

Justicia e impunidad en Colombia: reflexiones a proposito de una reforma ¿fallida?

ÁNDRES DÁVILA*

- La reforma a la justicia, en curso en el Congreso, modifica sin un análisis cuidadoso el equilibrio de poderes establecido en la Constitución de 1991. Afecta la autonomía e independencia de la Rama y le da mayor capacidad de incidencia al Ejecutivo, mientras el Legislativo se blindo frente a la posibilidad de ser investigado, juzgado y condenado.
- La reforma a la justicia no atiende el conjunto de problemas largamente diagnosticados. Introduce modificaciones en algunos aspectos, como la congestión, pero ni en ellos cuenta con un consenso suficiente para que se pueda esperar que al ser aprobada tenga un impacto significativo.
- La reforma a la justicia parece, de antemano, condenada al fracaso (tanto la comentada en este paper, como la que está saliendo luego de varios debates adicionales y esfuerzos gubernamentales por no dejarla fracasar). Se ha hecho en contravía y sin el aval de quienes la tendrán que implementar, o con avales esporádicos y frágiles resultado de una negociación que no le brinda ninguna legitimidad.
- Al final, la terca posición del Gobierno parecería responder a una extraña combinación de afán reformista, urgencia por recuperar control sobre el aparato de justicia (en contra de lo previsto en la Constitución de 1991) y aprovechamiento de la coalición mayoritaria que le permite sacar adelante las reformas constitucionales y las iniciativas legislativas.

Introducción

Para nadie es un secreto que la justicia en Colombia afronta dificultades, cuestionamientos y retos de diversa índole. Problemas de carácter estructural e histórico que son recurrentemente señalados y que indican, ante todo, una percepción y una realidad de un mal funcionamiento de la justicia en Colombia, de una insatisfacción amplia, y podría señalarse de creciente, de la ciudadanía frente al ejercicio de la justicia como herramienta clave para la solución pacífica e institucionalizada de los conflictos y las diferencias. Y problemas de índole coyuntural que, si bien enfatizan en algunos asuntos en particular, en últimas agregan mayores razones y motivaciones para aumentar lo que se podría denominar como el malestar ante o con la justicia.

En los últimos meses, la atención sobre el tema se ha concentrado en la reforma constitucional presentada por el Gobierno al Congreso de la República, al inicio de su tercera legislatura y que ya comienza el trámite en la cuarta. Ello, en medio de un conjunto de discusiones y cuestionamientos que hablan, ante todo, de la ausencia de consensos. Por ello, este trabajo parte de las siguientes preguntas:

¿Cuál es la estructura y cuáles son las condiciones de operación de la justicia en Colombia? ¿Cuál es el actual equilibrio de poderes, acorde con la Constitución de 1991 y con la evolución político-institucional de estas dos décadas? ¿Cuáles son los principales problemas, los problemas críticos, los factores y características de la denominada crisis de la justicia en Colombia? ¿Qué debemos entender por crisis de la justicia? ¿Qué se debe y qué se puede hacer para solucionar la crisis y los problemas detectados y definidos? ¿Tiene alguna relación la coyuntura de la reforma a la justicia con lo planteado? ¿Surgen soluciones de la aprobación y aplicación de la reforma? ¿Cuáles? ¿Con qué alcance? ¿Qué importancia y alcance tienen dos asuntos mencionados, pero no

incluidos sistemáticamente ni en la discusión ni en las propuestas: la financiación del sector y la información existente? Para avanzar, el documento desarrolla los siguientes asuntos:

En primer lugar, se hace una breve caracterización de la rama judicial en Colombia, para fijar los parámetros de la discusión.

En segundo lugar, se ahonda en la cuestión del balance entre poderes, dado que es allí donde se establecen los rasgos de autonomía e independencia de la rama judicial que hoy parecen constituir un logro no negociable y del cual se desprende cualquier referencia a reforma, transformación.

En tercer lugar, de una manera comprensiva y que considera de antemano la independencia y autonomía de la rama, se hace una síntesis de los principales problemas que afronta, estructural e históricamente, la rama o el servicio o el sector de la justicia.

En cuarto lugar, aunque con plena conciencia de su carácter prioritario, estratégico y urgente, se desarrolla un primer planteamiento en torno al funcionamiento del sistema penal y, en particular a aquello que más afecta la percepción sobre la justicia, como lo es la sensación de impunidad.

En quinto lugar, dada la referencia recurrente pero imprecisa, se examina qué es lo que se debe entender como la corrupción y politización de la justicia, en un esfuerzo por delimitar su significado y alcance y, por tanto, señalar de qué manera ciertas reformas pueden incidir en estos fenómenos y cómo la reforma en curso toca esta situación.

En sexto lugar, y para tener algunos puntos de referencia básicos, se hace una aproximación indicativa al tema de recursos y financiación de la justicia, pero también a la problemática de la información.

Esbozado un marco de referencia inicial y delineados los problemas de mayor envergadura en el funcionamiento de la justicia, se hace, en séptimo lugar, una disquisición sobre la cuestión de encontrar soluciones por la vía reformista. Y por ello, se plantean algunos elementos para ilustrar lo relativo a la reforma en curso, se desarrollan ideas adicionales sobre la reforma deseable y se elaboran algunos planteamientos sobre las reformas posibles.

Al final se elaboran algunas conclusiones y recomendaciones, siempre en la perspectiva de tratar de señalar, desde una mirada comprensiva y pausada, el sentido y alcance de lo que es viable acometer.

La Rama Judicial y la función de justicia en Colombia: una caracterización mínima para entender de qué hablamos

En los términos más amplios y comprensivos, la justicia puede considerarse, ante todo, como una de las tres ramas del poder público, la Rama Judicial. Se reconoce que, si bien desde antes era ya uno de los tres poderes, en la Constitución de 1991 su importancia fue reconocida y se adoptó un diseño institucional de vanguardia, tendiente a darle el lugar y el papel correspondiente. De allí, la mención permanente a dos rasgos que son tanto políticos, como jurídicos, institucionales y organizacionales: la independencia y autonomía de la rama judicial, lo cual ha terminado por convertirse, para bien y para mal, en un ethos, en un rasgo que forma parte de su naturaleza y que va mucho más allá de lo que en primera instancia esas dos palabras parecen significar.

En ese nivel, como rama del poder público, se encuentra junto con el ejecutivo y el legislativo en la conformación básica del poder político e institucional prevaleciente en Colombia. Por tanto, con estas otras

dos ramas se ha establecido un esquema de pesos y contrapesos, así como de colaboración armónica, en aras de contribuir a los fines de la sociedad colombiana previstos en la Constitución. En términos generales, su tarea fundamental, brindar justicia de manera oportuna y pertinente a la ciudadanía, da cuenta de su carácter estratégico en la configuración y consolidación de un régimen democrático. De hecho, más allá de problemas estructurales, déficits, vacíos y carencias en la prestación del servicio de justicia, se han reconocido su independencia y autonomía, los dos rasgos señalados, como factores de enorme relevancia para la conformación de un Estado social y democrático de derecho. La Constitución de 1991 confirmó y profundizó estas características, al desarrollar una arquitectura institucional proclive a esos rasgos, aun cuando mantuviera una dependencia funcional del Poder Ejecutivo en la asignación de sus presupuestos de funcionamiento e inversión.

En su estructura actual, la rama está compuesta por dos grandes instancias. De una parte, por todo el aparataje asociado a las distintas jurisdicciones que conforman la justicia ordinaria (civil, laboral, de familia, penal), a la del contencioso administrativo, a las otras especialidades de la justicia (como es el caso de la justicia penal militar, o la justicia indígena), las Altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), y el Consejo Superior de la Judicatura. Este aparataje está organizado y administrativamente gobernado por el Consejo Superior de la Judicatura, a través de sus salas Administrativa y Disciplinaria. Y de éste depende la operación y funcionamiento de las distintas jurisdicciones a través de jueces y magistrados distribuidos por todo el territorio de acuerdo con lo previsto en el Mapa Judicial. Pero, en el ejercicio de la justicia, en la aplicación de justicia, son jueces y magistrados, de acuerdo a lo previsto en los respectivos códigos y códigos de procedimiento, los que aplican

justicia o administran justicia. El aparato judicial está conformado por alrededor de 20 mil funcionarios, de los cuáles algo más de 4 mil son jueces de la República¹. Si son los jueces y magistrados quienes administran justicia en juzgados, tribunales y Altas Cortes, el Consejo Superior de la Judicatura se encarga de dos labores: administrar la administración de justicia y velar disciplinariamente por el desempeño de los operadores y los abogados.

Contrario a lo que muchos pudieran pensar, Colombia se encuentra en una posición intermedia, en la cual registra un índice de jueces por cien mil habitantes de entre 10,4 en 2004 y 11,7 en 2008, el cual resulta similar al de países como España (10,7 jueces en 2008), Francia (9,1 jueces en 2008) e Italia (10,2 jueces en 2010). Así las cosas, nuestro país supera a la mayoría de países de la región, está por debajo de Costa Rica y Uruguay, y alcanza niveles equiparables al de varios Estados tomados como referente en materia internacional.

De otra parte, por la Fiscalía General de la Nación, entidad creada por la Constitución de 1991, cuya función básica es la investigación y acusación de los sospechosos de haber cometido crímenes que son objeto de la acción de la justicia penal. En su primera década de existencia, la Fiscalía jugó un papel híbrido, en tanto seguía vigente un sistema penal inquisitorio. Desde el año 2004, se aclaró y definió la función de investigación y acusación, con la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio. En cuanto a tamaño, la Fiscalía tiene también algo más de 20 mil funcionarios, cifra que ha venido creciendo en respuesta a nuevas exigencias y tareas: justicia y paz, derechos humanos, anticorrupción, y que se verá incrementada con el traslado de más de 2328 investigadores, antes detectives, del DAS al Cuerpo Técnico de Investigaciones y con la creación de 1587 cargos en 2011. El último dato que se encuentra, en comparativo, es de 7,7 fiscales por cada cien mil habitantes para 2006 y ha aumentado a 7,9 para 2011,

que lo ubica por debajo de Costa Rica y Uruguay, pero por encima de los demás países de la región².

Adicionalmente, de manera paulatina se ha desplegado, en calidad de operadores de justicia, un conjunto de mecanismos e instancias que complementan por la vía formal el ejercicio de la justicia, y por la vía no formal, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Caben allí las figuras asociadas a la conciliación en derecho y en equidad, el arbitraje, los jueces de paz, que conforman ya una oferta estable, permanente, de mecanismos y figuras habilitadas para resolver, desde la justicia, las diferencias y conflictos de todo orden entre los ciudadanos y, sobre todo, para facilitar el acceso.

Ver anexo 1: Estructura de la Rama Judicial en Colombia

Balance entre poderes: la autonomía e independencia de la rama judicial como un logro no negociable

La Constitución de 1991 estableció, en su articulado, un conjunto de consideraciones que precisan el alcance y sentido de estos dos principios básicos de la separación y equilibrio de poderes vigente en Colombia. Además de señalar que la Justicia es una función pública, indica que sus decisiones son independientes y que su funcionamiento será desconcentrado y autónomo³. Establece además, artículo 113, que en Colombia hay tres ramas del poder público, las cuáles funcionan separadamente pero deben colaborar armónicamente.

En esencia, queda así plasmada la naturaleza fundamental de la autonomía e independencia de la Rama Judicial, la cual será luego precisada a través de la Ley Estatutaria para la Administración de Justicia, artículo 5 de la Ley 270 de 1996⁴. Ahora bien, esa naturaleza fundamental en el

ejercicio de la función pública, tiene distintos componentes y mecanismos para ser desarrollada.

Un primer ámbito de desarrollo se plantea en el terreno de los principios básicos de configuración del Estado Social y Democrático de Derecho que plasma la Constitución de 1991. Significa, entonces, que en sus actuaciones y decisiones para ejercer la función pública de administración de justicia, la Rama a través de sus jueces y magistrados no tiene ningún superior jerárquico, ni ninguna dependencia política, institucional o administrativa, salvo las previstas dentro del propio proceso de administrar justicia.

Un segundo ámbito de desarrollo se manifiesta en el delicado y complejo marco de pesos y contrapesos establecido en la Constitución en relación con la función nominadora y de selección de funcionarios como los de los órganos de control y del poder electoral. Asunto éste que no existía bajo la Constitución de 1886, pero que sin duda le otorgó un margen de maniobra e incidencia acorde con la nueva naturaleza de la Rama, pero también en franca relación con las modificaciones en los mecanismos de selección de sus miembros, los requisitos para acceder a los altos tribunales y los períodos estrictos de ejercicio de sus magistraturas.

Un tercer ámbito de desarrollo se encuentra en lo relativo a la configuración de un aparato institucional y organizacional para hacer efectivos estos principios fundamentales. Tanto el Consejo Superior de la Judicatura, como ente encargado de la administración de la Administración de Justicia (valga la redundancia), como la Fiscalía General de la Nación, han tenido la potestad de administrar a cuerpos significativos de funcionarios, instalaciones, recursos desde los cuales se ha concretado la función de administrar justicia. En esto y a diferencia del esquema existente bajo la Constitución de 1886, la Rama a través de estas dos instancias, ha contado con

mucha mayor capacidad de gerencia y decisión, contrario al papel subordinado al Ministerio de Justicia y, por ende, al Ejecutivo, que existía previamente.

Ahora bien, ¿qué ha sucedido en la práctica con estos tres grandes ámbitos de desarrollo de la autonomía e independencia de la Rama Judicial? Sin entrar en un análisis estructural de la cuestión, vale la pena ilustrar con referencias y ejemplos esta materia.

En relación con el aspecto fundamental de la capacidad indiscutida para tomar decisiones y administrar justicia de acuerdo con las consideraciones de jueces y magistrados, y el sustento previamente desarrollado para ello, la Rama ha establecido desde sus distintas jurisdicciones y especialidades, y en relación con diversos tipos de decisiones, una conducta que recoge y manifiesta a plenitud la apropiación de esos dos principios. Como es obvio, ellos se han hecho manifiestos en relación con asuntos relacionados o bien con el Alto Gobierno o directamente con el Presidente de la República como figura icónica de la Rama Ejecutiva del Poder Público, lo cual se puede constatar en decisiones tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia que han sido de mal recibo y obligatoria aceptación por parte de los más altos funcionarios del Estado. Habría varios ejemplos para ilustrar, pero baste con mencionar la decisión de no aprobación de la segunda reelección, las decisiones en torno a la validez o no de los materiales informáticos encontrados en la operación donde fue abatido alias Raúl Reyes, miembro del Secretariado de las FARC, o los procesos de juzgamiento a altos exfuncionarios del gobierno de Álvaro Uribe Vélez que, en tanto presuntos responsables de hechos delictivos, han sido objeto de medidas por parte de jueces o por la propia Corte Suprema de Justicia.

En relación con el Congreso, como representante de la Rama Legislativa del Poder Público, tanto lo sucedido en torno al

famoso Proceso 8000, como lo adelantado en relación con la denominada "Parapolítica", son ejemplos fehacientes de la actuación vertical de jueces y, en este caso, de la Corte Suprema en su calidad de juez de tales aforados. La eliminación de la inmunidad de los congresistas, como parte de las transformaciones que en este ámbito incluyó la Constitución de 1991, abrió el camino a esta nueva y distinta circunstancia. De nuevo, allí no ha valido ni la potencial capacidad del Congreso para modificar la legislación y transformar el equilibrio de fuerzas, ni las influencias potenciales del Ejecutivo en la protección o defensa de congresistas cercanos y leales al Ejecutivo.

Precisamente, el papel desarrollado por la Corte Constitucional, por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado, y en algunos casos pero con menor claridad y consistencia por la Fiscalía General de la Nación, durante los mandatos del presidente Álvaro Uribe Vélez, han reforzado y reiterado el carácter fundacional y fundamental de contar con una Rama Judicial autónoma e independiente. Claramente, el ejercicio político e institucional de tal autonomía e independencia jugaron un rol estratégico en relación con el potencial desnivel del equilibrio de poderes hacia el Ejecutivo en razón de la figura de la reelección, pero también en razón de un modo específico de ejercicio del poder presidencial y de una coyuntural pero crítica tensión en la relación entre las altas cortes y la cabeza de la Rama Ejecutiva. La conclusión del proceso, hasta hoy, ha puesto de manifiesto la importancia de tener una Rama Judicial capaz de jugar un rol de contención frente a excesos de poder de la Rama Ejecutiva y, por esa misma vía, de proteger la configuración de un régimen democrático en Colombia.

Puesta en perspectiva, y bajo el reconocimiento del carácter presidencial del régimen político colombiano y de un marcado presidencialismo como rasgo básico del diseño institucional prevaleciente

incluso después de la Constitución de 1991, la autonomía e independencia de la Rama Judicial han constituido, ante un poder legislativo crecientemente dependiente del Ejecutivo (por la vía de las coaliciones mayoritarias, del clientelismo y, en general, de la dinámica con la que opera el sistema político colombiano), el fiel de la balanza, la instancia de contrapeso que, en lo político e institucional, han matizado y equilibrado una tendencia prevaleciente⁵.

Obviamente, esta lectura del proceso no excluye ni niega una dinámica de intereses, negociaciones y acuerdos que admiten también cuestionamientos en torno a posibles procesos de politización o injerencia indebida en aspectos complejos de la relación entre los tres poderes. Sin embargo, para efectos del planteamiento de fondo que aquí se quiere desarrollar, la lectura propuesta ocupa un lugar prioritario en el análisis.

En cuanto al ámbito de los pesos y contrapesos, hay dos niveles distintos pero entremezclados que hacen un tanto más difícil una lectura positiva y propositiva de cómo los diseños institucionales para la nominación y provisión de determinados cargos reflejaron un efecto positivo de la autonomía e independencia de la Rama. Un ejemplo claro de este resultado híbrido lo presenta la Corte Suprema de Justicia. De una parte, jugó un claro rol de contención y defensa del equilibrio de poderes en la elección del Fiscal General de la Nación, que estuvo sometido a la indefinición hasta tanto no se modificó la terna nombrada por el Presidente de la República. Y ello, en una clara consideración de las implicaciones que podía tener para el ejercicio de investigación y acusación la escogencia de un Fiscal de una terna totalmente plegada a los designios del Ejecutivo. Pero igualmente, la propia Corte ha encontrado enormes dificultades y tropiezos para sustituir a sus propios magistrados, a causa de divisiones y faccionalismos que impiden que se tengan las mayorías

requeridas en estos procesos. Algo semejante se podría señalar de los procesos de nominación de los candidatos a las Salas del Consejo Superior de la Judicatura, procesos en los cuáles parece haberse hecho gran concesión hacia fuerzas o intereses políticos muy claros dentro del Congreso o dentro del mismo Consejo, sin que la labor de las Altas Cortes haya reflejado los mismos y estrictos controles de autonomía e independencia que se han querido resaltar. No obstante, cabe señalar que no es de público conocimiento un estudio sistemático, riguroso, profundo, sobre las características de los procesos de nominación y decisión, ni sobre sus efectos e implicaciones, con lo cual las percepciones coyunturales de determinados funcionarios, corrientes e instancias terminan por sesgar la visión sobre el asunto.

Finalmente, en el ámbito de su propia administración y operación como órgano encargado de administrar la administración de justicia, en general, que es el campo del Consejo Superior de la Judicatura, y en el de la investigación y acusación en la justicia penal, que es el campo de la Fiscalía General de la Nación, el esquema previsto en la Constitución de 1991 les dio capacidades, responsabilidades y oportunidades que previamente no se habían tenido. De entrada, tanto el uno como la otra, han tenido la posibilidad de establecer su propio Plan de Desarrollo y su presupuesto anual, el cual elaboran, presentan y es inicialmente aprobado por las instancias del Ejecutivo previstas en cada caso. Allí, pese a pasos importantes en autonomía e independencia para asegurarse su propia dinámica de operación institucional y financiera, la Rama ha conservado una dependencia básica en este aspecto, pues está sujeta a los procedimientos previstos por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación para la formulación, aprobación y ejecución de sus presupuestos de funcionamiento e inversión, aun cuando la aprobación definitiva del presupuesto anual se haga en el Congreso e igual suceda cada cuatro años

con la Ley del Plan. Pero es precisamente en este ámbito, donde la falta de una clara definición política, institucional y técnica ha conducido, como se plantea más adelante, al establecimiento de una negociación segmentada, coyuntural, sujeta a intereses particulares o acotados, sin que ello redunde en un práctico y concreto proceso de fortalecimiento por la vía de la profundización y consolidación de la autonomía e independencia de la Rama.

Se podría señalar, a modo de síntesis de lo expuesto, que la autonomía e independencia constituyen un logro que no es factible revertir ni acotar, aunque su desarrollo sea desigual y distinto de acuerdo con niveles, procesos y circunstancias. En términos políticos, su significación y relevancia resultan innegables; en lo institucional ofrecen resultados relevantes y estratégicos en términos de la consolidación de una institucionalidad democrática y, de allí, que resulte cuestionable el propósito de la reforma de quitar tales competencias a las Altas Cortes, sin un adecuado ejercicio de recomposición de pesos y contrapesos; y en lo organizacional, administrativo, ofrece resultados particularmente frágiles y que, por lo pronto, sólo propician equilibrios subóptimos e incentivos hacia un empeoramiento de las condiciones hoy vigentes.

Síntesis de los principales problemas: a propósito de la cuadratura del círculo

Diagnósticos recientes, como los que se encuentran en los planes nacionales de desarrollo (que por Constitución incorporan los planes de la rama y de la Fiscalía General de la Nación) y en documentos como “Colombia 2019: Visión Colombia II Centenario: Garantizar una justicia eficiente, propuesta para la discusión”⁶, ordenan la problemática en torno a varios lineamientos problemáticos. Para efectos de lo que aquí interesa, se enuncian los siete lineamientos, pero se desarrollan breve-

mente sólo los que conciernen de manera más relevante a este análisis. Se habla allí, entonces, de problemas del siguiente tenor:

- Oferta desarticulada y dificultades de acceso, para lo cual se propone racionalizar el servicio de justicia y mejorar el acceso.
- Problemas de productividad, mora y congestión, para lo cual se proponen medidas que agilicen la capacidad de respuesta, mejoren la productividad y permitan disminuir la congestión y la mora.
- Impunidad y dificultades en el funcionamiento del sistema penal, para lo cual se propone fortalecerlo bajo su nueva modalidad oral acusatoria, con impacto en los índices de impunidad.
- Problemas en la convergencia entre el sistema penal y los impactos y requerimientos de la justicia transicional, para lo cual se propone adelantar los procesos de adaptación y articulación requeridos.
- Hacinamiento y fragilidad en el sistema penitenciario y carcelario, para lo cual se propone rediseñar y robustecer su capacidad institucional con miras a responder adecuadamente a los actuales requerimientos.
- Ausencia de información de registro y estadística, actualizada y disponible, que permita tener una perspectiva clara y en tiempo real de la situación de la justicia en Colombia, para lo cual se propone fortalecer los sistemas de información, de sistematización y de telecomunicaciones del sector.
- Dificultades en la formación y en los parámetros de ética judicial y del ejercicio de la profesión de abogado, para lo cual se propone modernizar tanto la formación como los parámetros de ética y del ejercicio de la profesión.

Esta enumeración de problemas, que no es exhaustiva, ha sido compartida por el Gobierno y la Rama y es, desde un cierto punto de vista, una mirada intraestatal. Visto desde fuera, cabe agregar asuntos como la politización y la corrupción y, particularmente, la captura de la justicia por diversos intereses y poderes, especialmente a nivel local, asunto que se trata un poco más adelante.

Esta enumeración, además, no debe ignorar la preocupación por la calidad, oportunidad y pertinencia del servicio de justicia, que se manifiesta en la satisfacción y la imagen que los usuarios tienen de éste y, en general, en la legitimidad del sector para la ciudadanía, cuestión que es transversal a varios de los lineamientos aquí señalados.

En efecto, tiene relación con las facilidades o dificultades para acceder a sus mecanismos, a la oferta existente y al conocimiento que de ésta se tiene; está en permanente interacción con la eficiencia y eficacia con que se resuelven los procesos, lo que se traduce en la relación con los problemas de productividad, mora y congestión; además, impacta de manera clara a la opinión pública en las referencias a la impunidad y en la capacidad del sistema para condenar a los culpables de delitos penales; reitera los problemas detectados, diagnosticados y, en definitiva, no suficientemente atendidos de la gestión de la información, el registro, las estadísticas sobre la justicia; y tienen que ver con los problemas de formación y capacidad de los operadores del sistema (jueces y magistrados, principalmente) para dar señales de eficacia, eficiencia y transparencia en el desarrollo de sus funciones.

Como lo señala el DNP, “no obstante, pese a que en el país se han hecho numerosas reflexiones sobre el particular, éstas no han contado con un respaldo estadístico robusto que dé sustento a muchas de las apreciaciones y recomendaciones formuladas para el mejoramiento en la calidad del

servicio”⁷. Y, a pesar de que se han realizado varias encuestas a jueces, magistrados, abogados, litigantes y partes en los procesos, sólo se tienen respuestas parciales sobre el comportamiento del sistema, sin que se logre “una percepción integral sobre la calidad del servicio ni sobre preocupaciones como el grado de transparencia del sistema”⁸.

El sistema penal y la impunidad: ¿reformar o evaluar?

Desde mediados de la década de los años noventa se hizo corriente la referencia a los enormes índices de impunidad presentes en la justicia penal colombiana. Las aproximaciones lideradas por muy prestigiosos economistas, en general desconocedores de los intrínsecos del derecho penal, establecieron de todas formas un referente muy fuerte, política y socialmente aceptado, sobre la “realidad” del fenómeno. Como lo muestran diversos otros trabajos, tales mediciones ni son tan precisas, ni son tan contundentes. De hecho, es factible encontrar, desde entonces, una larga lista de ejercicios que apuntan en la misma dirección y que dependiendo de quienes lo desarrollan y para quien lo hacen, obtienen un conjunto disímil y prácticamente incomparable de resultados⁹.

Que esto suceda y que no haya sido posible establecer un índice consensuado y compartido de impunidad reitera la complejidad técnica y político-institucional del asunto, pero no niega la existencia de un problema serio en torno a la investigación, acusación, juzgamiento y condena de los delincuentes que, de manera criminal, violan la ley. Cabe señalar, sin embargo, que frente al problema de la impunidad el Estado colombiano no se ha quedado quieto. Por el contrario, si hay una especialidad de la justicia que ha estado sujeta a continuos, sucesivos y amplios remezones, ha sido la de la justicia penal.

De entrada, hay que señalar que en el año 2000, a través de la Ley 600, se adoptó un nuevo Código Penal. Menos de tres años después, entró en vigencia una de las reformas de mayor alcance en la materia, con la adopción, vía la Ley 906 en desarrollo del Acto Legislativo No. 1 de 2002, del Código de Procedimiento Penal que adoptó para Colombia el Sistema Penal Oral Acusatorio, SPOA. La amplitud, profundidad y alcance de esta reforma hizo que su adopción se hiciera de manera paulatina, entre 2005 y 2008, hasta cubrir todo el territorio nacional. No obstante, a la paulatina y sucesiva implementación del nuevo sistema, se sumaron muy rápidamente dos procesos que es necesario considerar, por cuanto a la ya compleja adaptación y adecuación de instituciones y funcionarios involucrados en los procesos, se sumaron los aspectos que se quieren resaltar.

Sobre la implementación, es importante insistir en que implicó un modo de actuar, operar, proceder y reaccionar totalmente nuevo y distinto, para todos los involucrados: fiscales, jueces, defensores, policía judicial, detenidos. Proceso que incluía, para viabilizar su operación, a la Fiscalía, al Consejo Superior de la Judicatura, al Instituto Nacional de Medicina Legal, al DAS, a la Policía Nacional. De allí la prudencia en desplegarlo por fases hasta completar el conjunto del territorio, tratando de dar tiempo y espacio para que cada una de las instancias involucradas pudiera ponerse en la disposición adecuada, de infraestructura, funcionarios y recursos, para responder a los nuevos desafíos provenientes del SPOA. Como se evidencia, el proceso de transformación no era para nada sencillo y menos frente a algunas expectativas de que los cambios generarían justicia expedita, contundente, pero justa. Claramente, el reto resultaba enorme y difícil de resolver. Pero precisamente, a ellos se agregó el subproducto de dos procesos que habrían podido resolverse de manera diferente.

De una parte, la adopción del nuevo sistema estableció que los procesos previamente existentes seguirían la ruta o rutas establecidas. Así las cosas, la jurisdicción penal ha tenido que trabajar simultáneamente con, al menos, cuatro sistemas: el anterior a la Ley 600, el posterior a la Ley 600 pero anterior a la puesta en marcha de la Ley 906, el generado con la vigencia parcial de la Ley 906 pero que dependiendo de la región podía tener casos de los otros sistemas previos y el de plena vigencia de la Ley 906. Con seguridad, habrá quienes señalen una mala comprensión del asunto y una situación bastante menos compleja que la reseñada. Sin embargo, para los operadores y en circunstancias de capacitación precaria o incompleta, el rompecabezas normativo coincide al menos en algún grado con lo señalado.

De la otra, en el año 2005 se aprobó la Ley de Justicia y Paz con una normatividad penal especial, producto de los acuerdos establecidos entre el gobierno y los grupos paramilitares. Con esa normatividad, un ejercicio adicional de establecer qué procesos seguían y cuáles no pues eran asumidos por las disposiciones de la norma de justicia transicional, se agregó al panorama complejo reseñado. Y con posterioridad fue aprobado, también, el Código de Infancia y Adolescencia con un nuevo esquema y lineamientos respecto a la responsabilidad penal de adolescentes, SRPA.

Como se ve, la adopción e implementación del nuevo sistema implicó una ruptura compleja respecto de lo previamente existente. A algo menos de siete años de haber iniciado su implementación y con la advertencia de recurrentes modificaciones a los códigos, especialmente en la perspectiva de incrementar penas para determinados delitos, el sistema lleva menos de cuatro años de implementación en todo el territorio. Como es de esperarse, en este período y con la compleja trama de reglas cambiantes, a la fecha apenas los operadores e intervinientes en los procesos están

pasando de la experiencia inicial con el nuevo sistema, a la adopción de prácticas generalizadas y de jurisprudencia bajo un nuevo conjunto de prácticas como lo son las derivadas de la aplicación de la oralidad en la resolución de los procesos.

Como es obvio, presenta ya algunos resultados y cifras que vale la pena tener en cuenta, al igual que aspectos que siguen pendientes y en los cuáles no se ha logrado una respuesta eficaz. Pero en la realidad y aun con la presión por establecer una evaluación contundente sobre la eficacia o ineficacia del Sistema, es de la mayor relevancia insistir en la necesidad de acometer con rigor, precisión y sistematicidad, un ejercicio de balance de los resultados, los productos y los impactos del sistema. Algo parecido a lo que, de manera un tanto acelerada, se ha previsto en relación con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, hoy en pleno ejercicio de una evaluación institucional.

Pese a la inexistencia de un tal trabajo, hay consenso relativo en que el SPOA ha resultado eficaz para los casos en flagrancia y, por ende y en general, para delitos de común ocurrencia pero no los de mayor impacto. En estos casos, la reducción en los términos para el proceso en su conjunto resulta relevante¹⁰. Los casos de flagrancia han puesto en evidencia, aunque no de manera exclusiva, los rasgos garantistas del sistema. Cualquier mal procedimiento en la captura y coacción de la libertad para un implicado puede resultar en su liberación por disposición del juez de control de garantías. Aunque en una primera reacción ante estos hechos, se ha cuestionado y “condenado” a los jueces, paulatinamente, fiscales e investigadores han entendido la lógica prevaleciente en el sistema y la necesidad de ser precisos y contundentes en la ejecución de los términos y procedimientos indicados.

Igualmente, no ha sido tan eficaz en aquellos casos que requieren una capacidad de investigación y desarrollo de pruebas

importante, generando de nuevo situaciones de acumulación de procesos a la espera de resolución de pruebas y avances investigativos, que en no pocas ocasiones terminan en el vencimiento de términos.

Pero, adicionalmente, empieza a mostrar la adopción de un determinado conjunto de alternativas que todavía resultan extrañas para los operadores, los involucrados, los observadores y analistas de lo que está sucediendo, especialmente en lo que tiene ver con la utilización del principio de oportunidad, la aceptación de cargos para disminuir la pena, constituyéndose en testigos, etc. En este aspecto, apenas se están teniendo experiencias todavía iniciales y no generalizadas, por lo cual no es tan fácil establecer evaluaciones y conclusiones contundentes, aunque ciertas decisiones se constituyan en el epítome de los desafueros, bien por el exceso de rigor: altas condenas por delitos “no graves” como engañar con un billete falso, tocar la nalga a una mujer en la calle, etc., o bien por la imposición de penas leves ante la magnitud de los delitos: como ha sido la reacción ante los casos de las sentencias a los Nule, responsables del carrusel de la contratación y de los problemas en la ejecución de varias obras de importancia en Bogotá y en el resto del país.

Este recuento de algunas de las características y las complejidades en la implementación del sistema permiten señalar que ciertos juicios de carácter público resultan, cuando menos, apresurados e injustificados¹¹. Ejemplo adicional de las cargas que sectores generadores de opinión le añaden al sistema, a sus operadores y, en general, a la traumática situación de la justicia penal en Colombia.

Precisamente, por lo delicado, complejo y difícil del asunto, los balances tienen que ser muy bien sopesados, cuidadosamente establecidos y conscientes de que un juicio contundente pero equivocado puede significar el retraso por años, casi décadas,

de la adopción de medidas adecuadas para corregir los problemas, deficiencias, vacíos y errores encontrados.

Ahora bien, cualquier cambio debe tener la capacidad de hilar, con un sentido prácticamente artesanal, los requerimientos en eficacia, garantismo, adopción de nuevas prácticas procesales, hasta conseguir que las decisiones legítimas permitan paulatinamente disminuir la percepción de impunidad, mientras nuevos pasos en la dirección adecuada facilitan la disminución real, por términos, resultados, administración de justicia en lo penal, de la impunidad.

Corrupción y politización: ¿de qué estamos hablando?

En años recientes se ha caracterizado con frecuencia la crisis de la justicia en relación con problemas de corrupción y politización. De entrada, es importante señalar que se trata de dos asuntos de índole diferente aunque en determinadas circunstancias y situaciones aparezcan entremezclados. Vale la pena, entonces, intentar una reseña de cada uno de los asuntos por separado y con menciones explícitas a los puntos aparentes o ciertos de contacto y mezcla.

Vale la pena empezar por el tema de la politización. Como es obvio, la configuración de la Rama Judicial del Poder Público en Colombia hunde sus raíces en la propia configuración del Estado colombiano y su institucionalidad. Resulta importante señalar que históricamente, la justicia sufrió procesos semejantes a los de otras instancias institucionales de particular peso y relevancia en la configuración del régimen político colombiano. Es decir, se caracterizó por una relativa debilidad y precariedad, así como por estar subsumida a la lógica y desarrollo del bipartidismo colombiano. En tal sentido, una historia del proceso daría para establecer períodos, avances, retrocesos en cuanto a la conformación de un

poder público autónomo e independiente y suficientemente institucionalizado. Pero dado que no es el propósito de este documento, baste con señalar que al igual que la Fuerza Pública, la Justicia consigue un proceso de fortalecimiento y consolidación que coincide con la modernización del Estado colombiano, que se da de manera muy rápida y que coincide con el período del Frente Nacional. En éste, y en reacción al temor con los efectos de la dictadura militar y al propio proceso de despolitización bipartidista que paulatinamente va sufriendo la sociedad colombiana, se hace posible la construcción de una institucionalidad más sólida, más estable y, en principio, regida por los valores propios de la pretensión de una justicia eficaz y capaz de responder, institucional, objetiva, neutralmente en términos partidistas, a las exigencias de una sociedad en acelerado proceso de modernización y urbanización. El proceso, inevitablemente, va a tener claros resultados en su resultado definitivo: hay un crecimiento y solidificación del aparato judicial en todas las especialidades y a nivel nacional, reforzando un espíritu de cuerpo y una estructura autocontenida y con sus propias reglas de operación y funcionamiento, que se refleja por ejemplo en la vigencia y perduración de la carrera judicial y en la existencia de un fuerte sindicalismo representado en Asonal Judicial. Pero en ese mismo proceso y de manera común a lo sucedido en muchos otros ámbitos de evolución del Estado colombiano, funcionarios e instancias van a generar mecanismos clientelares de apropiación, reproducción y acomodación con las fuerzas políticas nacionales, regionales y locales.

Sobre este proceso en desarrollo entroncan dos fenómenos que impactan de manera significativa a la sociedad y al Estado en Colombia. De una parte, la aparición e injerencia creciente del narcotráfico, de los carteles y de las agrupaciones ilegales armadas que se conforman para potenciar y proteger sus intereses. De la otra, la adopción y puesta en marcha de la Constitución de 1991, que introduce

cambios significativos en las condiciones de implementación de la administración de justicia, pero que recoge y potencia procesos de cambio en los partidos, en la dinámica del sistema político y en la propia configuración y funcionamiento del Estado. Entre los dos procesos, cabe señalar, a no dudarlo, la Toma del Palacio de Justicia por el M-19 en 1985 y la posterior recuperación en cabeza de las Fuerzas Militares, que retrotrajo al sector a un lugar de fragilidad, sensibilidad y necesaria respuesta ante la agresión y las consecuencias de tan cruento episodio.

En consecuencia, con la adopción de un modelo garantista y que profundizaba la autonomía e independencia gracias a la Constitución de 1991, la Justicia en Colombia encontró un espacio para reafirmar y potenciar su institucionalidad, su organización y espíritu de cuerpo y, en un cierto sentido, para fijar sus propios parámetros y reglas de operación. Ello, al tiempo que definía, no sin tensiones y contratiempos, la interlocución de sus máximas instancias con los otros dos poderes, así como las tensiones internas, denominadas choque de trenes, principal pero no únicamente entre la Corte Constitucional, de reciente creación, y la Corte Suprema de Justicia. Ejemplo principal de la afirmación de la justicia como un poder independiente y con mayor injerencia en el día a día de la política lo constituye la Corte Constitucional, con un rol de incidencia en las determinaciones de mayor calado para el futuro de la democracia colombiana.

No obstante, este proceso de consolidación y confirmación de su entidad institucional, tuvo también desarrollos desiguales y de diverso tipo. Ante las transformaciones en curso, se redefinieron las relaciones, las interacciones y los circuitos de influencia e intercambio con los otros poderes y en los distintos niveles. Con un sistema de partidos en crisis y recambio, con procesos de descentralización inicialmente profundizados y acelerados y luego frenados y

recortados, se hicieron posibles distintos modos y mecanismos de interacción e injerencia. El aparato judicial, en tal sentido, se adaptó, se adecuó y sacó provecho de las transformaciones y posibilidades, pero también quedó inmerso en dinámicas de intercambio e intermediación política no necesariamente favorables para su fortalecimiento y mayor capacidad, sino sujeto a otras dinámicas de negociación e intereses.

Empero, no es de esta politización, cotidiana, sujeta a los vaivenes de las burocracias y los predominios políticos en lo local y regional, de la que se quiere hablar en este apartado. La mencionada hasta aquí, está ahí, se ha transformado y adaptado y, con todos los cuestionamientos que se quieran y puedan hacer, coincide también con procesos de institucionalización, de fortalecimiento, de desprendimiento respecto de los esquemas bipartidistas y presidencialistas que pesaron mucho a lo largo del siglo XX. Y en esta tensión, esta politización requiere de un mejor y desapasionado diagnóstico para precisar qué y cómo corregir aquellos rasgos menos deseables. Solo que, a diferencia de otros momentos históricos, cualquier intento de cambio tiene que considerar que hoy el aparato de justicia tiene un enorme espíritu de cuerpo y capacidad de defensa corporativa de sus intereses. Y que esto los hace un actor institucional particularmente sólido para cualquier negociación y un factor clave de equilibrio en cuanto a configurar un régimen democrático con equilibrio relativo de poderes.

La politización que se cuestiona con mayor énfasis parece ser la que se deriva de la capacidad de la Rama para postular, para elegir y para fijar sus mecanismos de relevo y reemplazo. Sobre esto último, cabe señalar que se pasó de un sistema de plena cooptación a uno de relativa, en tanto los listados para proveer los cargos los elabora el Consejo Superior de la Judicatura, pero la decisión la toma de manera autónoma cada corporación en consonancia con

reglas internas que, inevitablemente, tienen en algún punto interacción con otros poderes. Sobre lo primero, el argumento que se ha venido señalando con mayor énfasis indica que, en tanto las Altas Cortes y el Consejo Superior de la Judicatura tienen la potestad de postular o de elegir, se generan incentivos para establecer negociaciones de índole política que llevan a que se desentiendan de sus funciones y entren a establecer arreglos en cuanto a cuotas de poder o alcance y tipo de decisiones, pero también a desarrollar la politización señalada previamente, es decir, a fijar cuotas en términos de cargos y personas que deben ser nombradas dentro de las entidades cuyos jefes son o postulados o elegidos por las corporaciones.

Sin duda, algo de esto ha sucedido de 1991 a hoy y sería factible establecer dinámicas perversas, de clara politización y de mala utilización de los mecanismos previstos. Sin embargo, cuando se mira con una perspectiva más amplia la cuestión e, incluso, se hace una revisión comparada del asunto, hay un aspecto inicial que no se puede desconocer y que las Altas Cortes han señalado a lo largo de los distintos procesos de reforma: el modelo que se estableció en la Constitución de 1991 corresponde sin duda a un esquema de pesos y contrapesos entre los tres poderes, coincidente con una perspectiva clara de fortalecimiento y empoderamiento de la Rama Judicial a partir de su consideración como autónoma e independiente y, por ende, capaz de participar en conjunto con las otras Ramas, en igualdad de condiciones y responsabilidades, de la configuración del conjunto del Estado colombiano, bajo un propósito claro de equilibrio de poderes y de colaboración armónica entre ellos. Ese esquema de pesos y contrapesos puede ser ajustado y sometido a revisión y reformas, pero resulta claro que su eliminación requiere de análisis y consideraciones de fondo, y no de reacciones subrepticias y del aprovechamiento de una coyuntura política de desprestigio y de una coalición poderosa en el Congreso para su

abrupta transformación. Aun más, cabe recordar que la aprobación de la reelección presidencial obró ya en contra de este esquema y potenció de manera muy concreta el predominio del Presidente o del Poder Ejecutivo en la conformación y elección de determinadas instancias y dignatarios, como se pudo experimentar en relación con la Corte Constitucional o la Fiscalía General de la Nación.

En consecuencia, es innegable que a una mayor autonomía, independencia y capacidad de la Rama, luego de un proceso de fortalecimiento institucional no exento de procesos traumáticos y de la generación de redes clientelares, le ha correspondido una dinámica de politización importante que es necesario tener en cuenta y considerar adecuadamente, pero que no sólo tiene desarrollos negativos. La consideración de los pesos y contrapesos y del equilibrio de poderes es fundamental en este aspecto, so pena de introducir modificaciones que en últimas impliquen un retroceso o un salto al vacío en cuanto a la configuración y consolidación de un régimen político democrático.

En cuanto a la corrupción, cabe señalar al menos tres tipos de estructuración de estos fenómenos en relación con la Rama Judicial post 1991. De nuevo, hay una corrupción menor, más o menos extendida, que se activa y opera en relación con los otros poderes y los poderes regionales y locales y que está asociada al otorgamiento de prebendas y favores, o a la activación y agilización o postergación de decisiones en cuanto a procesos muy específicos y que ponen en juego intereses particulares o de figuras que coyunturalmente tienen capacidad de incidencia y se benefician de los arreglos burocrático-institucionales en que pueden participar. Es una corrupción que se entremezcla con las negociaciones de corte clientelar y con las transformaciones de lo que se podría denominar la construcción micro de redes políticas y clientelares en consonancia con los diseños institucionales establecidos. Es una corrupción

dinámica y cambiante, difícil de identificar y denunciar, y que constantemente se traslapa con la operación normal del entramado político e institucional. Viene de antes, se ha adaptado a las nuevas condiciones y, coyunturalmente, puede haberse potenciado y, seguramente y pese a los esfuerzos de toda la sociedad, permanezca alimentando y alimentándose de la operación del sistema.

Pero hay otros dos tipos de corrupción que potencian la anterior o la hacen a un lado y que constituyen verdaderas amenazas para la consolidación de un régimen político democrático. Estas son las provenientes de los ingentes y determinantes recursos del narcotráfico, y de las capacidades y posibilidades de los grupos armados ilegales para cooptar y apoderarse del aparato estatal o de sus partes más sensibles, como el aparato de justicia a nivel local y regional. Cabe señalar, además, que en no pocas circunstancias y lugares, las dos amenazas se han presentado conjuntamente. Sin duda, aquí hay un ámbito de estudio, investigación, análisis de mucha importancia que no corresponde desarrollar en este trabajo. Pero baste mencionar dos tipos de impactos diferenciales de poca monta en relación con la función pública de administrar justicia y con el mencionado equilibrio de poderes para la configuración de un régimen político democrático.

En primera instancia, están los señalamientos en torno a una significativa injerencia y cooptación de los intereses del narcotráfico y de los grupos armados ilegales especialmente sobre las instancias regionales y locales del aparato judicial, incluida la Fiscalía. Se tendría así que vastas regiones del país, departamentos enteros, de acuerdo con la distribución jurisdiccional establecida por el Mapa Judicial, pueden haber quedado sometidos a los dictados de estas agrupaciones y de estos intereses. De allí, entonces, la falta de investigación y de capacidad de judicialización sobre figuras delincuenciales muy claras, y la ausencia

de capacidad de acción de la justicia en temas como los despojos de tierras. Por el contrario, el aparato judicial y el servicio de justicia se habría puesto a las órdenes y bajo los intereses de estos actores y sectores de la ilegalidad, en no pocos casos sin alternativa a la vista y como parte de una cooptación que se extiende a todo el aparato estatal. Hay investigaciones académicas y de denuncia sobre los carteles, el paramilitarismo, las autodefensas y, ahora, las bandas criminales, que señalan, dan indicios, fijan estos marcos de influencia. La cuestión aquí es el tamaño, el alcance y la perdurabilidad de estas circunstancias, sobre todo si de lo que se trata es de reducir, limitar y, finalmente, eliminar esta corrosiva y destructiva situación.

En segunda instancia, está la capacidad para incidir en la nominación y elección de funcionarios medios y altos dentro del aparato judicial, pero también en el funcionamiento del sistema respecto de procesos que involucran los intereses de estos sectores a un nivel más alto, a nivel nacional. Al respecto, hay desde denuncias y procesos ya en curso, como el de un alto funcionario de la Fiscalía en Medellín, quien estaba prácticamente al servicio de poderosos delincuentes, con el agravante de ser hermano del entonces ministro del Interior y de Justicia. Pero se habla también de cómo muy altos funcionarios dentro de la Rama y en las Altas Cortes han llegado allí previo el pago de altísimas sumas por parte de actores delincuenciales poderosos. Incluso, en el caso de las "chuzadas", el expresidente Uribe y sus más cercanos funcionarios de entonces, admiten que éstas se propiciaron en el afán por desmascarar la injerencia de intereses y personas del narcotráfico sobre los magistrados de la Corte Suprema. También, cabe recordar la cercanía de un delincuente de las drogas, a uno de los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, con la entrega de regalos y la posible contraprestación en la dilación o decisión favorable de ciertos procesos y recursos hacia los intereses de estas personas.

De lo señalado hasta aquí, queda en evidencia que esta corrupción de mayor alcance y gravedad ha tocado también y de manera importante a la Rama Judicial. No obstante, no lo ha hecho ni de manera exclusiva ni aislada de un proceso más amplio de cooptación y apropiación del aparato estatal en sus instancias claves y en sus distintos niveles, y que ha tocado indistinta pero profundamente a los tres poderes y, con seguridad también, a los órganos de control. En consecuencia, luchar para revertir este proceso y retornar a una senda de fortalecimiento y consolidación de una institucionalidad democrática forma parte del reto que en conjunto tiene que mantener la sociedad colombiana y que requerirá de acciones y decisiones específicas en lo atinente a la justicia.

Información y recursos: dos retos objeto de pocas consideraciones

Después de la fuerza pública y del sector educativo, la justicia constituye el tercer aparato estatal por tamaño y número. No obstante, más allá de unas cifras gruesas sobre esto, sobre el tamaño del gasto público en justicia y su evolución histórica, hay consenso acerca de la ausencia de un diagnóstico de fondo sobre dos asuntos que parecerían un prerrequisito antes de cualquier aproximación: los recursos y la información. Ni la propia Rama, ni el Consejo Superior como instancia responsable de administrar la administración de justicia, ni las instancias de presupuestación y manejo de recursos del gobierno, parecen haber tomado estos dos asuntos con la seriedad, urgencia y oportunidad requeridas.

En cuanto a los recursos, es claro que con la Constitución de 1991 se intentó incrementar las asignaciones presupuestales y, aun con restricciones, responder a los requerimientos de este esfuerzo de fortalecimiento. No obstante, desde entonces se entró en un proceso inercial en el cual, con

las afugias que sufrió la economía colombiana a finales del siglo XX, los recursos para la justicia simplemente fueron perdiendo peso y significación tanto dentro del PIB como dentro del Presupuesto General de la Nación. A mediados de la década se intentó revertir este proceso, con el incremento de recursos de manera circunstancial, aunque no despreciable, pero de acuerdo a intereses muy coyunturales y a requerimientos muy específicos y urgentes en cada situación. Cabe señalar que, en tales circunstancias, se financió la adopción del Sistema Penal Oral Acusatorio, la vigencia de la Ley de Justicia y Paz y procesos como el de la Parapolítica.

El Gobierno, a través de sus instancias correspondientes en el Ministerio de Interior y Justicia, en el Ministerio de Hacienda y en el Departamento Nacional de Planeación, otorgó estos recursos para calmar las reiterativas demandas de la Rama y atender necesidades varias veces postergadas. Y, en esa misma línea, se adoptaron posteriores decisiones, como la de suscribir dos empréstitos con la banca multilateral que deberían servir para efectos de resolver las varias necesidades señaladas.

No obstante, lo único que no se ha adelantado hasta el momento, ni por la Rama Judicial, ni por las instancias correspondientes del Gobierno, y mucho menos por instancias de peso en el mundo académico o de la producción de conocimiento, es un estudio de los requerimientos reales y potenciales de la Rama para superar una situación crónica de déficit y carencias, una situación tendencial de uso irracional de los recursos y de no atención a las cuestiones prioritarias, y una situación clara de incentivos perversos que eliminan la utilidad y el efecto positivo de cualquier incremento de recursos que se logre. La Rama Judicial, a través de las instancias que podrían desarrollarlo, ha sido incapaz de propiciar un escenario como el señalado y en lugar de aportar a la claridad parece haberse especializado en favorecer intereses muy focalizados y circunstancia-

les gracias a la ausencia de claridad y referentes. Por ello, se proponen un poco al garete porcentajes del PIB o del Presupuesto Nacional como fórmulas salvadoras que, finalmente, son eliminadas o suavizadas en extremo en los procesos finales de conciliación. Y el Gobierno y sus instancias, miran con poco interés y compromiso estos asuntos, y consideran que con dádivas cada cierto tiempo se resuelven males-tares e imprevistos, sin atender al fondo de los requerimientos reales.

La reforma en curso repite trágicamente el curso de lo señalado y aun con los ingentes costos del sector, al final solo resultan beneficiados unos pocos bien por el tema pensional o bien por la financiación de obras y proyectos que se priorizan bajo las dinámicas señaladas. Y entre tanto, se siguen adoptando normas y reformas cuyos costos se interiorizan dentro del crónico déficit y la dinámica empobrecedora a que se ha hecho referencia.

En la misma línea, el problema de la información sigue un curso semejante al señalado. A la fecha, lo único cierto es la ausencia de información de calidad, pertinente, oportuna y transparente sobre la justicia en Colombia. Sería largo describir la complejidad del asunto, pero cabe señalar cómo, con la Ley Estatutaria de Justicia, 270 de 1996, reformada por la 1285 de 2009, se modificó el manejo de la información y el diseño institucional para la misma. Allí se consideró que la gestión de la información, con el desarrollo de los sistemas de información a que hubiere lugar, quedaba en manos del Consejo Superior de la Judicatura y la información estadística en manos de la rama judicial¹² con la creación del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, SINEJ, y del Comité Técnico Interinstitucional, presidido, en todo caso, por el Director Administrativo del Consejo Superior de la Judicatura. Para ello, se tomaron en consideración tres decisiones: de una parte, se eliminó la labor de entrega de información estadística básica sobre la justicia que, por años, venía adelantando el DANE; se le

otorgó toda la potestad en el tema de sistemas de información al Consejo Superior de la Judicatura, sin consideraciones sobre su capacidad técnica en esta área, sino en cuanto a su capacidad de coordinar y articular a otras entidades de la Rama, como la Fiscalía General de la Nación, e incluso del Ejecutivo; y se buscó, a través de la creación del Sistema Nacional de Estadísticas, una fórmula potencialmente muy importante pero que, en la práctica, no ha funcionado generando la ausencia de información básica y estadística sobre el funcionamiento de la justicia en Colombia.

En consecuencia, ni por la vía de los sistemas de información, que en repetidas ocasiones se ha planteado que deben ser interconectables, intercomunicables e interoperables, sin que se vean avances en esa dirección; ni por la vía de lo ordenado en relación con la información estadística, se cuenta hoy con información y estadísticas actualizadas, accesibles, consultables para los interesados, más allá de la relativa al movimiento de los procesos por cada una de las jurisdicciones, la cual permite examinar a lo sumo la eficiencia y la congestión, desde las tablas que el propio Consejo entrega y que no incluyen sino la gestión de las Altas Cortes, los Tribunales, los juzgados, por jurisdicción¹³. Información que tiene ciertos niveles de desagregación, pero que es presentada en tablas que no permiten ningún ejercicio de interactividad. A ellos se agregan algunos informes, de acuerdo con lo que el Consejo decida que resulta importante presentar. Pero en ningún caso, se presenta información de la Fiscalía y, mucho menos, de otras instancias obligadas a reportar la información, para dar un panorama algo más completo, así sea descriptivo, de la problemática y de la gestión para responder a ella.

Sin lugar a dudas, y sin que éste sea el lugar para ahondar más en la problemática, la gestión de la información sobre la justicia en Colombia y la entrega de estadísticas a la ciudadanía y a los interesados

adolesce de problemas que reflejan cabalmente la complejidad de la cuestión pero, también, la hibridez del diseño institucional existente. En un cierto sentido, y sólo en referencia a las dificultades para acceder a información oportuna, pertinente y útil sobre la justicia en Colombia, puede hablarse de problemas de agencia (principal-agente), de diseño institucional, de responsabilidad, de gerencia. En un cierto sentido, problemas semejantes a los que el Gobierno Colombiano ha tenido en la búsqueda de una solución a los problemas de información de inteligencia. Pero con la dificultad de que sigue sin ser un asunto atendido y al que se le preste atención desde las instancias de tomas de decisión ni de diseño e implementación de políticas públicas, ni en la Rama Judicial, ni en la Rama Ejecutiva y, mucho menos, en la Rama Legislativa. Aun más, diversos esfuerzos gubernamentales en la materia, como Gobierno en Línea, por ejemplo, han terminado por ignorar a la Rama Judicial, antes que entrar en los complejos procesos de resolución del asunto.

En conclusión, cabe señalar que, precisamente por la necesidad de consolidar la democracia y superar las condiciones y los efectos del largo conflicto armado, la sociedad colombiana requiere de una percepción, de una sensibilidad y de una realidad de la justicia que permita contrastar con información, estadísticas y resultados de la administración de justicia, las percepciones y juicios negativos sobre su funcionamiento y sus características. Es imprescindible e impostergable alimentar los requerimientos de información existentes, superar el desconocimiento y la indiferencia y complementar las fuentes y las estadísticas y el conocimiento de lo que sucede en la justicia para contrastar la percepción inicial, entendible y justificada en muchos casos, sobre la virtual inoperancia del sector. Este sería, sin duda, un componente fundamental en la obtención de una legitimidad suficiente para la Rama, asunto clave en la configuración de una democracia sólida y estable.

Dentro del panorama hasta aquí descrito, que de por sí muestra la necesidad de contar con información periódica, sistemática, regular y confiable sobre toda la operación del sistema de justicia en Colombia, hay un núcleo básico de información relacionado con los aspectos más críticos de la presencia o ausencia de justicia, cual es la relacionada con los efectos y consecuencias que se derivan del conflicto armado. En efecto, la información sobre los delitos, actividades, actores, procesos que, además de ocupar un lugar protagónico dentro de la dinámica y evolución del conflicto armado, impactan, afectan, inciden en la actividad social, política y económica del conjunto de la sociedad.

Están allí, entonces, las cifras sobre la evolución de los delitos de mayor impacto, tales como el homicidio, el secuestro, la extorsión; sobre fenómenos que señalan la presencia o no de actores armados ilegales, o recuperación del control del territorio; o sobre la evolución en la presencia y formas de acción de las guerrillas, los paramilitares, las bandas criminales emergentes; o sobre la dinámica de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, o sobre otros tipos de tráfico ilícitos como el de las armas; o sobre fenómenos derivados del conflicto como el desplazamiento forzado, las violaciones de derechos humanos, las minas antipersonal. En muchos de éstos, el alto nivel de afectación que se generó ha conducido a que hoy el país cuente con cifras creíbles, actualizadas, depuradas, que dan cuenta de varias de las variables señaladas.

Sin embargo, están dispersas, dependen de entidades diferentes, varias de las cuáles desaparecieron o están en proceso de liquidación: Policía Nacional, Fuerzas Militares, DAS, Acción Social, Ministerio del Interior y de Justicia, Medicina Legal, Observatorio de Derechos Humanos, Paicma, y no en todos los casos son de fácil acceso, ni están actualizadas en tiempo real y menos permiten algún nivel de interactividad. Si a ello se agrega que ni

siquiera se pueden cruzar fácilmente con la información generada por la Fiscalía General de la Nación y mucho menos con la que se deriva de la operación de la Jurisdicción Penal, es claro que es fácil detectar un vacío importante en relación con información que es de sensible utilidad para diversos sectores y actores de la sociedad colombiana, en ese cruce complejo entre los asuntos del conflicto, los asuntos de la justicia penal y una presencia de la acción de la justicia como presencia del Estado en el sentido más amplio.

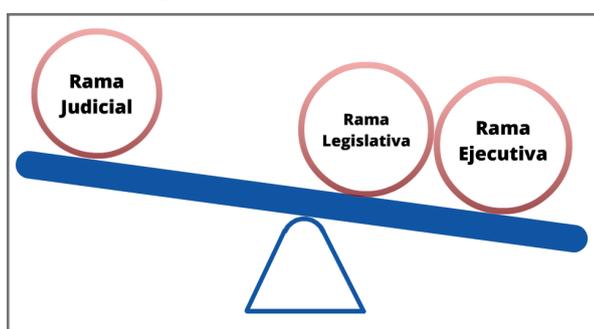
Ahora bien, hay diversas formas de solucionar el asunto: una de ellas es desde lo global, general, integral. En ésta habría que apuntar a generar instancias de articulación-coordinación sobre la información y las estadísticas que el Estado, en su conjunto, genera y utiliza para atender las problemáticas inaplazables y urgentes de una sociedad como la colombiana. No obstante, una respuesta en tal sentido depende en esencia de la voluntad y decisión del Estado y de quienes, dentro de él, tienen la potestad y la posibilidad de hacerlo, dado que en últimas bastaría con poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales.

La reforma en curso, la reforma deseable, las reformas posibles

Al momento de culminar este documento, la llamada reforma a la justicia acaba de pasar su cuarto debate durante la legislatura, con lo cual puede seguir su trámite en la próxima legislatura. Claramente, la coyuntura ha vuelto sobre este tema, proceso que ha permitido visibilizar tanto la complejidad del asunto en cuestión, como una determinada priorización que, sin embargo, no parece resistir las diferencias de opinión, de enfoque y el complejo trasunto de intereses que impiden avanzar consensuadamente en la materia. Situación ésta que, en principio, conduce a la peor solución de todas: si bien la continui-

dad del proyecto permite que no se relegue el asunto, es evidente que las decisiones adoptadas y que finalmente se conviertan en la reforma constitucional enfrentan excesivos dilemas y problemas. Aun así, hechos los llamados de atención por distintos sectores y analistas, y aun con la renuncia pública de las Altas Cortes a continuar en el proceso, Ejecutivo y Legislativo, como parte de la mayoritaria coalición de Unidad Nacional que han conformado, insisten en darle curso al trámite del proyecto en la siguiente legislatura¹⁴.

Figura 1: Pesos y contrapesos



El texto aprobado en su cuarto debate, luego de un complejo y poco transparente proceso de conciliación en el Congreso, deja en claro que en lo que queda de trámite puede sufrir todavía importantes modificaciones. Aun así, son ocho, en resumen, las temáticas en desarrollo.

La primera, tiene que ver con las medidas de descongestión. La segunda, con las modificaciones en los mecanismos de nominación y elección de determinados funcionarios. La tercera, con las condiciones de selección y permanencia de los magistrados. La cuarta con la estructura de gobierno de la Rama, en lo que tiene que ver con el Consejo Superior de la Judicatura. La quinta con la adopción de una figura que parecería ir por encima de la tutela. La sexta con la inclusión de una nueva formulación de lo relativo a la justicia penal militar. Y la séptima con la reforma del proceso de juzgamiento para los aforados, previa a su revisión por la Corte Suprema de Justicia. Claramente, la reforma no

tiene ninguna referencia a la justicia penal ni a los cambios introducidos por el Estatuto para la Seguridad Ciudadana y el Estatuto Anticorrupción en relación con ésta, no establece tampoco su interrelación con el trámite de aprobación de un Código General del Proceso y mucho menos anticipa cómo se articularía con los potenciales cambios generados por las disposiciones de la justicia transicional, que cursan también por el Congreso.

Brevemente, cabe comentar el sentido que parecen tener las medidas aprobadas, para luego indicar el paradójico panorama de consensos y disensos en torno al texto en discusión y a la reforma a la justicia como hecho político. En cuanto a las medidas de descongestión, se propone establecer mecanismos para que notarios y abogados puedan constituirse temporalmente en instancias de decisión sobre procesos no resueltos y que generan un alto grado de acumulación en los inventarios y de rezago en la solución de los procesos. Claramente, es una medida que apunta a uno de los problemas largamente diagnosticados y que ha sido objeto de sucesivas medidas tendientes a su solución. De éstas, cabe destacar: la adopción de la conciliación en derecho como un requisito de procedibilidad (Ley 640 de 2000), antes de que los procesos entren al sistema judicial; la creación de juzgados de descongestión para atender las especialidades más afectadas por el creciente rezago e inventarios sin resolver; y la paulatina adopción de la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades de la justicia. En principio, el llamado a resolver un fenómeno que en términos de cifras hablaba de más de 3 millones de procesos represados, parecería contar con el consenso favorable de los distintos sectores. A la fecha, es tal vez el asunto menos polémico aunque se han escuchado voces de cuestionamiento e inquietud frente a la propuesta¹⁵, precisamente por parte de quienes desde dentro tendrían que asegurar su adecuada operación y articulación con el conjunto de la administración de justicia. Esta decisión

afectaría la autonomía e independencia de la rama, además de otros principios caros a ésta como la gratuidad y accesibilidad a la justicia como función pública.

En relación con los mecanismos de nominación y elección de funcionarios, en los cuáles la propuesta fundamentalmente elimina las responsabilidades que las Altas Cortes tenían en la materia y las transfiere o bien al Presidente o a convocatorias públicas que se reglamentarán con posterioridad, cabe señalar que la justificación proviene de la idea de que tales facultades y responsabilidades tienen que ver de manera muy directa con la politización creciente de estas instancias y con los malos procedimientos y resultados que se han tenido hasta el momento. Se habló, por parte de algunos de los principales cuestionadores, de que se generaba no solo politización, sino un ámbito propicio para la corrupción. Las medidas siguen en tal dirección, pero como se puede constatar en la entrevista citada al exmagistrado Torres o se puede leer en las razones expuestas por los presidentes de las Altas Cortes para manifestar el por qué se retiran de la discusión de la reforma, se considera insuficiente la justificación y absolutamente desequilibrada a favor del Ejecutivo la solución en curso. Al impactar el equilibrio de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, se impacta en mayor o menor medida la autonomía e independencia¹⁶.

La tercera, relativa a los mecanismos de selección y permanencia de los magistrados, en los cuáles principalmente se ajustan requisitos y procedimientos tratando de mitigar riesgos y conductas que se han dado y que irían también en la línea de politizar y generar relaciones de contraprestación entre las Altas Cortes, el Congreso, los órganos de control, el Consejo Nacional Electoral e, incluso, la Fiscalía. Adicional a ello, se propone ampliar el período de los magistrados de ocho a doce años y se le justifica con la idea de que al dejar sus cargos no vuelvan a litigar,

ejercer o buscar posiciones políticas y menos de elección. No obstante, la lectura que se hace de esta última medida, es la contraprestación a todas las atribuciones y competencias que les están limitando a los magistrados miembros de las Altas Cortes y a la Rama en su conjunto.

La cuarta introduce cambios de fondo en la conformación del Consejo Superior de la Judicatura, pero específicamente elimina la Sala Administrativa y la reemplaza por una instancia o Sala de Gobierno con una composición compleja y ampliada: los presidentes de las Altas Cortes, representantes del Gobierno y otras instancias no gubernamentales o estatales, de los cuáles dependería la instancia administrativa. Esta medida tiene buen recibo por fuera de la Rama y, especialmente, por fuera del Consejo Superior de la Judicatura, pero desconoce por completo los problemas de gerencia y administración afrontados. Es decir, apunta en una dirección que puede considerarse correcta, pero no recoge elementos de la experiencia y el aprendizaje de veinte años de administrar la administración de justicia. Con lo cual, y sin querer defender a la Sala Administrativa del Consejo, nos pone en una situación semejante a la de mediados de 1991 o comienzos de 1992, cuando se empezaba a generar e implementar la institucionalidad derivada de la nueva carta constitucional. Sólo que la situación y el ambiente, asuntos previamente necesarios si de lo que se trata es de generar gobernabilidad en la justicia, son hoy muy diferentes y no parecerían fácilmente procesables frente a los retos y urgencias que se enfrentan. Paradójicamente, la Sala Disciplinaria, que también estaba entre las que se querían eliminar con la Reforma, sale no sólo indemne sino fortalecida de todo el proceso, al menos en lo que va de la propuesta.

La quinta, que ha estado ahí pero que apenas ahora se le hace visible, es la adopción del habeas iuris¹⁷, que implicaría que ante cualquier proceso que no se haya resuelto, los interesados pueden interpo-

ner este recurso que, en consideración a la protección de los derechos de los involucrados, obligaría a una solución inmediata y expedita del proceso. Es, evidentemente, una figura extraña y, en principio, de difícil aceptación e incorporación dentro de las prácticas habituales en los procedimientos judiciales. Aun más, deja la sensación de que podría agravar y potenciar las tensiones, los rezagos, los choques de trenes y, en general, las dificultades presentes en la materia. Pero también y a semejanza de la tutela, se puede constituir en un mecanismo que obligue a una respuesta ágil y oportuna, que redunde en los aspectos de percepción de respuesta por parte de la justicia, de no impunidad y de significado del acceso. Pero de nuevo, requiere ante todo de su apropiación por los operadores de la justicia, sin lo cual su utilización e impacto no están asegurados. Es, por ahora, un verdadero disparo al aire, cuyos efectos pueden ser muy significativos, inocuos o desfavorables, sin que sea muy claro de qué o quiénes depende cualquiera de los resultados señalados.

La sexta introduce una nueva formulación en relación con la justicia penal militar. Sin entrar en sus contenidos e implicaciones, que darían para un texto completo, baste con señalar que indica el tipo de reforma que se ha configurado, dado que terminó por convertirse en una oportunidad para adoptar un conjunto de medidas que se requerían por distintos sectores para resolver problemas y afugias de índole judicial, pero sin articulación lógica y mucho menos necesaria con el carácter inicialmente propuesto por el Gobierno y el Congreso.

La séptima, luego de la conciliación insiste en la creación de una segunda instancia para el juzgamiento de los aforados, entre ellos los congresistas, dentro de la Corte Suprema de Justicia. Se optó en la Comisión de Conciliación por desechar lo aprobado en la Cámara de Representantes en cuanto a la creación de una instancia adicional, otro tribunal compuesto por

otros magistrados, para efectos del juzgamiento en primera instancia de los aforados, aspecto que alcanzó a generar aun más malestar en las Altas Cortes respecto de lo que se estaba aprobando en la Reforma. Tal y como quedó, atiende el reclamo por la inexistencia de una segunda instancia, que generaría o ha generado un desbalance para quienes son investigados, acusados, juzgados y condenados, especialmente en el caso de los congresistas, y lo hace de manera que resulta aceptable para la Corte Suprema y, en general, para la Rama. Se evita, así que quede como la respuesta a una demanda de los políticos y del Congreso, con cierto tufillo revanchista, que se impone sin atender ni el balance de lo histórica y recientemente sucedido, ni los llamados de atención de la Corte Suprema y de la Rama al respecto.

La octava tiene que ver con otro tema álgido, cual es el de definir si la Corte Constitucional se convierte en la instancia de cierre frente a las tutelas. En la conciliación, de nuevo, se echó para atrás esta decisión y sigue el esquema hoy prevaliente con todas sus virtudes y todos sus defectos.

En esto quedó, a la fecha, la propuesta de reforma. Queda una legislatura y es factible que por la combinación de voluntad del Gobierno para mantenerla y la existencia de una coalición mayoritaria, el proyecto siga su marcha y se convierta en reforma constitucional de la justicia. Pero es evidente que ni hacia la sociedad, el afuera, ni hacia la propia Rama, el adentro, tiene consenso, aceptación, apoyo. Todo indica que se constituirá en una reforma más, de las que sin pausa se han dado desde la aprobación de la nueva Constitución, que afectará aspectos importantes, pero cuya implementación resultará problemática, si es que logra pasar el examen de constitucionalidad. Dada la situación crítica de la justicia en muchos aspectos y la coyuntura de oportunidad presente, es evidente que el resultado no parece favorable ni perdurable, ni

le hace “justicia” a lo que la sociedad colombiana requería y requiere con mayor gravedad cada día en este aspecto. Como lo planteaba Rodrigo Uprimny, parece en todo sentido una Reforma Judicial a Ciegas¹⁸.

Resulta paradójico que un gobierno de amplio talante reformista y con una coalición mayoritaria y prácticamente sin oposición, haya optado por una vía que va a dejar al país sin haber tomado ninguna decisión relevante ni haber atendido alguna de las múltiples necesidades imperativas y urgentes, hasta un próximo momento de retorno a un esfuerzo de reforma.

A modo de conclusión

No resulta fácil abundar en conclusiones sobre la reforma a la justicia, más allá de reiterar planteamientos que se han señalado desde el comienzo del texto. Tres asuntos ameritan, en todo caso, una última reflexión propositiva y un llamado de atención en torno al asunto.

En primer lugar, el reconocimiento de la existencia de una situación crítica, problemática, en la justicia en Colombia que amerita, sin duda, la adopción de reformas, transformaciones que apunten a resolver los principales problema y que, en no pocos aspectos, necesita de decisiones prontas y correctivos urgentes. Sólo que, como se ha dejado ver en este documento, el asunto no es de una sola arista, sino que presenta bastante complejidad y requiere de medidas de distinto orden y alcance. Unas de corte constitucional, legislativo, normativo; otras de política pública y gerencia de lo que ya está establecido. Pero además, se requiere que cuenten con el respaldo de diversos actores políticos e institucionales relevantes, así como de sectores, incluida la ciudadanía y la opinión pública, que comprendan, refuercen, esperen y apoyen los resultados de las medidas adoptadas.

Aunque pueda parecer extemporáneo, no sobra insistir en que actualmente no se tiene un diagnóstico comprensivo de la cuestión, ni un consenso mínimo en torno al contenido, alcance y dirección de la reforma y las reformas requeridas. Y esto involucra al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los organismos de control. En tales condiciones, implorar el recurso a una Misión por la Justicia en el siglo XXI en Colombia, con propósitos de diagnóstico y propuesta al asunto, puede parecer una postergación del problema. Sin embargo, luego de lo establecido en este documento, parecería la salida propicia e históricamente responsable en medio de la confusión reinante.

En segundo lugar, el proceso en curso no parece tener, por ninguna parte, un resultado positivo en términos de la percepción, desconfianza y pérdida de legitimidad de la justicia en Colombia. En efecto, cualquiera que sea el alcance de las medidas que se adopten, la percepción acerca de la continuación de una situación crítica se va a mantener. Ello, por la inevitable e insalvable distancia entre las transformaciones y reformas que finalmente se aprueben, la reglamentación para su implementación y su efectiva ejecución, sin mencionar los efectos que en definitiva tengan. Y ello, también, porque como se ha demostrado, la reforma en discusión afecta algunos de los asuntos críticos, pero no todos. Adicionalmente, la ausencia de consenso a que se ha hecho reiteradamente referencia, seguramente generará bloqueos y dificultades adicionales para su puesta en marcha y para la obtención siquiera de algunos resultados positivos, además de mantener en el entorno la idea de la parcial o total irrelevancia de la reforma para solucionar los problemas de la justicia.

En tercer lugar, hay en el transfondo del proceso un pulso entre poderes o entre actores políticos e institucionales que vale la pena hacer explícitos y que en última

instancia tienen que ver con la tendencia hacia la configuración, profundización y consolidación de un régimen político democrático en el país. Cabe recordar que a la reforma en curso se han opuesto muchos analistas y formadores de opinión, pero de manera muy clara y tajante las altas cortes a través de sus presidentes, la Fiscal General de la Nación y el Procurador, es decir, un conjunto de actores institucionales relevantes que, además, tendrán un rol clave en la implementación de lo que finalmente se apruebe. En tal sentido, persiste en continuar con el proceso la coalición de Gobierno, la denominada Unidad Nacional, con un significado institucional importante, dado que mantener la decisión de sacarla adelante se convierte en un propósito compartido del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en contra del depositario final del proceso, el Poder Judicial. Cabe señalar cómo ante una carta de los presidentes de las Altas Cortes y el Procurador solicitando al Presidente el retiro de la propuesta, éste señala que el destinatario de la misiva debería ser el Congreso y, en todo caso, de manera directa y a través de sus ministros del Interior y de Justicia reitera la conveniencia de lo que está en proceso de aprobación. Esto tiene varios significados y varias posibles e importantes repercusiones.

En principio, parecería que la obstinación gubernamental en el tema estaría asociada al talante reformista que ha tenido el actual gobierno y al hecho de que coinciden la urgencia de hacer algo respecto de la justicia y el momento político propicio para ello. Y, desde otra óptica, a que no parece suficiente la oposición de quienes la han manifestado, a diferencia de las movilizaciones masivas de los estudiantes que obligaron a echar para atrás la reforma a la educación superior. En cualquier caso, el punto es que lo sucedido indica que el gobierno, con su coalición mayoritaria se está jugando el capital político para sacar la reforma adelante en contra de la irrelevancia y la clara ausencia de consensos que se ha hecho manifiesta.

En consecuencia, cabe preguntarse por el significado y alcance de lo que se está delineando. Y la única respuesta que parece viable, remite de nuevo al tema del equilibrio de poderes, de pesos y contrapesos, y de la autonomía e independencia de la Rama Judicial, de cuya resolución depende la configuración del régimen democrático en Colombia. Tal y como se ha planteado la reforma afecta ese equilibrio, propicia una pérdida de autonomía e independencia de la Rama y, por lo sucedido, implica una puesta a raya de su capacidad de presión, negociación e interlocución. ¿Y todo esto a quién favorece? La respuesta conduce inevitablemente a señalar al Presidente y al Poder Ejecutivo dentro de ese equilibrio, como los directos e indirectos beneficiados, aunque también recibe algunos beneficios y recupera algunos espacios el Poder Legislativo. Pero en perspectiva, resulta interesante considerar este paradójico fortalecimiento del Poder Presidencial en Colombia y el diseño institucional al que parecería tender el caso colombiano. Se estaría hablando de un régimen democrático presidencial, con reelección, con dos poderes de menor entidad y alcance: un poder legislativo con algunos refuerzos frente a su debilitada condición y un poder judicial en camino de recortar el lugar que institucional y políticamente alcanzó a construir.

Dicho de otra forma, esta reforma significaría un triunfo del presidencialismo luego de años de aguda y marcada tensión con el poder judicial y en medio de un debilitamiento y marcada fragilidad del poder legislativo. Sólo que a ello no se llega bajo el esquema de la confrontación abierta, sino de una reforma que no satisface a nadie pero que se hace realidad y establece cambios muy concretos en el esquema de pesos y contrapesos, impuesta por la coalición mayoritaria de gobierno y dentro de las reglas de reforma de la constitución vigentes. A esto parecería reducirse toda la cuestión.

Finalmente, la necesidad de cambios y reformas a la justicia en Colombia sigue abierta. La respuesta es, como se ha visto, una reforma inocua para efectos de las situaciones críticas, aunque con impacto en el modelo del régimen democrático. Sólo que con un mayor desgaste, pérdida de legitimación y confianza. Un panorama que no resulta, para nada, deseable.

Notas

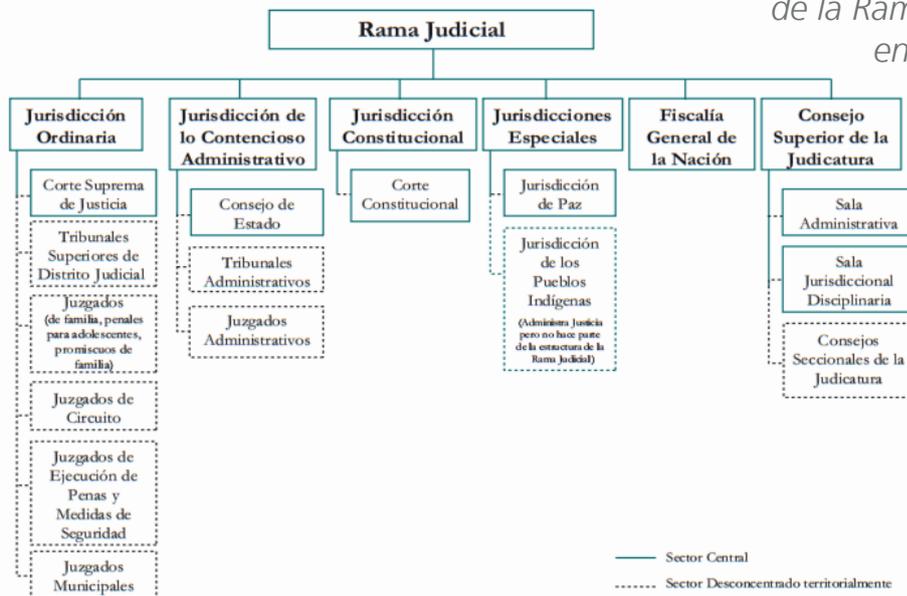
- 1 Tomado de <http://www.cej.org.co/publicaciones/justiciometros/2566-tasa-de-juices-por-habitantes-en-colombia-y-el-mundo>. Véase también http://www.cej.org.co/component/docman/doc_view/239-panorama-de-justicia-en-colombia y <http://www.cej.org.co/indicadores>.
- 2 Tomado de http://www.cej.org.co/component/docman/doc_view/239-panorama-de-justicia-en-colombia. Véase también <http://www.cej.org.co/indicadores>
- 3 Véase Constitución Política de Colombia, art. 228. Tomado de <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.
- 4 Véase [http://www.uiaf.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Ley_270 de 1996 Estatutaria Admon Justicia](http://www.uiaf.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Ley_270_de_1996_Estatutaria_Admon_Justicia).
- 5 La discusión sobre el presidencialismo en Colombia ha tenido varios momentos de auge y diversos estudios, de calidades muy diferentes, para precisar una caracterización. Véase como ejemplo, Alfredo Vásquez Carrizosa, *El poder presidencial en Colombia*, Bogotá, Sociedad Ediciones Internacionales-Enrique Dobry Editor, 1979, Ronald Archer y Matthew Shugart, "The unrealized potential of presidential dominance in Colombia", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, Jonathan Hartlyn, "El presidencialismo y la política colombiana", en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo*, Vol. 2, Madrid, Alianza Editorial 1998, Andrés Dávila, "Sobre el presidencialismo en Colombia", documento inédito, 2004, Pedro Medellín, *El presidente sitiado*, Bogotá, Planeta, 2006.
- 6 Departamento Nacional de Planeación, 2019: *Visión Colombia II Centenario: Garantizar una justicia eficiente*, propuesta para discusión, Bogotá, Imprenta Nacional, 2008.
- 7 *Ibid.*, pág. 15.
- 8 *Ibid.*, pág. 15.
- 9 Véase Departamento Nacional de Planeación, 2019..., pág. 29.
- 10 Véase *Ibid.*, pág. 36.
- 11 Véase, por ejemplo, "La organización rajó al Sistema Penal Acusatorio que entró en vigencia en 2005. Según Elizabeth Ungar, directora de la ONG en Colombia, no redujo la tramitología (sic), no garantiza la agilidad de los procesos y abre la puerta a la corrupción", en <http://www.semana.com/enfoque/sos-justicia/168992-3.aspx>.
- 12 Art. 106 y 107 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia. **C o n s u l t a d a** en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1996/ley_0270_1996.html
- 13 Consúltese la información estadística en la página del Consejo Superior de la Judicatura, Sección Estadísticas. Véase http://www.ramajudicial.gov.co/csj/index.jsp?cargaHome=3&id_categoria=374.
- 14 Como ejemplo de lo señalado se citan algunas referencias: "El Congreso no tuvo en cuenta al Consejo de Estado", entrevista a Mauricio Fajardo, presidente del Consejo de Estado, en *El Tiempo*, Bogotá, 25 de noviembre de 2011, pág. 6; "'Reforma de la Justicia debe hundirse': Procurador", en *El Tiempo*, Bogotá, 26 de noviembre de 2011, pág. 8; "¿Cree que la reforma es inocua? Sí", en entrevista de Yamid Amat a la Fiscal General de la Nación, "No soy partidaria de reformar el

15 fuero militar”, en El Tiempo, Bogotá, 11 de diciembre de 2011, pág. 11 sección Debes Leer; “Quizás el más notorio es el proyecto de reforma de la justicia. Las altas cortes han pedido que se archive y esta sería quizás la solución más razonable”, Rudolph Hommes, “Cabos sueltos”, en El Tiempo, Bogotá, 23 de diciembre de 2011, pág. 29; “La Constitución no soporta más supercortes”, entrevista con Camilo Tarquino, presidente de la Cortes Suprema de Justicia, en El Espectador, Bogotá, 11 de diciembre de 2011, pág. 2; “Gobierno: más cerca de partidos que de cortes”, en El Tiempo, Bogotá, 18 de diciembre de 2011, pág. 12.
 María del Pilar Arango H., “La congestión judicial: pretexto para privatizar la justicia”, en <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2614-la-congestion-judicial-pretexto-para-privatizar-la-justicia-.html> y “El jurista Hernando Torres, expresidente del Consejo Superior de la Judicatura, critica el texto de la reforma a la justicia y plantea que le quita autonomía a la rama y privatiza esa función pública”, en <http://www.semana.com/Topico.aspx?valorTop=REFORMA%20A20LA%20JUSTICIA>

- 16 Véase Juanita León, “Lo que no se dice sobre la 'pataleta' alrededor de la Reforma a la Justicia”, en <http://www.lasillavacia.com/historia/lo-que-no-se-dice-sobre-la-pataleta-alrededor-de-la-reforma-la-justicia-30144>
- 17 Véase Yesid Reyes, “El Habeas Iuris”, en www.elspectador.com/impreso/opinion/columna-310623-el-habeas-iuris.
- 18 Rodrigo Uprimny, “¿Reforma Judicial a ciegas?”, en <http://www.elspectador.com/impreso/opinion/columna-315167-reforma-judicial-ciegas>.
- * Politólogo, maestro y doctor en Ciencias Sociales de la Flacso, México, fue Director de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación. Actualmente es consultor y profesor de cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Anexos

Estructura de la Rama Judicial del Poder Público



Anexo 1: Estructura de la Rama Judicial en Colombia

Fuente: Elaboración DNP-DDTS-GGPT (2009), con base en Rodríguez (2009, p. 163 y ss).

<http://www.colombialider.org/wp-content/uploads/2011/03/elementos-basicos-sobre-el-estado-colombiano-dnp-2010.pdf>

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: fescol@fescol.org.co, www.fescol.org.co