José María, "Los consejos de la magistratura: análisis crítico y perspectivas para América Latina", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Bogotá, vol. 15, núm. 51, septiembre-diciembre de 1993, pp. 249-278.

7 Véase, por ejemplo, López Fando, José Ramón, "Valoración de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial", en Igartúa Salaverría, Juan (coord), *Los jueces en una sociedad democrática*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1987, pp. 164 y ss.

8 Citado en Igartúa Salaverría, Juan, "Presentación", en Igartúa Salaverría, Juan (coord), *Los jueces en una sociedad democrática*, op. cit., nota 7, p. 10.

9 Véase a Rico, José María, op. cit., nota 6, p. 272.

ción ejercida por los representantes de aquellas profesiones que intervienen directamente en la vida judicial y jurídica de los países.

La adopción de un determinado concepto de autogobierno tiene consecuencias en la naturaleza que se defina para los consejos en cada Estado y condiciona su diseño y funcionamiento. Asimismo, repercute en la percepción que de tales órganos tienen los demás poderes públicos y los integrantes del Poder Judicial.¹⁰ De esa forma, si se entiende que los consejos ejercen un autogobierno del Poder Judicial en el que los niveles superiores de la judicatura tienen preponderancia, el diseño de dichos órganos tendrá previsto que los miembros de estos niveles los compongan, o preverá una forma de participación de éstos a través de representantes que, en vez de ejercer un gobierno autónomo, cumplan una especie de mandato. Si en cambio se entiende que los consejos son órganos de gobierno del Poder Judicial que ejercen sus funciones con autonomía, podrán estar compuestos por representantes de todos los niveles de la judicatura, incluso elegidos democráticamente. Del mismo modo, una percepción meramente instrumental de los consejos tendrá consecuencias en la independencia que éstos tengan al interior del Poder Judicial, pues su desempeño estará enfocado hacia garantizar la independencia judicial externa, esto es, respecto de los demás poderes públicos, y no necesariamente hacia el ejercicio de un gobierno autónomo e independiente de sectores al interior de la judicatura. Pero específicamente, ¿cuál es la relación que existe entre los consejos y la independencia judicial?

Como se advirtió, los consejos surgieron con la finalidad inicial de limitar la influencia que tradicionalmente tuvo el Poder Ejecutivo en el ámbito judicial, a través de los ministerios de justicia. Mayoritariamente, se cree que el efecto de la creación de los consejos en los ordenamientos jurídicos actuales ha sido principalmente el del fortalecimiento del Poder Judicial frente a los demás poderes públicos, bajo el entendimiento de que el incremento de la autonomía del Poder Judicial para gobernar sus propias responsabilidades se manifiesta en un incremento de la independencia de los jueces y en una reducción de la injerencia indebida de los otros poderes, en especial del ejecutivo, en la correcta aplicación de la ley. Bien puede afirmarse que, en teoría, los consejos cumplen en los Estados de derecho la función de garantizar el principio de independencia judicial, pues en su gran mayoría tienen a su cargo la realización de

¹⁰ Véase, por ejemplo, respecto del Consejo General del Poder Judicial español, a Fernández Entralgo, Jesús. "Valoración de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial", en Igarúa Salaverría, Juan (coord), *Los jueces en una sociedad democrática*, op. cit., nota 7, pp. 104 y 105.

labores como la administración de la carrera judicial, el control disciplinario de los jueces y cuentan con un cierto nivel de gestión autónoma de la magistratura.¹¹

Ahora bien, Bergalli¹² sostiene que la independencia del Poder Judicial debe ser entendida como autonomía frente a los otros poderes del Estado y a los centros de decisión de la propia organización judicial, pero no como separación de la sociedad civil o como cuerpo separado de toda forma de control democrático y popular. Así se evidencia que en la actualidad el concepto de independencia judicial contiene otros aspectos, más allá de aquellos que tradicionalmente fueron considerados teórica y normativamente.

En efecto, la independencia judicial supone hoy en día la ausencia de indebidas injerencias en la labor de administrar justicia por parte de los demás poderes públicos, las partes de los procesos, los actores sociales y otros organismos vinculados a la vida judicial de los países. De acuerdo con Burgos,¹³ a través de la independencia judicial se pretende permitir el imperio de la ley y el logro de ciertos fines que en la actualidad van de la mano del debido funcionamiento de los Estados de derecho, como la defensa de la Constitución, la vigencia de los derechos humanos y fundamentalmente el crecimiento económico.¹⁴ Así las cosas, en

11 Véase Julio Estrada, Alexei, "Comentarios a la intervención del presidente del Consejo Superior de la Judicatura, en el marco del Encuentro sobre la reforma a la justicia", en Bernal Cuéllar, Jaime (coord.), *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 104.

12 Citado por Fernandez Entralgo, Jesús. "Valoración de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial", en Igartúa Salaverría, Juan (coord.), *Los jueces en una sociedad democrática*, op. cit., nota 7, p. 107.

13 Véase Burgos Silva, Germán, "¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales", en Burgos Silva, Germán (coord.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, ILSA, 2003, pp. 13 y 14.

14 Cabe señalar que la garantía de la independencia judicial ha sido uno de los campos de reforma institucional más importantes en los procesos de modernización de los estados, llevados a cabo en las últimas dos décadas en Latinoamérica. Quienes promueven los procesos de reforma de la justicia en la región, bajo la idea de que el mal funcionamiento de los sistemas de justicia afecta el correcto desarrollo económico (Dakolias, Maria, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*, Washington, World Bank, Technical Paper núm. 319, 1996, p. 3.), han dirigido las transformaciones principalmente a tornar las economías de los países de la región más amigables al mercado, a través del fortalecimiento de la administración de justicia, para volverla más independiente, eficiente, rápida, accesible y profesional (Messick, Richard E., "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues", *World Bank Research Observer*, vol. 14, febrero 1999, pp. 117-136). Entre muchas otras medidas, sin embargo, han sido comunes aquellas dirigidas a especializar la organización administrativa del servicio de justicia a través de la creación de órganos superiores de la judicatura que cumplan tareas en el control de eficiencia de la labor de los jueces y en la planeación del sector justicia (Burgos Silva, Germán, "Reforma

el contexto teórico institucional actual, la existencia de los consejos como órganos creados para garantizar la independencia judicial es de gran importancia para el fortalecimiento de los Estados de derecho contemporáneos, pues dichos órganos se revelan como una manifestación de la autonomía de los jueces, del correcto ejercicio de la función jurisdiccional y de la garantía que para el público y para el mercado constituye un Poder Judicial independiente.

Sin embargo, dado su carácter instrumental, la independencia judicial está sujeta a límites que impidan que el gobierno judicial se aisle de la realidad social, utilizando como pretexto la defensa de intereses corporativos al margen de cualquier responsabilidad y control.¹⁵ Asimismo, el llamado autogobierno del Poder Judicial que ejercen los consejos, entendido como el poder de dirección y administración de la judicatura sin la injerencia de otros poderes públicos, no tiene el carácter de absoluto.

De un lado, el ejercicio de las funciones por parte los consejos, como órganos garantes de la independencia judicial, encuentra límites en los demás poderes estatales. El Poder Legislativo ejercerá tal limitación a través de la expedición de leyes que reglamenten las atribuciones de dichos órganos, por ejemplo. Y el Poder Ejecutivo, a través de su necesaria participación en diferentes competencias a cargo de los consejos, como en los temas presupuestarios.¹⁶ De modo que el denominado autogobierno de la rama no puede predicarse como absoluto, sino apenas como relativo.¹⁷

judicial, desarrollo económico y banca multilateral”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 7, diciembre de 1999, pp. 191-201). Se ha entendido que cuando dichos organismos cumplen con sus funciones, contribuyen a la profesionalización y desburocratización del sistema judicial, pudiendo influir positivamente en los niveles de eficiencia del Poder Judicial (Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, 2006, pp. 221 y 222).

15 Véase Burgos, Germán, “¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos elementos conceptuales”, en Burgos Silva, Germán (coord.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, cit., nota 13, p. 15.

16 Dichos límites también pueden tener origen en el mismo Poder Judicial. Uno de esos límites, sin duda, es el control judicial de las decisiones de los Consejos por parte de tribunales ordinarios superiores o administrativos. En México, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia, aplicando su criterio de interpretación, amplió la competencia a su cargo para revisar las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal, que, en principio, son definitivas e inatacables, salvo las relativas al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de jueces y magistrados (véase Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 4). Podría afirmarse válidamente que, bajo ciertas circunstancias, la posibilidad de revisar judicialmente las decisiones de los Consejos puede convertirse en la oportunidad de los diferentes órganos judiciales para interferir en el ejercicio de las competencias de gobierno y administración de aquellos órganos, y por ende, menoscabar su independencia.

17 Véase Rico, José María, *op. cit.*, nota 6, p. 273.

Por otra parte, el nivel y la forma de la independencia judicial en determinado ordenamiento jurídico se ven determinados por el contexto histórico y político circundante, tanto al interior como al exterior del Poder Judicial.¹⁸ No es casualidad que en Latinoamérica la creación de los consejos, como lo señala Burgos,¹⁹ no haya tenido el impacto esperado, pues junto con su creación han hecho aparición intereses tradicionales, políticos, clientelistas y partidistas, dentro y fuera de la judicatura, presentes desde antes de la incorporación de la figura en los respectivos ordenamientos jurídicos.²⁰

III. MARCO INSTITUCIONAL DE LA SALA ADMINISTRATIVA: ALGUNAS ANOTACIONES SOBRE SUS FUNCIONES Y LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL COLOMBIANO

Con el objeto de entender su funcionamiento, es necesario hacer algunas consideraciones sobre la naturaleza de la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura colombiano y su posición dentro del conjunto de la totalidad de la organización del Poder Judicial. La determinación sobre la clase de gobierno que la Sala está llamada a ejercer, ya sea como uno de carácter instrumental y de garantía de la independencia externa, o como uno que además preserve la autonomía de la dirección respecto de la misma organización del Poder Judicial, tiene repercusiones en el diseño de la Sala para la toma de decisiones, desde el punto de vista de la función que éstas cumplen, así como de los límites que encuentran una vez tomadas.

Antes de que se promulgara la Constitución de 1991 y con ella se pusiera en marcha la existencia de la Sala, la administración de la judicatura en Colombia era responsabilidad de la rama ejecutiva a través del Ministerio de Justicia, encargado de ejercer la coordinación y el control de las unidades y los organismos de la justicia; administrativamente, entonces, el Poder Judicial dependía enteramente del Ejecutivo. Si bien en 1964 apareció el Consejo Superior de la Administración de Justicia, conformado por los presidentes de las Cortes, el procurador, decanos de

¹⁸ Véase, entre otros, Silva García, Germán, "Reforma a la justicia e independencia interna", en varios autores, *Memorias Foro Reformas en la Gestión de la Rama Judicial*, Colombia, Cooperación Técnica Alemana-GTZ, 2004.

¹⁹ Burgos, Germán, *op.cit.*, nota 13, p. 26.

²⁰ Véase también a Popkin, Margaret, "Iniciativas para mejorar la Independencia Judicial en América Latina: Una perspectiva comparada", en Burgos, Germán, (coord.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, *cit.*, nota 13, p. 172 y 173.

dos facultades de derecho y dos abogados escogidos por el presidente de la República, en su comienzo el organismo tenía únicamente un carácter consultivo, respecto de las bases de los concursos para proveer en propiedad los cargos de magistrados de los tribunales y los jueces. Con posterioridad, y aunque en 1970 se otorgó competencia a este organismo para administrar la carrera judicial, se le dio una composición menos heterogénea y se encargó su dirección al ministro de Justicia, girando el ejercicio de sus funciones en torno a la Oficina de Asesoría de la Rama Judicial del Ministerio de Justicia.²¹ Si además consideramos que, como lo afirma Julio,²² pese a su establecimiento constitucional en 1945, el mecanismo de la carrera judicial nunca terminó de implantarse durante la vigencia de la Constitución de 1886, nos daremos cuenta de la poca importancia que durante un largo periodo se otorgó a un modelo de administración judicial independiente y autónomo.

De otro lado, durante ese mismo lapso, el ejercicio de algunas de las funciones de administración de la judicatura estaba disperso en diversas instituciones del Estado. De esa manera, la estadística judicial estuvo sucesivamente en manos de la Contraloría General de la Nación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y finalmente del Ministerio de Justicia. Dicha dispersión la completaban las pagadurías delegadas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, el Fondo de Seguridad de la Rama, la División de Asistencia a la rama judicial y la División de Planeación del Ministerio de Justicia, entre otros órganos, que cumplían individualmente diversas funciones de administración del Poder Judicial. Por su parte, el Ejecutivo, mediante las facultades extraordinarias delegadas por el Congreso se encargaba de crear, fusionar, trasladar y suprimir tribunales y juzgados, así como de decidir su ubicación, su planta de personal y la división territorial del país en materia judicial.²³

Quienes idearon la existencia del Consejo Superior en 1991, y con ella la de la Sala Administrativa, lo concibieron como un órgano que reuniera las funciones de dirección y administración del Poder Judicial que hasta ese momento se encontraban dispersas y, en su mayoría, radica-

21 Véase Marín Vélez, Carlos, "Tras los rastros de la administración de justicia", en Bernal Cuéllar, Jaime (coord.), *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, cit., nota 11, pp. 91 y 92.

22 Julio Estrada, Alexei, "La independencia de los jueces y la integración del Poder Judicial", en varios autores, *Memorias Foro Reformas en la Gestión de la Rama Judicial*, Colombia, Cooperación Técnica Alemana-GTZ, 2004, p. 48.

23 Véase Marín Vélez, Carlos, "Tras los rastros de la administración de justicia", en Bernal Cuéllar, Jaime (coord.), *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, cit., nota 11, pp. 92 y 93.

das en cabeza de la rama ejecutiva. La unidad así concebida pretendía convertir al Consejo en el órgano responsable del funcionamiento integral de la administración de justicia, con la importancia suficiente para participar dentro de la organización del Poder Judicial de una destacada labor nominadora, disciplinaria y administrativa.²⁴

La intención de otorgar autonomía e independencia externa al Poder Judicial, particularmente para efectos de su dirección y administración, se ve reflejada igualmente en la forma en la que el constituyente de 1991 señaló la composición y el procedimiento de designación de los miembros de la Sala, pues a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, el colombiano no tiene prevista ninguna participación de otros poderes públicos en dicho órgano de dirección y administración o en la elección de sus integrantes.²⁵ Según el artículo 254 de la Constitución de 1991, la Sala debe conformarse por 6 magistrados, que no pueden ser escogidos entre los magistrados de las corporaciones postulantes, elegidos para un periodo de ocho años así: dos por la Corte Suprema de Justicia (integrada por 23 magistrados), uno por la Corte Constitucional (integrada por 9 magistrados), y tres por el Consejo de Estado (integrado por 27 magistrados). Este origen de los integrantes de la Sala, sin embargo, puede generar interrogantes en relación con la clase de “autogobierno” que dicho órgano está llamado a ejercer, tal y como se manifiesta a continuación.

De un lado, en la elección de los miembros de la Sala únicamente participan las tres corporaciones que encabezan tres de las diferentes

24 Véase Lleras y Tangarife, *op. cit.*, nota 1, t. II, p. 957.

25 En cuanto a la procedencia y calidad de los miembros que conforman los Consejos, los ordenamientos jurídicos presentan grandes diferencias. Algunos Consejos están conformados por miembros de las altas jerarquías del Poder Judicial (la mayoría de los Consejos son presididos por los presidentes de la Corte Suprema de los países) o representantes de otros poderes públicos. Otros en cambio, están conformados por personas provenientes de fuera de la judicatura y de los demás poderes. Lo anterior ha conducido a que, como lo afirma Popkin (“Iniciativas para mejorar la independencia judicial en América Latina: una perspectiva comparada”, en Burgos, Germán, (coord.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, *cit.*, nota 13, p. 173), en algunos países de Latinoamérica los Consejos estén totalmente subordinados a la Corte Suprema y, en otros, sean entidades parcial o totalmente independientes, con representación de otras ramas del gobierno o de comunidades legales o académicas. En nuestro concepto, una de las manifestaciones de dicha preponderancia es el voto calificado que algunos ordenamientos otorgan a los presidentes de las Cortes Supremas de los países, o a sus representantes, al momento de decidir un asunto respecto del cual hay paridad de criterios en los Consejos. Tal es el caso de los ordenamientos ecuatoriano, boliviano y mexicano.

jurisdicciones previstas en el ordenamiento jurídico:²⁶ la ordinaria (Corte Suprema), la contencioso-administrativa (Consejo de Estado) y la constitucional (Corte Constitucional), es decir, solamente las altas jerarquías del Poder Judicial que, en la realidad, corresponden a una porción mínima de los afectados por las decisiones que toma la Sala, dejando de lado a otros sectores más representativos de la judicatura. El anterior sistema de elección solamente podría considerarse como un mecanismo de legitimación democrática indirecta de la Sala, bajo el entendido que las corporaciones electoras gocen de cierta representatividad respecto de los distintos sectores de la judicatura, por ejemplo, entendiendo que la Corte Suprema de Justicia representa a la totalidad de la jurisdicción ordinaria. Lo anterior, sin embargo, resulta muy discutible teniendo en cuenta los diferentes sujetos que pueden verse afectados por el ejercicio de las competencias por parte de la Sala. Excluidos de la conformación de ésta se encontrarían diversos sectores directamente comprometidos con la organización judicial y cuya situación puede verse afectada por las múltiples y variadas decisiones que puede adoptar dicho órgano. Desde los magistrados del tribunal (aproximadamente 613) y jueces (aproximadamente 3,260), pasando por quienes hacen parte de las otras jurisdicciones (las especiales de paz e indígenas), hasta los empleados y funcionarios judiciales, ya sea que pertenezcan a la carrera judicial o no (aproximadamente 44 por cada 100,000 habitantes). También sustraídos de dicha elección encontramos sectores implicados en la administración de justicia y que pueden verse afectados con las decisiones de la Sala. Entre ellos pueden mencionarse principalmente a quienes actúan como fiscales, defensores públicos, abogados y, por supuesto, a los destinatarios finales del servicio de justicia, el público en general.

Por otra parte, cabe preguntarnos si la falta de horizontalidad en la dirección del Poder Judicial que este diseño supone implica que la Sala y sus integrantes estén de alguna manera subordinados a las altas jerarquías de la organización judicial, como quiera que aquéllos son elegidos por éstas. O dicho de otro modo, si la elección que exclusivamente corresponde a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado implica la entrega de un mandato por parte de aquéllos, para ser ejecutado por los magistrados de la Sala. La respuesta a esta pregunta tiene importantes consecuencias en el funcionamiento de la Sala, pues de ser afirmativa repercutiría en la valoración de la independencia de la Sala, respecto del interior de la organización judicial.

²⁶ Además de las jurisdicciones ordinaria, contencioso-administrativa y constitucional, la Constitución de 1991 establece como jurisdicciones especiales la ejercida por los pueblos indígenas y por los jueces de paz (artículos 246 y 247).

Por su parte, la negativa tendría efectos en la legitimidad de sus decisiones dentro del contexto de la organización judicial.

Al respecto, debe decirse que la forma de composición de la Sala creada por el constituyente, además de evidenciar la exclusión de amplios sectores de la judicatura en su dirección, supone un elemento de control indirecto del órgano por parte de los jueces de mayor jerarquía, a través de la facultad de designar a los integrantes de la Sala. No obstante, todo parece indicar que dicha designación también es el límite del alcance de ese control. En efecto, no existe razón alguna para pensar que la relación entre la Sala y sus nominadores sea la que corresponde a la que existe entre un mandatario y sus mandantes, sino que, por el contrario, dicho órgano fue diseñado para ejercer un gobierno autónomo de cualquiera de los sectores de la judicatura. Tal y como fue diseñado el sistema de gobierno y administración del Poder Judicial y el mecanismo de composición de la Sala, puede afirmarse que la pretendida subordinación de los magistrados de la Sala respecto de sus electores no existe, al menos no desde el punto de vista formal, en los términos que se pasa a señalar.

De un lado, el constituyente prohibió en el artículo 255 que los integrantes de la Sala fueran escogidos entre los magistrados de las mismas corporaciones postulantes, haciendo pensar que la actuación de la Sala está llamada a ser desarrollada sin la intervención de dichas corporaciones. Incluso, si bien ello no ha ocurrido hasta ahora, cabe la posibilidad de que sean elegidas personas totalmente ajenas a la judicatura, como quiera que baste para ello que la persona candidata tenga el título de abogado y haya ejercido la profesión durante diez años “con buen crédito”. Por otra parte, el ordenamiento jurídico tiene prevista la existencia de la Comisión Interinstitucional de la rama judicial, como un órgano consultivo de la dirección de la judicatura, mediante la cual los presidentes de dichas corporaciones participan de las decisiones, así sea limitadamente. Finalmente, el hecho de que la Constitución haya previsto que el periodo de los magistrados de la Sala fuera uno fijo de 8 años, hace suponer la intención del constituyente de otorgarles cierta estabilidad, y por ende, un nivel de independencia en el ejercicio de su labor.

Asimismo, las constantes críticas por parte de los órganos electores sobre un aislamiento de los miembros de la Sala en el ejercicio de su gestión, ponen de manifiesto ese nivel de independencia. En efecto, pese a que quienes han sido elegidos como magistrados de la Sala, hasta el momento, han tenido un perfil que puede llamarse judicial, en su mayoría, con trayectorias de pertenencia a las diferentes jurisdiccio-

nes, las altas jerarquías del Poder Judicial han reclamado un mayor contacto con la Sala, cuestionando así su legitimidad. Ha resultado frecuente encontrar voces que reclaman que sean los magistrados de más alta jerarquía quienes hagan parte de la Sala,²⁷ o que en su defecto se otorguen facultades decisorias y no solamente consultivas a la Comisión Interinstitucional de la rama judicial, bajo el entendido de que tales reformas ayudarían a superar los problemas de legitimidad alegados, acercando la dirección de la rama judicial a la totalidad de la judicatura. Consideramos, sin embargo, que la participación que se sugiere no necesariamente supone el acercamiento pretendido, ya que no existe forma objetiva de asegurar que la dirección a cargo de los jueces de más alta jerarquía sea más eficiente y legítima respecto del resto de la totalidad de la organización judicial.

Para finalizar, respecto de la relación específica de las funciones de la Sala con la independencia del Poder Judicial, vale la pena hacer los siguientes comentarios.

Resulta lógico pensar que en la medida en que la Sala tenga a su cargo más y mayores competencias de dirección, mayor sea el nivel de autonomía de la judicatura respecto de los demás poderes.²⁸ La Sala, a nuestro juicio, es uno de esos órganos de gobierno del Poder Judicial que representa un nivel de autonomía alto, en los términos de Yepes Arcila,²⁹ que institucionalmente tiene incorporadas funciones de verdadera administración que por tradición cumplieron directamente el Poder Ejecutivo, el Legislativo o los jueces de mayor jerarquía. Dado que el fin de su creación fue sustraer de las otras ramas del poder público la dirección y administración de la judicatura, en materia de avances en la independencia judicial, las medidas de la Sala que usualmente se resaltan tienen que ver con la adopción de mecanismos basados en el mérito para la elección de magistrados, jueces y funcionarios de la judicatura; pero, sobre todo, de la mano de un incremento significativo en el presupuesto del Poder Judicial desde comienzos de la década de los noventa, particularmente proveniente de recursos de la cooperación internacional,³⁰ se otorga importancia a la ampliación de la judicatura, especial-

27 Véase Benavides Melo, Guillermo, "El Consejo Superior de la Judicatura: un error constitucional", *Revista Derecho Colombiano*, Bogotá, año 32, vol. 69, núm. 385, enero de 1994, pp. 32-36.

28 Las funciones de la Sala administrativa se encuentran descritas en el artículo 85 de la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de Administración Judicial.

29 Citado en Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 4.

30 Véase Santos, Boaventura de Sousa, "Derecho y democracia: la reforma global de la justicia", en Boaventura de Sousa, Santos y García Villegas, Mauricio (coords.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, ILSA y otros, 2001, t. I, pp. 173 y ss.

mente, a través de la inversión en infraestructura, y a la puesta en funcionamiento de la jurisdicción de paz, que hasta el momento opera de manera parcial.³¹

De manera opuesta, los límites en el ejercicio de dicha independencia, generalmente tienen que ver con aspectos presupuestales y clientelistas. Asimismo, como lo ha demostrado Silva,³² han sido sistemáticos los intentos de menoscabar la independencia judicial a través de fallidos proyectos de reformas constitucionales y legales para someter la judicatura al Poder Ejecutivo.

De un lado, la pretendida autonomía presupuestal del Poder Judicial resulta contrarrestada por los demás poderes públicos, a través del mismo ordenamiento jurídico. En efecto, si bien el numeral 5o. del artículo 256 de la Constitución de 1991 le atribuyó al Consejo Superior la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial para ser remitido al gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que de él haga el Congreso, la opinión coincide en que ello no significa ningún avance en la autonomía de la rama respecto del anterior ordenamiento constitucional,³³ y en que el ordenamiento jurídico carece de mecanismos para que la aprobación del presupuesto por parte de la rama judicial vincule de alguna forma a las demás ramas del poder público. En general, la autonomía presupuestal de la rama ha encontrado problemas para realizarse, como quiera que, bajo las condiciones actuales, la suma aprobada por el Consejo Superior como presupuesto de la rama judicial no necesariamente resulta ser la misma que el gobierno incluye en el presupuesto que presenta al Congreso; es más, ni siquiera existe forma de garantizar que el Poder Ejecutivo entregue a la rama judicial la

31 Al respecto, Marin Vélez, Carlos, "Tras los rastros de la administración de justicia", en Bernal Cuéllar, Jaime (coord.), *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, cit., nota 11, p. 97, entrega los siguientes datos: "...de 1994 al año 2000 se convocaron 14 concursos de méritos, para los que se inscribieron 89.484 aspirantes, resultaron aptos 75.902 y fueron aprobados 22.789... los cargos de jueces y magistrados en la rama judicial han sido provistos por concurso de méritos en un 98%...". Por su parte, un exmagistrado de la Sala (conversación con Julio César Ortiz, 2005) sostuvo que "...se ha disminuido el atraso judicial en un 20% y ha aumentado la productividad judicial en 165% en los últimos cinco años..."; igualmente, que "...ha habido un cambio en materia de edificios... las instalaciones son un modelo de pulcritud, salvo Bogotá y Cali que tienen tres edificios que hay que demoler".

32 Véase Silva, García, Germán, *op. cit.*, nota 18, p. 69.

33 Véase Benavides Melo, Guillermo, *op. cit.*, nota 27, p. 36.

suma efectivamente aprobada por el Congreso para ser ejecutada, o que la entregue a tiempo.³⁴

Por otra parte, se han encontrado voces que reclaman que durante los procesos de nominación y designación de funcionarios de la judicatura que le corresponde realizar a la Sala, en especial en la nominación de candidatos para ocupar las vacantes que se presentan en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, se han filtrado influencias políticas y regionalistas que han incidido en el proceso de toma de esas decisiones, y por ende, en la independencia de la rama judicial.³⁵ Como lo señalan algunos,³⁶ lo anterior podría verse incentivado por la carencia en el ordenamiento jurídico de elementos objetivos para la conformación de las listas de candidatos, que permiten en últimas que todo el proceso tenga un marcado talante subjetivo.³⁷

Finalmente, en los últimos años se ha visto un fenómeno de politización de la justicia, producida por la mayor interferencia en términos de algunos nombramientos entre la rama judicial y los sectores políticos.³⁸ En el caso del Consejo de la Judicatura, se manifiesta en la elección que hace el Congreso de los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, situación que se ve matizada por la competencia de esta Sala para resolver, además de los procesos disciplinarios en contra de jueces y abogados, acciones de tutela de derechos fundamentales, dentro de

34 Véase Valdés Sánchez, Germán, "Reformas al sistema de justicia. Corte Suprema de Justicia", en Bernal Cuéllar, Jaime (coord.), *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, cit., nota 11, p. 67.

35 *Ibidem*, p. 66.

36 Véase Sierra Porto, Humberto, "Inventario de problemas y propuestas a la crisis del sistema judicial colombiano", en varios autores, *Memorias Foro Reformas en la Gestión de la Rama Judicial*, Colombia, Cooperación Técnica Alemana- GTZ, 2004, p. 31.

37 Al respecto vale la pena señalar que, si bien podría afirmarse que la judicatura colombiana ha gozado de una independencia judicial desconocida en la mayoría de los países latinoamericanos y en muchos países del resto del mundo, como quiera que desde 1957 la elección de magistrados y jueces ha correspondido al propio cuerpo judicial, sin la influencia directa de los órganos políticos, lo cierto es que dicha independencia externa trajo consigo un verdadero clientelismo al interior de la propia rama judicial (véase Uprimny, Rodrigo, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", en Boaventura de Sousa, Santos y García Villegas, Mauricio (coords.), *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*, cit., nota 30, p. 276). Dicha situación fue propiciada por la instauración en el plebiscito de aquel año, de la distribución bipartidista de los cargos de la rama judicial, expresa para la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y por estos canales, extendida a toda la organización de la judicatura (al respecto, puede consultarse a Nemogá Soto, Gabriel, *El Estado y la administración de la Justicia en Colombia*, Bogotá, Ed. Ciencia y Derecho, 1990).

38 Véase Uprimny, Rodrigo, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", en Boaventura de Sousa, Santos y García Villegas, Mauricio (coords.), *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*, cit., nota 30, pp. 282 y ss.

las cuales han tenido cierto protagonismo aquellas instauradas por violaciones al derecho al debido proceso, en virtud de la ocurrencia de vías de hecho judiciales.

IV. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA TOMA DE DECISIONES DE LA SALA

Dentro del esquema general de la administración de la rama judicial en Colombia, la Sala tiene a su cargo la mayoría y las principales funciones de dirección de la judicatura y se posiciona como el órgano principal dentro de dicho esquema. Según los antecedentes de las normas constitucionales que introdujeron al Consejo en el ordenamiento jurídico colombiano (artículos 254 y siguientes), sus creadores pretendieron dotar a la administración de la rama judicial de un órgano que actuara como suprema autoridad administrativa y cuyos integrantes obraran al estilo de los miembros de la junta directiva de una empresa.³⁹ La Sala fue creada con el objeto de ejercer en forma especializada las competencias administrativas que la Constitución de 1991 atribuyó al Consejo Superior, tales como las funciones de política y planeación de la judicatura, funciones presupuestarias, de nominación y designación de funcionarios y de organización del funcionamiento de la rama judicial, así como de administración del personal de la judicatura y de la carrera judicial, de reglamentación de procedimientos y de control y evaluación de la gestión del Poder Judicial (artículo 85 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia de 1996).⁴⁰

Ahora bien, dentro de ese esquema de autonomía del Poder Judicial, al lado de la Sala aparecen en el ordenamiento jurídico otros órganos que ejercen algunas funciones de dirección de la rama, de simple administración o que intervienen en el cumplimiento de otras a cargo de la Sala, ya sea como órganos de consulta o de apoyo técnico.

En primer término, encontramos al Pleno del Consejo Superior —Sala Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria actuando en forma conjunta— con funciones de dirección específicas (artículos 79 y 80 de la LEAJ). Sus principales competencias se circunscriben a la adopción del Plan Sectorial de Desarrollo de la rama judicial y su presentación al gobierno nacional para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, y a la adopción del Informe Anual que debe presentarse al Congreso de la República sobre el estado de la administración de justicia. Asimismo, el Pleno del Consejo tiene como funciones la determinación de los regla-

³⁹ Véase Lleras y Tangarife, *op. cit.*, nota 1, p. 959.

⁴⁰ En adelante LEAJ.

mentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, la proposición de proyectos de ley relativos a la administración de justicia y los códigos sustantivos y procedimentales, y la elección del presidente y vicepresidente del Consejo.

De otro lado, se halla la Comisión Interinstitucional de la rama judicial que no tiene ningún poder de dirección, sino que cumple el papel de órgano consultivo respecto de algunas funciones de dirección a cargo de la Sala (artículos 96 y 97 de la LEAJ). La Comisión está prevista como un mecanismo de información recíproca entre las corporaciones judiciales y como foro para la discusión de los asuntos que interesan a la administración de justicia. Conformada por los presidentes de la Corte Suprema, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior, el fiscal general de la nación y un representante de los empleados de la judicatura, elegido por éstos, la Comisión se reúne ordinariamente por lo menos una vez al mes, y cuenta con la participación, por derecho propio, del ministro de Justicia en aquellas reuniones de la Comisión en las que se discutan asuntos relativos al presupuesto y al Plan Sectorial de Desarrollo de la rama judicial. Las funciones de la Comisión se limitan a contribuir a la coordinación de las actividades de los diferentes organismos administrativos de la rama judicial, a solicitar informes al auditor responsable de dirigir el Sistema de Control Interno de la rama judicial, y a emitir concepto previo para la proposición al Pleno del Consejo, por parte de la Sala, del Plan Sectorial de Desarrollo para la rama judicial.

En un nivel inferior de la organización de la administración del Poder Judicial, encontramos órganos que tienen un carácter operativo y técnico, entre los cuales se destaca la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que cuenta con numerosas competencias ejecutivas, y que cumple el rol de la gerencia de la rama judicial (artículo 98 de la LEAJ).

La Dirección Ejecutiva tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la judicatura y cumple sus funciones ejecutivas con estricta sujeción a las políticas y decisiones de la Sala. Al frente de la Dirección, se encuentra el director ejecutivo de Administración Judicial, que además de actuar como secretario general del Pleno del Consejo Superior y de la Sala, tiene las calidades de gerente de la rama judicial (artículo 99 de la LEAJ). Como funciones principales tiene, entre otras, las de ejecutar el Plan Sectorial de Desarrollo de la rama judicial y las demás políticas definidas para la judicatura, administrar los bienes y recursos destinados para su funcionamiento y responder por su correcta aplicación o utilización, suscribir en nombre de la administración de la rama judicial los contratos que deban celebrarse u otorgarse, requiriendo autorización para el efecto de la Sala cuando la cuantía del contrato

supere los cien salarios mínimos legales mensuales, elaborar y presentar al Consejo Superior los balances y estados financieros, actuar como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que correspondan y representar a la rama judicial en los procesos judiciales, directamente o a través de apoderados especiales.

Adicionalmente, encontramos a las demás unidades de apoyo técnico como órganos de auxilio de la Sala respecto de determinadas áreas de su actividad. Estas unidades cumplen un papel muy importante dentro del procedimiento utilizado por la Sala para la toma de decisiones, pues tanto sus funcionarios como sus jefes participan activamente del mismo. Las actuales unidades son las de Auditoría, Administración de la Carrera Judicial, Desarrollo y Análisis Estadístico, Recursos Físicos e Inmuebles, la Oficina de Seguridad, el Centro de Documentación Socio-Jurídica de la rama judicial (CENDOJ) y la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.

Finalmente, dentro de este esquema de organización de la administración del Poder Judicial, es preciso añadir a las salas administrativas de los consejos seccionales de la Judicatura y a las direcciones seccionales de la rama judicial como órganos desconcentrados que ejercen, dentro de su jurisdicción territorial, competencias análogas a las de la Sala y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente (artículos 101 y 103 de la LEAJ). No obstante, vale advertir como una característica principal de este esquema de desconcentración que las competencias de las salas administrativas de los consejos seccionales en su respectivo territorio resultan bastante limitadas en comparación con aquellas de la que goza la sala en el ámbito nacional. En efecto, sus poderes se restringen a la administración de la carrera judicial dentro de su jurisdicción, a la vigilancia, control del rendimiento y gestión y calificación de los despachos de su correspondiente territorio, a la presentación de candidatos a los tribunales de distrito para ocupar los cargos de jueces dentro del mismo, y a la presentación al Consejo Superior de proyectos de inversión para el desarrollo armónico de la infraestructura y adecuada gestión dentro de su territorio, entre otras.

Sobre las funciones de gobierno y administración a cargo de las corporaciones judiciales, tribunales y juzgados, debe señalarse que, además de contar con competencias para ser ejercidas respecto de sus propios asuntos administrativos, cumplen algunas funciones administrativas de ejecución. De ese modo, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional tienen la facultad de darse su propio reglamento y de designar a sus propios empleados, así como a sus presidentes y vicepresidentes (artículos 17 y 35 de la LEAJ). De otro lado,

tanto dichas corporaciones, como los tribunales y juzgados intervienen en los procedimientos de designación de funcionarios: la Corte Suprema y el Consejo de Estado designan a los magistrados de tribunales ordinarios y contencioso-administrativos, respectivamente, de acuerdo con las listas enviadas por la Sala administrativa; estos últimos designan a los jueces de la misma manera (artículos 20 y 41 de la LEAJ). Tanto los magistrados de las cortes y los tribunales, como los jueces tienen la facultad nominadora sobre los empleados de sus despachos (artículo 131 de la LEAJ). Finalmente, vale la pena señalar su intervención en la carrera administrativa como nominadores, evaluadores, informadores de novedades de los empleados y vigilantes del cumplimiento de deberes de los mismos (artículo 175 de la LEAJ).

V. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA SALA

Según el reglamento interno adoptado por la Sala, mediante el Acuerdo 113 de 1993, la misma, compuesta por seis magistrados, tiene el carácter de autoridad colegiada y ejerce sus atribuciones constitucionales y legales mediante la toma de decisiones en grupo o decisiones corporativas (artículo 1o.). Para la toma de decisiones, tiene previsto un mecanismo basado en la participación deliberante de sus integrantes en la solución de los asuntos de su conocimiento, tomándose las decisiones por el voto favorable de la mitad más uno de los integrantes.

Según el reglamento de la Sala, para facilitar su funcionamiento, se asigna preferentemente a cada magistrado el trámite o estudio de asuntos que correspondan a una o varias materias determinadas o “áreas de actividad” (artículo 8o.). Dichas “áreas de actividad” son asignadas por el término de un año a cada magistrado, para que con especialidad y preferencia, tramite y estudie los asuntos pertenecientes a cada una de ellas. Las materias en las que se agrupan los asuntos de conocimiento de la Sala son: las de relaciones laborales; carrera judicial y administrativa; formación y capacitación; información y divulgación; administración general de la rama judicial y servicios generales; presupuesto y administración de recursos financieros de la rama judicial; administración de inmuebles para el servicio de la rama judicial; asuntos relativos a la actividad normativa del Consejo, a su participación en la actividad legislativa y a la realización de estudios sobre el sistema jurídico; planificación del desarrollo de la rama judicial y asuntos relativos a su estructura y al control de gestión, estadística y estudios socio-jurídicos; y asuntos jurídicos de naturaleza judicial o extrajudicial. Se advierte, sin embargo, que todos

los magistrados tienen iniciativa para iniciar el trámite de cualquiera de los asuntos de competencia de la Sala (artículo 10).

Conforme a lo anterior, los asuntos que llegan a conocimiento de la Sala, ya sea por iniciativa de la Sala jurisdiccional disciplinaria del Consejo, de los directores de las Unidades de apoyo de la sala, incluido el director ejecutivo, de las corporaciones y despachos judiciales, de otras autoridades públicas o de particulares, deben ser repartidos a cada magistrado, según la materia a que pertenezcan, para que éste realice su tramitación y estudio, formule la ponencia del proyecto de decisión que tenga a su consideración y elabore el correspondiente informe de ponencia (artículo 11). Durante el trámite y estudio de las cuestiones a decidir, el magistrado a quien corresponde proyectar la decisión es libre de requerir a las unidades de apoyo operativo y técnico de la Sala para obtener de ellas la ayuda que considere necesaria (artículo 13).

En la práctica, sin embargo, la participación de los funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y de las unidades de Apoyo Operativo y Técnico en el estudio y preparación de los proyectos es muy importante. Es a la Dirección y a dichas unidades a quienes corresponde el estudio previo de casi la totalidad de los asuntos puestos a consideración de la Sala y, por ende, la elaboración de los proyectos de acuerdo. Y al director ejecutivo y a los directores de esas unidades, en su condición de responsables técnicos de las decisiones, a quienes corresponde la presentación de los proyectos a los magistrados de la Sala. En cambio, la participación de los magistrados en esta parte preliminar del proceso de toma de decisiones es muy esporádica. Resulta rara la ocasión en la que un magistrado, o un grupo de ellos, tome la iniciativa de estudio y formulación de los proyectos, con excepción de aquellos temas en los que los miembros de la Sala se involucran decididamente como responsables políticos de ciertos asuntos, como los relativos a la celebración de convenios o empréstitos internacionales o a las relaciones judiciales con los pueblos indígenas, entre otros.

Ahora bien, el reglamento de la Sala obliga a los encargados de realizar los proyectos a entregar a cada uno de los miembros de la Sala, por medio del secretario ejecutivo, el texto del proyecto de decisión con razonable anticipación al vencimiento del término que la Sala tenga para decidir, para que sea conocido y estudiado por los demás miembros de la Sala antes de la reunión en la que se tome la decisión que resuelva el asunto puesto a consideración (artículo 11).

Para tomar las decisiones, el reglamento de la Sala prevé dos clases de sesiones (artículo 14): “de decisión”, cuando los asuntos a decidir han sido previamente debatidos o se trate de asuntos que se deciden de

conformidad con los precedentes de la Sala, y sesiones “de deliberación y decisión”, cuando se requiera un análisis profundo o se trate de la resolución de asuntos de naturaleza más compleja, de aquéllos sobre los que exista desacuerdo, o que se refieran al establecimiento de una política que deba seguirse. No obstante, la información recabada parece indicar la ausencia de decisiones tomadas por la Sala sin una previa deliberación sobre las mismas, lo cual puede atribuirse al carácter deliberante de la Sala, como órgano de dirección. Al respecto, vale también señalar la carencia en los reglamentos de periodos de tiempo mínimos para tomar las decisiones, lo cual permite que las deliberaciones puedan ser muy breves o extenderse indefinidamente y sin límite de tiempo. Tampoco parece existir un patrón en la duración del proceso decisorio, sino que éste se hace depender de factores como la intensidad del trabajo, la decisión de la que se trate, la urgencia de la misma y el nivel de reflexión requerido para tomarlas. De ese modo, las decisiones pueden producirse en la misma sesión en la que es presentado el proyecto o tardarse de una a cuatro semanas.

Ahora bien, en las sesiones de la Sala está prevista la posibilidad de participación de los jefes de las Unidades de Apoyo Operativo y Técnico de la misma, con el objeto de poner de manifiesto ante todos los magistrados las necesidades y sugerencias que se tengan sobre las decisiones que deba tomar la Sala sobre determinado asunto (artículos 16 y 30). Esta participación, como se dijo, en la práctica es permanente.

El reglamento de funcionamiento de la Sala tiene previstas ciertas formalidades para la realización de las reuniones (artículos 23, 24, 26, 27, 29 y 31). Las sesiones deben ser objeto de una convocatoria formal, que se realiza con la entrega del orden del día a cada miembro de la Sala con una anterioridad mínima de veinticuatro horas. Una vez reunidos los magistrados en Sala, deben verificarse los quórum deliberatorio y decisorio, que corresponden a la mitad más uno de los miembros de la Sala. Es decir, tanto para el funcionamiento de la Sala como para la adopción de decisiones, el reglamento requiere de la presencia y la opinión favorable de 4 de los 6 magistrados que la componen, lo cual en términos corporativos se manifiesta en la necesidad del acuerdo de las 2/3 partes de la Sala para tomar una decisión, es decir, una proporción que en cualquier otro cuerpo colegiado podría considerarse como una mayoría cualificada. Luego de la eventual discusión y de la votación a favor del proyecto de decisión por la mayoría de los miembros de la Sala, el proyecto se convierte en una decisión final y toma el nombre de “Acuerdo”. Aquellos miembros que disientan de la decisión mayoritaria gozan de la oportunidad de dejar la constancia de su disentimiento (artículo 32).

Resulta evidente la similitud formal de algunos aspectos del procedimiento antes descrito con el que tradicionalmente es utilizado por los tribunales para emitir sus providencias judiciales, tales como la preparación de los proyectos de decisión, su discusión y la posibilidad de los magistrados de emitir votos particulares sobre los mismos. Sin embargo, aspectos del procedimiento de la Sala que han cobrado gran importancia en la práctica, como la constante intervención del personal técnico y de apoyo en la toma de decisiones y la ausencia de términos fijos para la adopción de las mismas, en nuestro concepto, alejan a dicho procedimiento de las formas tradicionales adoptadas en los órganos judiciales. La participación constante y directa de diferentes niveles de la organización en el proceso de toma de decisiones de la Sala, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito judicial, acerca tal procedimiento a los propios de un órgano encargado de la dirección y administración de una organización compleja como la judicatura.

VI. USO DEL PROCEDIMIENTO DE TOMA DE DECISIONES

La Sala, en su calidad de principal órgano de dirección del Poder Judicial, está llamada a tomar decisiones de tipo *estratégico*, es decir, aquellas que en teoría se toman por los directivos de una organización sólo en forma esporádica y no rutinaria.⁴¹ Por ello, al analizar el uso del procedimiento de toma de decisiones por parte de la Sala, resulta necesario referirnos a la frecuencia con la que ésta ejerce su poder de decisión, a través de la expedición de los respectivos acuerdos.

Desde el comienzo de su funcionamiento, a comienzos del año 1992, hasta finales del año 2004, la Sala expidió un total de 3.647 acuerdos.⁴² En su inmensa mayoría dichos acuerdos fueron expedidos haciendo uso del procedimiento para tomar decisiones respecto del cual nos hemos referido previamente y que fue adoptado por la misma Sala a finales de

41 En un sentido amplio, puede decirse que las decisiones estratégicas se refieren a la política de la empresa; fijan misiones, estrategias y objetivos y son propias de la alta dirección de las empresas. Son aquellas que afectan la dirección general de la organización y que se caracterizan por una gran cantidad de incertidumbre al momento de tomarlas y por no ser rutinarias (véase Davis, Duane, *Investigación en administración para la toma de decisiones*, México, International Thomson Editores, 2001, p. 5).

42 El número total de Acuerdos, así como el número de Acuerdos por año, fueron extraídos de la contabilización de los registros consecutivos de los Acuerdos publicados en el *web site* del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia (www.ramajudicial.gov.co). Sin embargo, el número es aproximado teniendo en cuenta que algunos de los registros mostrados en el sitio fueron anulados y, por ende, aunque no corresponden a un Acuerdo existente, sí son contabilizados.

1993. Lo anterior indica una media aproximada de 280,5 acuerdos expedidos cada año. Al respecto, sin embargo, debe advertirse que durante 1992 solamente se expedieron 16 acuerdos, por lo que sin incluir dicho año, la media aproximada por año aumenta a 303,9. Si bien durante los años 1993, 1994 y 1995 la expedición de acuerdos estuvo por debajo de dicho promedio, lo cierto es que la tendencia del número de acuerdos expedidos va en aumento, empezando desde los 199 acuerdos expedidos en 1998 hasta los 585 y 533 expedidos en los años 2003 y 2004 respectivamente (véase la Tabla 1).

TABLA 1
RELACIÓN DE ACUERDOS EXPEDIDOS POR AÑO
(1992-2004)

<i>Año</i>	<i>Número de Acuerdos expedidos</i>
1992	16
1993	118
1994	180
1995	198
1996	336
1997	231
1998	199
1999	275
2000	309
2001	328
2002	339
2003	585
2004	533

Fuente: información extraída de la página web www.ramajudicial.gov.co.

Consideramos que existen razones para pensar que la expedición de este gran número de acuerdos no está objetivamente justificada. Un análisis de los acuerdos expedidos entre el 7 de marzo de 1996, día en que entró en vigencia la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y por ende la reglamentación sobre las competencias de la Sala, y el 7 de marzo de 2004 nos puede brindar algunas razones.

Durante dicho periodo se dictaron aproximadamente un total de 2.617 acuerdos, es decir, una media de 327,1 acuerdos por año. Sin embargo, una gran mayoría de dichos acuerdos, 1.865, corresponden únicamente a cuatro de las funciones que cumple la Sala como principal órgano de dirección de la rama judicial, es decir, un 71.2% de las decisiones.⁴³

Esas cuatro funciones corresponden, en primer lugar, a aquellas decisiones relativas a la creación, supresión y modificación de unidades judiciales, juzgados municipales y de circuito, tribunales de distrito, y otros organismos judiciales, a la redistribución de los despachos ya existentes y a la división judicial del territorio (588 acuerdos). En segundo lugar, a la modificación de la planta de personal de la rama judicial y a la consiguiente creación, supresión, traslado e individualización de cargos en juzgados, tribunales y demás organismos de la rama judicial (543 acuerdos). En tercer lugar, al cumplimiento de funciones relativas a la competencia nominadora de la Sala respecto de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, de los magistrados de tribunales de distrito, de las Direcciones Seccionales de Administración Judicial, incluyendo tanto la presentación de listas como la convocatoria a los miembros de la Sala para su conformación (432 acuerdos). Y finalmente, a aquellas funciones concernientes a la aprobación del presupuesto, y a traslados, apropiaciones y distribuciones presupuestales en los Planes de Inversión y de Gastos de la rama judicial (302 acuerdos).

Respecto de las dos primeras clases de funciones mencionadas, que se relacionan básicamente con la organización territorial, funcional y del personal del Poder Judicial (1131 acuerdos), encontramos una situación que puede explicar el alto grado de intervención de la Sala. Si bien corresponde a la dirección de la organización la determinación de su forma, por ejemplo, señalando en qué regiones actuar, cómo y con cuánto personal contar para ello, lo cierto es que en una organización de la magnitud de la Judicatura, la intervención de la alta dirección debe enfo-

⁴³ La clasificación de los Acuerdos teniendo en cuenta su contenido, que se hace en los párrafos siguientes, se realiza bajo la advertencia de que algunos Acuerdos presentan un contenido complejo y, por ende, podrían ser clasificados en varias categorías. La clasificación en tal situación se realizó teniendo en cuenta la intención principal del Acuerdo y el contenido mayoritario de la decisión, que permitiera diferenciarla de otra clase de decisión.

carse en determinar las políticas y los lineamientos para la conformación de la organización, es decir, en la determinación de principios generales que guíen la forma de conformar física y funcionalmente la organización.

No obstante, en el caso de la Sala encontramos que dicho nivel de intervención estratégica se ve altamente desbordado y que, en cambio, se ocupa de la ejecución misma de tales políticas, decidiendo desde lo más alto de la dirección, por ejemplo, la creación, supresión o traslado de un cargo específico de alguna unidad judicial de menor grado en un sitio apartado del territorio nacional. Son más que numerosos los ejemplos de acuerdos expedidos con la única finalidad de trasladar un cargo o dos de un municipio a otro, dentro del mismo circuito, o de fusionar dos juzgados dentro del mismo distrito, situación que desconoce principios elementales de dirección desconcentrada, manifestados en el contexto de la organización de la administración del Poder Judicial en la existencia de los consejos seccionales de la Judicatura.⁴⁴

Podría argumentarse que las razones para que ello suceda en parte se encuentran en el ordenamiento jurídico. De un lado, aunque la Constitución de 1991 prevé la existencia de dichos consejos seccionales (artículo 256), la misma no especifica las funciones que a ellos corresponden, pero, en cambio, sí encomienda explícitamente al Consejo Superior, y por ende a la Sala, las funciones de fijar la división del territorio para efectos judiciales y crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia (artículo 257, núm. 1 y 2). Por su parte, la LEAJ confirmó tal situación al definir las funciones de las salas administrativas de los consejos seccionales y no incluir en sus competencias la de participar en la organización de la Judicatura y de su planta de personal. Finalmente, el razonamiento de la Corte Constitucional al ejercer la revisión automática de la mencionada ley (Sentencia C-037 de 1996), según el cual aquellas competencias atribuidas privativamente al Consejo Superior por parte de la Constitución (como la determinación de la organización funcional y de personal de la rama judicial) no pueden ser delegadas por el legislador, consolida la imposibilidad de que los consejos seccionales ejerzan como delegatarios dicha competencia dentro del territorio de su jurisdicción. Pese a lo anterior, bien podría pensarse en una solución intermedia en la que la Sala fijara la organización y planta de personal en cada distrito judicial, y los órganos desconcentrados las administraran y tomaran decisiones con base en ellas, según las necesidades del servicio.

⁴⁴ En efecto, la administración excesivamente concentrada de la rama judicial y la falta de autonomía de las autoridades regionales ha sido objeto de críticas desde los comienzos de existencia de la Sala. Véase Benavides Melo, Guillermo., *op. cit.*, nota 27, p. 35.

En lo que tiene que ver con la tercera clase de funciones, relativas a la facultad nominadora de la Sala, el excesivo número de acuerdos expedidos puede explicarse en la intervención que tiene en el nombramiento de los magistrados de las salas de tribunal de distrito. Por supuesto que la intervención en la designación de algunos otros funcionarios resulta en la expedición de numerosos acuerdos, como en el caso de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, corporaciones compuestas por un gran número de miembros (23 y 27 respectivamente), pero es que la intervención en la designación de los funcionarios de los tribunales del nivel territorial, a través de la postulación de los candidatos a llenar las plazas, parece excesiva teniendo en cuenta la cantidad de ellas (algo más de 600), la concentración de la dirección que tal intervención implica y la posibilidad con que cuenta la Sala de delegar, en este caso legalmente, dicha función en las salas administrativas de los consejos seccionales respectivos. En nuestra opinión, dicha delegación no implicaría una disminución objetiva en el nivel de dirección de la Sala, como quiera que las vacantes de magistrado de tribunal presentadas han sido ocupadas, en su gran mayoría, con candidatos obtenidos de los diferentes concursos de méritos realizados para el efecto, tal y como lo ha señalado uno de sus integrantes.⁴⁵

Finalmente, en relación con los acuerdos expedidos en virtud de la competencia de la Sala de hacer traslados, apropiaciones y distribuciones dentro del presupuesto de la rama judicial, debemos señalar que si bien tal función es una de las manifestaciones más patentes de la autonomía del Poder Judicial, su ejercicio es altamente frecuente, a la luz de la cantidad de acuerdos expedidos al respecto durante el periodo analizado. Lo anterior debería traducirse no en una eliminación de la competencia de administración de los recursos materiales de la judicatura, como lo sugiere algún sector de la opinión,⁴⁶ pero sí en el diseño de un procedimiento de toma de decisiones más ágil destinado a este fin.

Ahora bien, existen otras funciones respecto de las cuales el número de acuerdos tomados podría considerarse igualmente excesivo. Es el caso de aquellos acuerdos expedidos con el objeto específico de descongestionar los despachos judiciales, que se contabilizaron en algo más de 260. Al respecto, resultan válidas aquellas consideraciones hechas respecto del número de decisiones tomadas con relación a la facultad de determinación de la organización de la judicatura y de su planta

⁴⁵ Véase Marín Vélez, Carlos, "Tras los rastros de la administración de justicia", en Bernal Cuéllar, Jaime (coord.), *Estado actual de la justicia colombiana: diagnóstico y soluciones*, cit., nota 11, p. 97.

⁴⁶ Véase Julio Estrada, Alexei, *op. cit.*, nota 22, p. 52.

de personal, como quiera que la gran mayoría de medidas tomadas para descongestionar los despachos judiciales incluyen, entre otras medidas, la reorganización de los despachos judiciales y la modificación de sus plantas de personal. Vale la pena hacer mención también de un gran número de acuerdos expedidos con el fin de prorrogar la vigencia de algunas decisiones o de corregir errores cometidos en la expedición de otras, cuestión que de corregirse podría redundar en la optimización en el uso del procedimiento de toma de decisiones por parte de la Sala.

Para terminar, cabe anotar que los acuerdos expedidos por la Sala en ejercicio de sus competencias reglamentarias sobre los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales no previstos en las leyes, a través de los cuales pueden adoptarse verdaderas políticas de administración y de gestión al interior de la organización de la judicatura, si bien podrían considerarse numerosos (168 durante el periodo analizado), relativamente constituyen uno de los rubros inferiores en el ejercicio de las competencias de dirección por parte de la Sala Administrativa.

VII. CONCLUSIONES

Tanto el diseño institucional de los consejos de la Judicatura, como su funcionamiento, dependen en gran medida de la naturaleza que se les otorga al interior de un determinado ordenamiento jurídico. Específicamente, en virtud de que la razón de ser principal de estas instituciones corresponde a la necesidad de los Estados de derecho de garantizar un determinado nivel de independencia judicial, la autonomía de la que gozan para el cumplimiento de sus deberes está determinada por un marco institucional que supera la simple órbita de la organización de la judicatura y se ubica en el terreno del balance de los poderes públicos en el Estado.

El Consejo de la Judicatura colombiano no es la excepción, de modo que el funcionamiento de su Sala Administrativa se encuentra directamente relacionado tanto con el entramado institucional y político al que pertenece, como con la forma que se le otorgó en la Constitución de 1991 y en las demás normas jurídicas que lo regulan. Si bien resulta claro que la Sala está dotada de diversas funciones dirigidas a garantizar la independencia externa del Poder Judicial, manifestada en un amplio poder de decisión sobre la administración de recursos tanto personales como materiales, el cumplimiento de sus competencias no es ajeno a la influencia de factores institucionales propios de los poderes públicos o

del mismo sistema político. Cuestiones como la injerencia del Poder Ejecutivo en el desarrollo de la autonomía presupuestal de la rama judicial y la influencia de sectores políticos en el cumplimiento de algunas funciones del consejo son claros ejemplos de la forma en que dicho marco institucional afecta el proceso de toma de decisiones de la Sala, en términos de su grado de efectividad e independencia. A su vez, la independencia que se le otorgó para su gestión al interior de la organización de la judicatura, en especial, en relación con las cortes de más alto nivel jerárquico, y que la hace característica respecto de otros ordenamientos jurídicos, tiene consecuencias en el nivel de legitimidad de sus decisiones.

De otra parte, la forma en que el marco jurídico del funcionamiento de la Sala ha sido dinamizado por sus operadores pone de manifiesto la influencia que éstos pueden ejercer sobre el proceso de toma de decisiones. La intervención permanente de diferentes órganos de la organización del Poder Judicial en dicho proceso, especialmente de los del nivel técnico de la Sala, así como la elevada utilización del mismo en el ejercicio de las funciones de ésta, evidencian dicha situación. En relación con el elevado número de acuerdos expedidos por la Sala, resalta que un gran número de éstos tienen características ajenas a las de las decisiones de los órganos de dirección en las organizaciones, como la singularidad e individualidad; asimismo, que en la Sala se ha originado un fenómeno de conservación de competencias, objetivamente injustificado, que incentiva una intervención mayor a la que se espera de un órgano de dirección como la Sala, con las consecuencias que esto trae en su desempeño, en términos de la centralización y acumulación del poder de decisión en la organización.

En contraste, las decisiones a través de las cuales pueden adoptarse verdaderas políticas de administración y de gestión al interior de la organización de la judicatura, como la expedición de reglamentos generales en materia judicial y administrativa, constituyen uno de los ámbitos de más poca acción por parte de la Sala. Bien puede afirmarse que los esfuerzos de la Sala, manifestados en la dinamización hecha del proceso de toma de decisiones durante el periodo analizado, han estado dirigidos principalmente al ejercicio de funciones que no tienen un carácter estratégico o de política, en el sentido propiamente dicho, sino más bien al ejercicio de funciones administrativas que corresponden a niveles inferiores de administración.

De modo que en el marco institucional en el que la Sala está destinada a actuar y en el uso que de su diseño institucional hacen sus operadores, pueden encontrarse algunas de las razones que explican deter-

minados aspectos de su funcionamiento que, pese a los avances alcanzados en algunas materias, siguen siendo objeto de críticas y evaluación, como en el caso del proceso utilizado para la toma de decisiones, conclusión ciertamente relevante como quiera que se cumplen quince años de su establecimiento en el ordenamiento jurídico.