

# Estado del arte sobre Reforma a la Justicia en Colombia (1991-2011)

CARLA ARCIA-VENEGAS

## Resumen ejecutivo

- La reforma constitucional de 1991 configuró una nueva concepción de Constitución en Colombia, entendiéndola como una herramienta para promover cambios sociales, defender los derechos humanos y replantear las relaciones entre los poderes públicos del Estado. Con el advenimiento de diferentes reformas se dio lugar a una expansión del gasto estatal en justicia y a una leve recuperación de los indicadores de rendimiento. A la par de estos cambios, tanto en la organización del Estado como en la administración de justicia, surgieron diversas producciones documentales que trataban de dar explicación a la coyuntura y presentar soluciones que permearan la situación de crisis judicial.
- El balance de la literatura disponible sobre las reformas a la justicia en Colombia en los últimos 20 años debe entenderse como una exploración documental, con la pretensión fundamental de servir como guía en posteriores investigaciones sobre el tema. En la mayoría de documentos (de carácter cualitativo y cuantitativo con enfoque sociojurídico) la preocupación está más encaminada a la eficiencia y productividad de los despachos más que a la justicia como un problema de política pública. La justicia se entiende, entonces, como un problema que atañe casi que exclusivamente al área del derecho y en el que no se involucran otras especialidades para reconocer los logros y falencias de la Rama Judicial.
- Lo anterior no debe entenderse como un problema del sector justicia. En cambio, debe comprenderse como un distanciamiento de las diferentes ramas del conocimiento al estudio institucional y administrativo de la organización del Estado colombiano en general. Por lo tanto, es indispensable una investigación comprehensiva, que recoja lo estudiado previamente, que incorpore una visión holística de la problemática y que avance a la comprensión de la misma como tema de relevancia en la formulación de políticas públicas.

## Introducción

Desde hace varias décadas, en la administración de justicia en Colombia se ha evidenciado una permanente congestión de los despachos judiciales, un bajo rendimiento en el trámite de los procesos por la deficiente distribución geográfica de los recursos y una inadecuada planeación sectorial. Como resultado de esta situación, se ha generado un de poca credibilidad en el sistema. Las reformas a los códigos penal y de procedimiento fueron el mecanismo más utilizado por parte de las autoridades para solucionar la crisis hasta principios de los noventa.

Con la reforma constitucional de 1991 no sólo se logró configurar una nueva concepción de Constitución como herramienta para promover cambios sociales y defender los derechos humanos, sino también replantear las relaciones entre los poderes públicos del Estado, saliendo fortalecida y más independiente la Rama Judicial (Fuentes, 2004). Con el advenimiento de estas reformas se dio lugar a una expansión del gasto estatal en justicia y a una leve recuperación de los indicadores de rendimiento.

A la par de estas reformas, y como respuesta a la problemática planteada, surgieron diversas producciones documentales que trataban de dar explicación a dicha coyuntura y presentar soluciones que permearan la situación de crisis judicial.

A pesar de ello, la ausencia de perspectivas comprensivas y diagnósticos que avancen en una revisión del conjunto de la problemática afrontada a través de una exploración exhaustiva de la documentación disponible, no ha permitido una comprensión general de la materia.

En la actualidad, cuando estamos *ad portem* de una nueva reforma a la justicia, se hace necesario llevar a cabo un balance sobre la literatura disponible, para saber con

qué se cuenta y con qué no, de manera que se puedan generar respuestas efectivas a las preocupaciones manifestadas por diferentes sectores respecto a dicho cambio en la normatividad.

En este orden de ideas, el propósito de este documento es organizar el estado del arte sobre las reformas a la justicia en Colombia en los últimos 20 años (1991-2011), y presentar una clasificación de estudios previos (literatura académica y documentos de consultoría existentes) para conocer los alcances y limitaciones de dichas reformas en este período específico.

En una primera parte se describe la metodología utilizada y las fuentes de información a las que se acudieron. Posteriormente, se aborda cada categoría en función de la información rastreada. Finalmente, teniendo la información categorizada a través del rastreo bibliográfico, se presentarán algunas conclusiones y recomendaciones a partir del ejercicio realizado.

La realización del presente documento no tiene otra finalidad que la de servir como línea de base en materia investigativa para la construcción de nuevos conocimientos respecto del objeto de estudio y la de generar propuestas de solución a las problemáticas que lo motivan.

## Metodología

El presente documento debe entenderse como una exploración documental que, si bien no da cuenta de todas las preguntas aún sin resolver sobre la problemática intrínseca de la reforma a la justicia, sienta las bases para una exploración sistemática de la materia a través de un balance crítico de la literatura disponible. Así mismo, presenta el estado de la agenda de investigación sobre el tema, señalando aquellas vetas más importantes y promisorias en la materia.

El diseño metodológico que constituye el estudio se dividió en tres grandes etapas:

1. Búsqueda sistemática de información por palabra clave en bibliotecas y sistemas de búsqueda.
2. Organización de la información recolectada (inventario), en la que se establecen la ubicación temporal, las categorías de análisis documental y el tipo de información rastreada.
3. Análisis estadístico del inventario.

En la primera etapa se identificaron los parámetros de búsqueda y las fuentes prioritarias de información. Posteriormente, se llevó a cabo el rastreo bibliográfico y documental, el cual se realizó en cinco bibliotecas de la ciudad y once sistemas de búsqueda de diferentes centros académicos y entidades públicas y privadas que estudian el tema. Fue desarrollado entre marzo y abril del presente año y se hallaron un total de 170 fuentes de información.

Para la segunda etapa, el instrumento utilizado para la organización de los documentos fue una matriz de almacenamiento de información por categoría de análisis (Ver Anexo 1). Tras la búsqueda sistemática se definieron cuatro categorías para el análisis documental, las cuales, más allá de concebirse como un problema jurídico, responden a la problemática del sector justicia en temas estratégicos que requieren la formulación de políticas públicas para su solución.

Las categorías de análisis escogidas son a) Independencia, recursos y productividad de la Rama Judicial, b) Acceso a la justicia: Oferta y demanda del sector jurisdiccional de la Rama Judicial, c) Impunidad y prevención de la criminalidad y d) Justicia Penal Militar.

### *Independencia, recursos y productividad de la Rama Judicial*

La creación y puesta en marcha de las nuevas instituciones de justicia previstas en la Constitución de 1991 representó un gran esfuerzo inicial para las finanzas públicas de la Nación, especialmente como resultado de la creación de la Fiscalía General de la Nación. Transcurridos 20 años desde la instauración de nuevas instituciones y políticas públicas, algunos documentos tratan de comprender si la búsqueda de un funcionamiento desconcentrado autónomo de la rama judicial ha contribuido a que los términos procesales se observen con diligencia.

Por lo tanto, en esta categoría se incluirán los documentos que dediquen su análisis a los temas de gasto y congestión de los despachos judiciales y del impacto de las reformas implementadas para subsanar dicho problema.

Estos documentos tendrán en común el estudio de la evolución del gasto estatal en justicia y en ellos será destacable el análisis sobre el comportamiento reciente de los indicadores de desempeño sectorial tomando en consideración las reformas institucionales de los últimos años y la mayor asignación de recursos por parte del Gobierno.

### *Acceso a la justicia: oferta y demanda del sector jurisdiccional de la Rama Judicial*

En esta categoría se clasificarán los estudios que presenten elementos básicos de vital importancia para el análisis del sector, es decir, aquellos en los que se haga una revisión y síntesis de todos los factores que, tanto desde la prestación misma de los servicios como de los comportamientos de la demanda, influyen en hacer una justicia pronta y eficaz. Por lo tanto, se incluyen

todos aquellos documentos que sugieran que el cambio institucional y mejora de la productividad del sector requieren un mejor conocimiento de las demandas por el servicio, lo cual se infiere a partir de la implementación de determinadas reformas. Los estudios que aquí se incluyan analizarán estos temas en cada una de las jurisdicciones de la Rama Judicial.

Teniendo en cuenta que en la actualidad se cuenta con un gran número de operadores de justicia y una duplicidad en cuanto a las competencias o funciones que ellos ejercen (DNP, 2008:8), se incluirán todos los estudios que traten los mecanismos alternativos de acceso a la justicia y la yuxtaposición que en muchos casos se presenta entre la justicia formal y la no formal. Del mismo modo, contendrá documentos que hagan referencia a la gama de derechos y garantías ciudadanas y de mecanismos para hacerlos efectivos establecidos en la Constitución Política de 1991.

### *Impunidad y prevención de la criminalidad*

Como lo menciona Fuentes (2004) en su estudio "Reforma Judicial en Colombia, tendencias recientes 1991-2003", luego de la aprobación de la Constitución de 1991, se expidió un nuevo Código de Procedimiento Penal (Decreto 2700 de 1991), que pudo haber desarrollado un esquema de juzgamiento más acorde con el nuevo marco constitucional garantista de los derechos fundamentales.

Sin embargo, el Código estructuró un modelo de corte inquisitivo, cuyas características se mantuvieron básicamente inalteradas con el nuevo Código aprobado mediante Ley 600 de 2001. En este contexto, la actividad acusatoria en manos de la Fiscalía denotaba congestión y, dado el volumen de reasignaciones y cambios de competencia, miles de procesos quedaban inactivos anualmente.

Esta situación es similar hasta la promulgación de la reforma constitucional, introducida por el Acto Legislativo No. 3 de 2002, que se dirigió esencialmente a desjudicializar la labor de la Fiscalía y sentar las bases para poner en marcha un procedimiento acusatorio (SPOA).

En este orden de ideas, en esta categoría se incluirán todos aquellos documentos que realicen un análisis a fondo de la reforma procesal penal. Dentro de los temas de estudio estarán las funciones de acusación y juzgamiento, función judicial de control de garantías, estudios sobre el Sistema Penal Acusatorio y la adaptación de todos estos requerimientos los procesos en el marco de la Ley de Justicia y Paz. A pesar de que esta Ley se conciba como una forma especial de justicia (Justicia Transicional) y que, por ende, atravesase todas las jurisdicciones, es en materia penal en el que se abordará la temática en el presente estudio.

### *Justicia Penal Militar*

La justicia penal militar había jugado desde 1965 un papel significativo en el manejo de delitos relacionados con el orden público. Sin embargo, el constituyente de 1991 determinó que en ningún caso los civiles podrían ser investigados o juzgados por dicha jurisdicción, ratificando así la decisión de 1987 de la Corte Suprema de Justicia de declarar la inconstitucionalidad del juzgamiento de civiles por los militares.

Aunque la Corte respaldó la constitucionalidad de esta justicia, le fue introduciendo limitaciones en aras de mayores garantías procesales. Así, con fundamento en la Ley 270 de 1996, que había previsto la temporalidad de este esquema, el Congreso expidió la Ley 904 de 1999, que dio carácter permanente a esta jurisdicción pero con varias modificaciones.

En este contexto, en esta categoría se clasificarán todos los documentos que realicen

un estudio sobre las principales transformaciones de este tipo de justicia, el impacto del nuevo sistema acusatorio en el código penal militar y las posibilidades de su reforma.

Ahora bien, establecidas las categorías de análisis se procedió a la clasificación de los documentos según el tipo de información (TI):

**TI1:** Investigación cualitativa y cuantitativa (Producción académica: libros, artículos en revistas especializadas, monografías).

**TI2:** Análisis y estudios específicos (Informes de consultoría).

**TI3:** Otro tipo de producción, no resultados de investigación (Ensayos, conferencias, foros, estudios generales sobre justicia, artículos de opinión).

**TI4:** Estudios Oficiales (Estudios realizados por entidades gubernamentales)

Los propósitos de la construcción de la matriz para el inventario de la información, como mejor manera de resumir contenidos y características clasificadas, fueron: en primer lugar, dar cuenta de la literatura existente sobre los temas en las principales bibliotecas universitarias de la ciudad y diferentes sistemas de búsqueda de información en páginas web; en segundo lugar, identificar en las fuentes de información sus títulos, autores y características, objeto de estudio, temas específicos desarrollados, categorías con las que se relacionan, si son o no resultados de investigación, tipos de investigación, disciplinas o saberes a los que corresponden y su ubicación temporal.

Un paso fundamental fue la determinación del marco temporal y conceptual de los documentos a estudiar con el fin de establecer la ventana de observación del estado

del arte. Para tal efecto, por un lado, se fijó el período comprendido entre 1991 y 2011, en primer lugar, por la importancia de la reforma constitucional de 1991 y su impacto en la administración de justicia y, en segundo lugar, por el debate público reciente en torno al trámite del proyecto de acto legislativo que reformará la justicia en Colombia.

Por otro, se estableció que los textos finales debían tener como objeto directo o indirecto el estudio de las reformas a la justicia. En este sentido, se analizarán todo tipo de documentos publicados, tanto en medios digitales como en medio impreso, exceptuando los artículos informativos (Prensa).

En un panorama tan extenso de recursos, evaluar la utilidad de la información es crucial para seleccionarla desde el punto de vista de su calidad, relevancia, suficiencia y alcance. A continuación, se presenta el análisis estadístico de la información, tanto de manera general como por categorías de análisis documental.

### Resultados de la información rastreada

El tema que se aborda en este documento recorre transversalmente distintas áreas del Derecho y, por ende, como se verá más adelante, comprende estudios diversos y heterogéneos, tanto en su estructura y objeto como en sus temáticas.

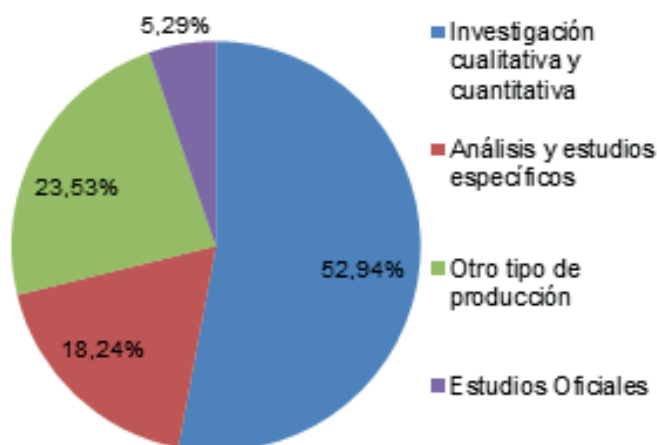
Como resultado de la clasificación por tipo de información se encontraron 170 fuentes de información entre artículos académicos, informes de consultoría, estudios específicos y monografías.

De las fuentes de información encontradas, el 52,94% son productos de Investigación cualitativa y cuantitativa. Las investigaciones cualitativas con enfoque socio jurídico

son las más comunes. Por su parte, la investigación cuantitativa sobre las categorías seleccionadas es menor y son característicos los análisis estadísticos y comparativos. En el Gráfico 1 (Tipo de información rastreada) se puede apreciar la distribución de esta información.

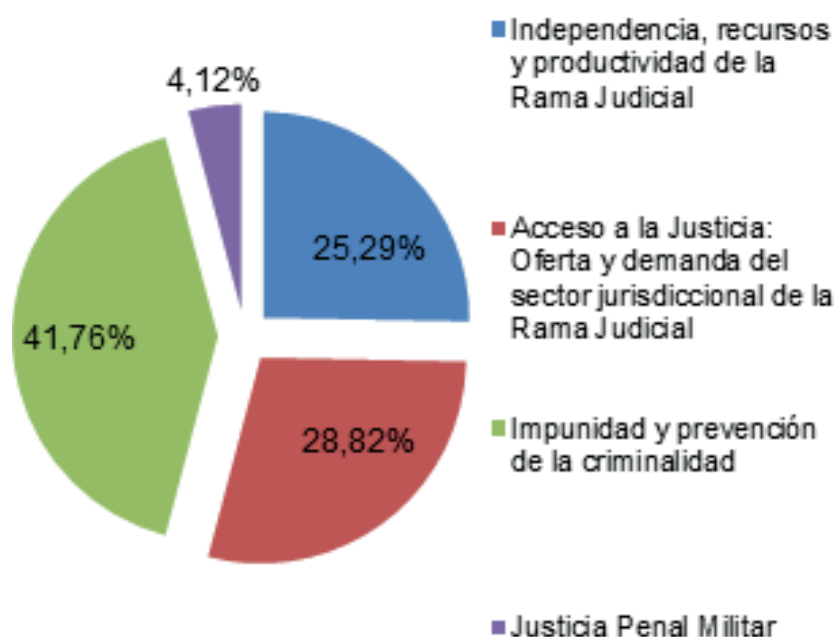
démica como de consultoría y opinión, sobre Justicia Penal Militar. En comparación con las demás categorías, la cantidad de documentos en la materia es mínima (4,12%).

Gráfico 1. Tipo de información rastreada



La categoría de análisis más desarrollada por tipo de información rastreada fue la categoría que clasifica documentos en los que se analizan los temas de Impunidad y prevención de la criminalidad (Ver Gráfico 2 Información por categorías de análisis).

Gráfico 2. Información por categorías de análisis



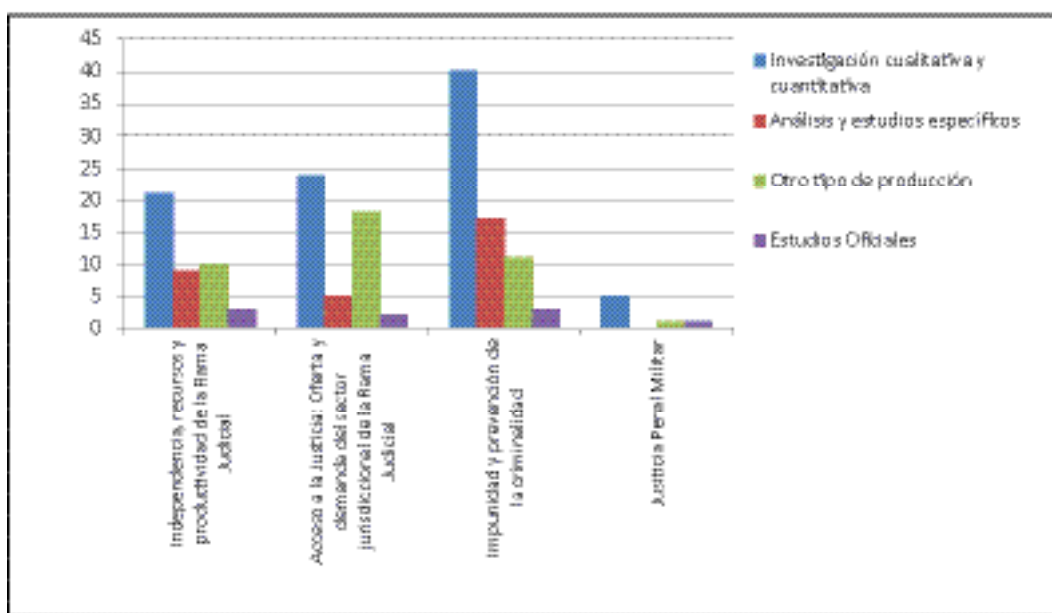
En el otro extremo encontramos escasa producción, tanto aca-

Por otra parte, como se puede apreciar en el Gráfico 3 (Categoría de análisis por tipo de información), en todas las categorías de análisis el mayor número de documentos son producto de investigación cualitativa y cuantitativa. De lo anterior se puede inferir que la preocupación frente a los temas de reforma a la justicia ha sido tratada, en su mayoría, en espacios académicos.

cesible, en el que además se cimiente la confianza que los actores de la sociedad puedan tener en él, constituye uno de los pilares más importantes en el fortalecimiento de un Estado Social de Derecho.

Es en torno a ello que diferentes expertos intentan ubicar el caso colombiano y el impacto de las reformas sobre la administración de justicia y el sistema judicial.

Gráfico 3. Categoría de análisis por tipo de información



Gran parte de estos documentos se ocupa de encontrar el sentido y la función de la administración de justicia en la democracia. Por lo tanto, entre los temas más recurrentes están los que comprenden las repercusiones de la Rama Judicial por su efectivo o débil funcionamiento en la sociedad, teniendo en cuenta que su función primordial es la de proteger los derechos de las personas y resolver de manera definitiva los conflictos.

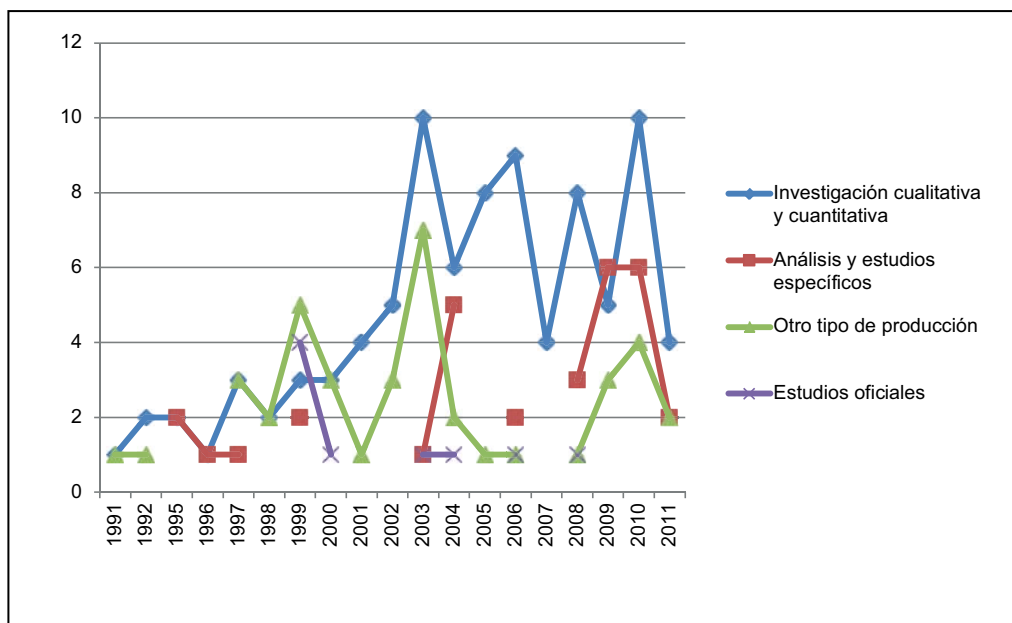
En cuanto al número de textos publicados se puede concluir que la incidencia documental en la última década se concentra en Investigación cualitativa y cuantitativa, mientras que los informes de consultoría y los estudios oficiales son escasos o de limitada difusión (Ver Gráfico 4 Estudios realizados por año y por tipo de información).

En estos análisis es comúnmente aceptado que la efectiva administración de justicia ejerce un gran impacto sobre las condiciones necesarias para el desarrollo.

Dado que la información que ha sido clasificada en este documento tuvo únicamente como referente las reformas a la justicia en las categorías planteadas previamente, ni en la matriz de organización de la información ni en el gráfico se van a encontrar los múltiples documentos e investigaciones llevadas a cabo en torno a la Constitución Política de 1991 y su impacto en la organización política de nuestro país.

En estos términos, un sistema judicial independiente, responsable, eficiente, ac-

Gráfico 4 Estudios realizados por año y por tipo de información



En cambio, cabe resaltar el crecimiento acelerado de producción documental en los años en que se implementaron reformas en las diferentes jurisdicciones de la Rama Judicial (ejemplo de ello son los años 2002, 2006 y 2010).

Tal es el caso de documentos como “Reforma Constitucional de la Justicia Penal” de la Corporación Excelencia en la Justicia, en el cual se presentan las actas que recogen las deliberaciones de la Comisión Interinstitucional. Los temas que desarrolla este libro se centran principalmente en la adopción, desde la Constitución, de un modelo de justicia penal que conduzca al fortalecimiento de la actividad investigativa y acusatoria.

#### *Categoría Independencia, recursos y productividad de la Rama Judicial*

En esta categoría se registró un total de 43 publicaciones. El 48,84% corresponden a la categoría de Investigación cualitativa y cuantitativa, el 23,3% a Otro tipo de producción y el 20,9% a Análisis y estudios específicos (Ver Gráfico 5 Tipos de infor-

mación categoría Independencia, recursos y productividad de la Rama Judicial). En la etapa de rastreo bibliográfico no se encontró mayor información sobre estudios oficiales especializados en el tema.

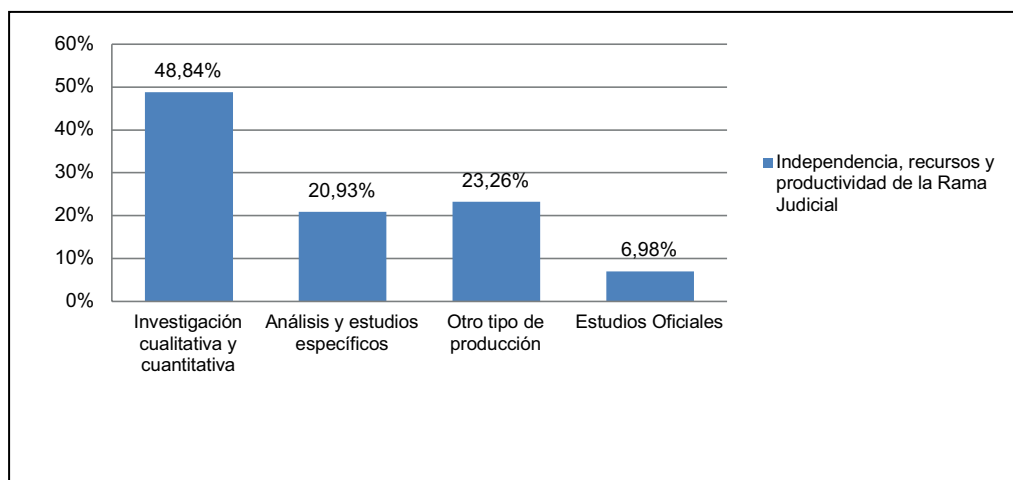
La variedad de títulos identificados revela lo cambiante que ha sido la forma de apreciar el tema de independencia y productividad de la Rama Judicial puesto que, generalmente, responde a orientaciones jurídicas y políticas.

En esta categoría están clasificados, por un lado, estudios en los que, a través de análisis estadísticos, se muestra el cambio en la gestión presupuestal de la Rama. Todo encaminado a señalar cómo, mediante la implementación de medidas administrativas para racionalizar y mejorar el servicio, se ha contribuido a una mejora gradual de la productividad de los despachos judiciales.

Uno de los primeros textos sobre el tema es “Reforma Constitucional de la Justicia, Fundamentos Teóricos y Empíricos”, de Jaime Giraldo Ángel (1992). En este documento se lleva a cabo el análisis de los fundamentos teóricos y empíricos relacio-



Gráfico 5 Tipos de información categoría Independencia, recursos y productividad de la Rama Judicial



nados con los principios generales del Derecho Penal, la Fiscalía General de la Nación, la organización administrativa de la justicia y la participación de las autoridades administrativas y de los particulares en el proceso de administración judicial.

Diez años después se publica el estudio desarrollado por Eduardo Junguito (2007) "Reforma a la Justicia. La administración de la rama judicial". En este documento el autor no sólo concentra su análisis en materia de administración de justicia, sino que además, ofrece algunas propuestas con antecedentes a la legislación misma y sus reformas e incluso, hace referencia a ordenamientos jurídicos de otros países.

Entre los temas de análisis se hace énfasis en exámenes preliminares a la labor del Consejo Superior de la Judicatura, propuestas para esquemas gerenciales de administración de justicia y controles a la gestión de los jueces.

Por otro lado, se encuentran análisis críticos en los que se plantean interrogantes serios frente a las estrategias de expansión del gasto público en justicia, así como frente a la distribución y ejecución de los recursos asignados.

El estudio que más se destaca en la materia es el realizado por Alfredo Fuentes en el año 2004, mencionado al inicio de este documento, en el cual se presenta una visión general de las reformas implementadas en Latinoamérica para ahondar, posteriormente, en el análisis del impacto de las reformas en el sistema judicial colombiano.

En líneas generales, el autor plantea que las estrategias encaminadas para fortalecer los poderes judiciales se han centrado en impulsar políticas dirigidas a fortalecer la oferta estatal de servicios de justicia, asumiendo que la demanda ciudadana por servicios de justicia constituye una variable exógena, y por ende, es inalterable o neutral frente a la acción institucional.

Sin embargo, según Fuentes, dada la limitada efectividad de las reformas efectuadas, así como la difícil situación presupuestal que presentan las economías de la región, el diseño de políticas destinadas a lograr un mejor funcionamiento de la administración de justicia debería también incorporar un análisis de los factores que determinan los conflictos y la demanda de casos que llegan a los aparatos judiciales.

Alrededor de la temática, como bien lo muestra el análisis estadístico del inventa-

rio, se desarrollaron diferentes seminarios y foros de los cuales resultaron memorias que profundizan el debate aquí planteado. Dentro de estos documentos el más relevante es el compendio de ponencias: "La economía política de la reforma judicial", en el marco de la Conferencia sobre Justicia y Desarrollo, realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 1997, en la ciudad de Montevideo.

Allí se encuentra un estudio de Mauricio Rubio en el que se analiza la incidencia de las variaciones en la demanda por servicios judiciales y su relación con la economía política del país. Según el autor, delimitar geográficamente el campo de las reformas, puede conducir a entrar la atención en unos usuarios y unos incidentes específicos y, por lo tanto, a introducir mayor realismo en cuanto a los objetivos y el alcance de una reforma judicial.

Una explicación para el alto porcentaje sobre este tipo de información en la categoría se debe a que en ella se clasifican estudios generales sobre el tema, que si bien no son especializados, son producto de la discusión en diferentes espacios, en su mayoría, de opinión.

Ahora bien, a pesar de ser pocos, son los estudios oficiales los que van a ir más allá del enfoque jurídico-teórico y van a representar de manera más precisa la situación y proyecciones frente a lo que se aborda en esta categoría. Además de ello, presentan insumos de política pública para solucionar temas estratégicos en torno a la problemática.

En los informes de consultoría encontramos textos en los que se lleva a cabo un análisis económico sobre el sector justicia. Entre ellos están los estudios realizados para el Departamento Nacional de Planeación, en los que se exploran los efectos de la reforma sobre la administración de justicia a través modelos de equilibrio y se pre-

sentan diferentes análisis para la creación de indicadores de eficiencia.

El diagnóstico más reciente sobre este tema es "Colombia 2019: Visión Colombia II Centenario: Garantizar una justicia eficiente, propuesta para la discusión", en el cual se caracteriza el complejo panorama de la justicia para que, en el largo plazo, se implemente un conjunto de medidas orientadas a estructurar un sistema de justicia plenamente operante y reconocido por la ciudadanía.

#### *Categoría Acceso a la justicia: oferta y demanda del sector jurisdiccional de la Rama Judicial*

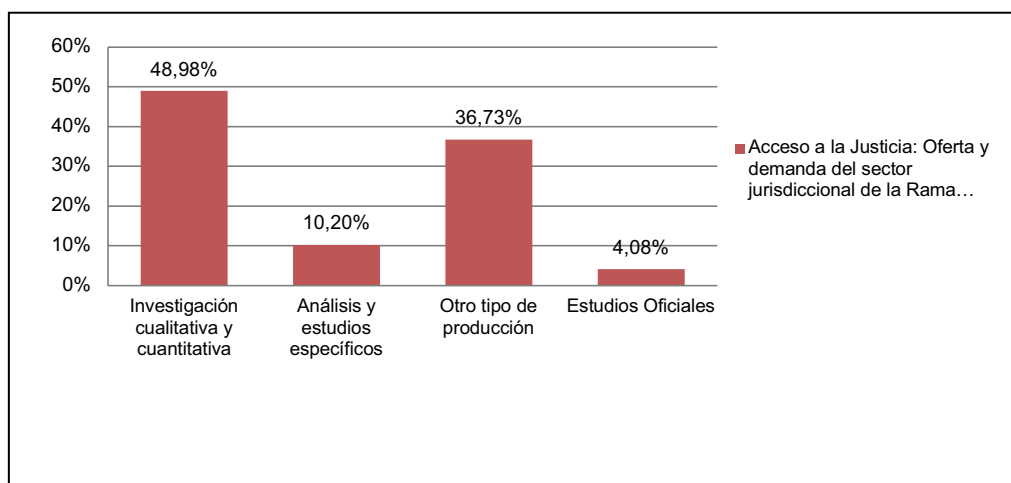
En esta categoría se registró un total de 49 publicaciones. La mayoría de documentos corresponden a Investigación cualitativa y cuantitativa (49%), seguido en número por Otro tipo de producción (36,73%) (Ver Gráfico 6).

El momento histórico de elaboración de los estudios hacen que estos oscilen entre la conservación de las formas tradicionales de acceder a la justicia, hasta la incitación al cambio de diferentes entidades y organismos del Estado.

En términos generales, las diferentes investigaciones intentan resolver los cuestionamientos en torno a los esfuerzos financieros por lograr la modernización y ensanchar el acceso a la justicia, con situaciones de fuerte insatisfacción frente al funcionamiento del servicio judicial.

La reforma constitucional de 1991 no sólo logró configurar una nueva concepción de Constitución como herramienta para promover cambios sociales y defender los derechos humanos, sino también replantear las relaciones entre los poderes públicos del Estado (Colombia se organiza como un Estado Social de Derecho).

Gráfico 6 Tipo de información categoría Acceso a la Justicia: Oferta y demanda del sector jurisdiccional de la Rama Judicial



En este contexto, se detecta que el interés de los estudios académicos es el de analizar todas aquellas acciones para facilitar el acceso ciudadano a la justicia y solicitar la protección judicial de sus derechos fundamentales reglamentados en la nueva Carta. Además de ello, a través de estudios empíricos, se intenta re-examinar la estrategia de aumento de la oferta frente al exceso de la demanda y la productividad judicial.

Dentro del grupo de exponentes de investigaciones cuantitativas encontramos el estudio de Alfredo Fuentes y Carlos Amaya (2001) como uno de los más relevantes. El estudio "Demanda y Oferta judicial: dificultades de ajuste" sostiene que las estrategias de control de la demanda por justicia deben acompañarse de ajustes consecuentes con la oferta, las cuales han tenido resultados muy limitados cuando se presentan de manera aislada, cuestionando los proyectos de capacitación de jueces, modernización de despachos, adopción de mecanismos de rendimiento, entre otros.

Las investigaciones sobresalientes en esta categoría son cualitativas, principalmente de enfoque socio-jurídico. De igual manera, se identificaron análisis específicos de carácter descriptivo y comparativo.

Entre ellos, cabe mencionar los documentos realizados por DeJusticia, los cuales ofrecen elementos de juicio rigurosos para los debates académicos y ciudadanos sobre temas de relevancia pública. En su mayoría, los textos aquí clasificados hacen referencia a análisis críticos sobre las diferentes reformas y su impacto en la acción de tutela.

Como reflejo de ello se encuentra el texto "Reforma judicial, una reforma autoritaria", en el que se presentan las tendencias generales del proyecto de reforma de 2002, concluyendo que la de entonces era una reforma altamente autoritaria y restrictiva, por un lado, y por otro, una reforma que mantiene simbólicamente las instituciones que fueron concebidas por la Constitución de 1991; es decir, no se acaba con la Corte Constitucional, con la tutela, con la carta de derechos sociales, pero todo eso continúa de manera puramente simbólica (García, 2003).

De igual forma, en esta clasificación se encuentran los estudios que brindan información sobre los programas de modernización y transferencia de conocimientos e ideas de USAID y el Banco Mundial, dirigidos principalmente a generar cambios institucionales, con el fin de forjar contextos adecua-

dos para el crecimiento del sector privado y la inversión extranjera, el fortalecimiento de la democracia en la región y optimizar el derecho ciudadano a acceder a la Administración de justicia. Ejemplo de este tipo de documentos es "Assessment of USAID/ Colombia's justice reform and modernization program", realizado por Management System International (2010) en el marco de dicho programa.

Dentro de los temas relevantes que se tratan en estos documentos están: a) acceso universal e igualitario a la justicia, b) organización y gestión administrativa de despachos judiciales, c) defensoría pública, d) reforma a la justicia penal y e) implementación de Mecanismos Alternativos de resolución de conflictos.

Al respecto, en la matriz de clasificación de información se encuentran documentos especializados en los mecanismos alternativos de acceso a la justicia, en los que la preocupación fundamental es el estudio de mecanismos diferentes al aparato judicial, tales como la llamada jurisdicción especial de paz, que ha venido desarrollándose desde 1991 en la búsqueda de esquemas de resolución de conflictos más cercanos a las comunidades y, también, para aliviar parcialmente la carga laboral de los jueces de la república.

En esta categoría los Análisis y estudios específicos y los Estudios Oficiales no presentan una incidencia documental relevante (en conjunto representan el 14% de la producción en la categoría de análisis). Sin embargo, cabe resaltar el documento que recoge las Memorias del primer foro temático llevado a cabo en el marco del Proyecto Reformas en la Rama Judicial, de la Corporación Excelencia en la Justicia, el cual tomó como tema de debate la institución de la tutela, con el objetivo esencial de dar los elementos básicos para una mejor comprensión de la propuesta de reforma a esta Acción.

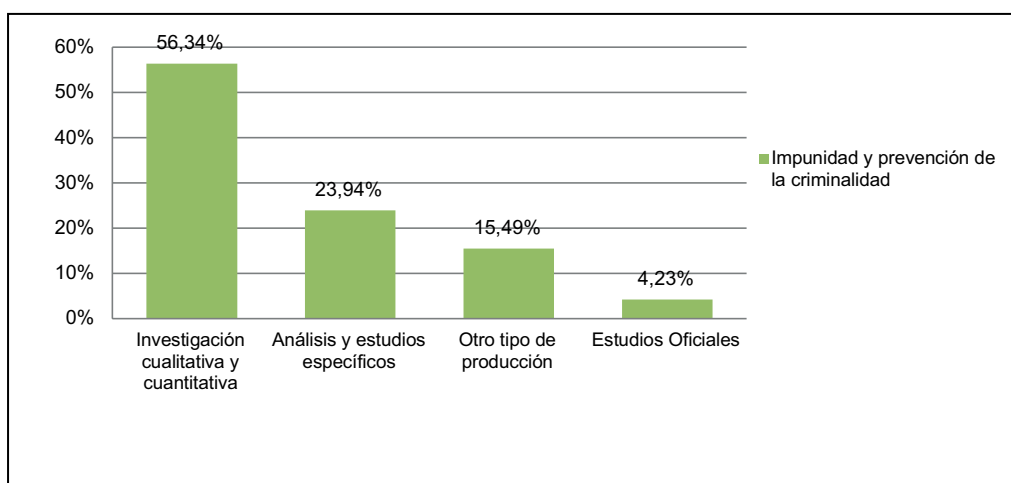
Así mismo, la serie de documentos del Conversatorio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el marco de su 16vo Encuentro en el año 2010. Allí se encuentran los avances en materia de descongestión alcanzados en los últimos años, diferentes análisis de las inversiones, los resultados tangibles de las medidas de descongestión adoptadas en la Jurisdicción y se presentan herramientas de planeación, seguimiento y control en el proceso de mejoramiento continuo de la gestión judicial en función del ciudadano.

### *Categoría Impunidad y prevención de la criminalidad*

Esta es la categoría con mayor existencia de fuentes de información. En la matriz de almacenamiento de información se registró un total de 71 documentos, de los cuales 56,36% corresponden a Investigación cualitativa y cuantitativa, 23,94% a Análisis y estudios específicos, 15,49% a Otro tipo de producción y el 4,23% restante a Estudios Oficiales (VerGráfico 7 Tipo de información categoría Impunidad y prevención de la criminalidad).

Tal como lo muestra el documento "Colombia 2019: Visión Colombia II Centenario: Garantizar una justicia eficiente, propuesta para la discusión", en materia de impunidad se debe precisar que, si bien se han presentado varias aproximaciones metodológicas para su medición, no existe un indicador integral –que incluya las etapas de investigación y la de juzgamiento-, ni de aceptación general, que la cuantifique. Dentro de las metodologías utilizadas se destacan 1) las que proponen una medición a partir de la cifra de criminalidad oculta, 2) las que parten de los resultados de las investigaciones o las instrucciones para la Fiscalía, y 3) las que se basan en cálculos acerca del número de personas condenadas (DNP, 2008:30).

Gráfico 7 Tipo de información categoría Impunidad y prevención de la criminalidad



Teniendo en cuenta lo anterior, y acorde a los resultados obtenidos a través del rastreo bibliográfico, la mayoría de estudios hacen referencia a análisis descriptivos, los cuales prevalecen de los analíticos críticos y argumentativos documentales.

A pesar de que la valoración del desempeño del sistema penal tenga una limitación de carácter metodológico, los análisis han centrado su atención en el impacto de las reformas en la productividad y la carga laboral de la justicia penal. Por lo tanto, en esta categoría encontramos documentos que muestran la evolución de los delitos en el tiempo, documentos que proponen indicadores de conflictividad penal y diferentes textos que plantean retos frente a la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA).

Entre los documentos que más se destacan en esta categoría están los desarrollados por la Corporación Excelencia en la Justicia en el marco del Observatorio Ciudadano del Sistema Penal Acusatorio. Desde el año 2004 la Corporación ha venido analizando la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de elaborar las líneas jurisprudenciales en los temas relevantes del nuevo sistema pe-

nal y evidenciar los aportes de la jurisprudencia al desarrollo del mismo. En cada uno de los informes se recopila, sistematiza y analiza la información relevante disponible, destacando tanto los logros alcanzados, como las imperfecciones que aún refleja el sistema.

Así mismo, sobresale la colección “Reforma Constitucional de la Justicia Penal” (2002-2003), que se centra, principalmente, en el estudio del modelo de justicia penal adoptado desde la Constitución y reformado con el texto del Acto Legislativo No. 3 de 2002, por medio del cual se estructura un modelo de proceso penal definitivamente acusatorio y adversarial.

Por otra parte, y como se mencionó en el apartado de metodología haciendo alusión a las categorías de análisis, en esta clasificación se incluyeron informes y artículos especializados en la adaptación del sistema penal a los requerimientos de los procesos de reconciliación (Ley de Justicia y Paz).

La concesión de beneficios a los desmovilizados está condicionada por la contribución al desmantelamiento de las organizaciones criminales y a un conjunto de requerimientos tendientes a promover

la reconstrucción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos delictivos, la determinación de los daños y la no reincidencia. Lo anterior planteó una serie de retos, principalmente para la Fiscalía y el sector jurisdiccional, ante la magnitud de las actividades de verificación que deben desarrollarse en torno a estos hechos (DNP, 2008:39).

Dentro de los procesos de Justicia Transicional convergen actores y factores que determinan el resultado de la transición de un régimen o estado de cosas determinado hacia otro. En este sentido, la determinación y asignación de responsabilidades por lo que ha ocurrido se constituye como un elemento primordial a tener en cuenta durante la transición, ya que puede ser considerado como un referente al momento de decidir qué tipo de transición se quiere con arreglo a los objetivos planteados.

El proceso de Justicia y Paz ha sido objeto de debates acerca de su naturaleza y de su eficacia en el cumplimiento de las expectativas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Dentro de las labores de investigación requeridas se han identificado puntos críticos, los cuales han sido tratados en diferentes documentos.

De los documentos clasificados en esta categoría, casi un 50% corresponden a análisis críticos sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz, sus logros y fracasos. En estos estudios se destacan los Informes de Fundación Social, Profis GIZ, los Informes de CITPax en el marco del Observatorio Internacional de DDR-Ley de Justicia y Paz, DeJusticia, la Comisión Colombiana de Juristas, entre otros.

A pesar de su valor académico y práctico –ya que la mayoría de estos documentos son insumo de política pública-, no proliferan en el medio estudios que analicen a profundidad los problemas estratégicos del sistema penal y la aplicación de los requerimientos de la ley.

En las categorías reseñadas previamente se develó la congestión que desde hace más de 10 años aqueja a la Rama Judicial, de lo que se puede inferir, en contraste con lo que aquí se plantea, que con la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, se incrementó la demanda de justicia. Como lo muestran diferentes análisis, hasta la fecha se han presentado situaciones no previstas en las estimaciones iniciales de la normatividad. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la Fiscalía, no se ha respondido de manera eficiente a las necesidades actuales. Además de ello, los procesos adelantados en este marco son algunas veces obstaculizados por el hecho de que los operadores de justicia están tratando con un tipo relativamente nuevo de delitos, lo cual hace difícil apoyar sus decisiones y esfuerzos con medidas para el fortalecimiento de sus capacidades.

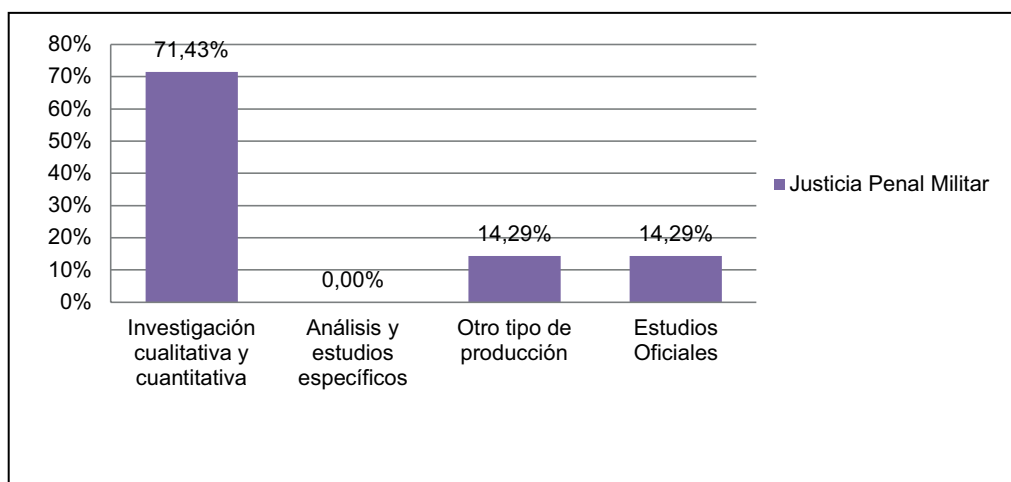
La incidencia documental de esta categoría coincide con la implementación de reformas, la puesta en marcha del SPOA y la promulgación de la Ley de Justicia y Paz. En el año 2009 se presentó un crecimiento considerable en la producción de textos e informes, lo cual puede tener una relación directa con el examen que hicieron muchas de las instituciones académicas de la gestión del ex presidente Álvaro Uribe y el inicio de su segundo mandato.

#### *Categoría Justicia Penal Militar*

Esta categoría presentó la menor existencia de fuentes de información. En total, se registró un total de 7 publicaciones dentro de las que se destacan las investigaciones de carácter cualitativo (Ver Gráfico 8 Tipo de información categoría Justicia Penal Militar).

En el rastreo bibliográfico, la mayoría de la información encontrada hacía referencia a un período previo al establecido para este documento. Del mismo modo, se hallaron documentos de literatura gris y prensa (los

Gráfico 8 Tipo de información categoría Justicia Penal Militar



cuales no fueron clasificados en la matriz de análisis), los cuales realizan una crítica al debate actual de la inclusión del fuero militar en el proyecto de reforma de la justicia en curso.

Dentro de los documentos clasificados se encuentran trabajos de grado en los que, desde un enfoque socio-histórico, se analiza la transformación de la justicia penal militar, sus principios rectores y estructuras del proceso penal frente al sistema acusatorio.

Un análisis somero sobre el tema, a partir de la lectura de algunos documentos, permite concluir que en nuestro país el Fuero Penal Militar, pese a las reformas que ha tenido con la Constitución de 1991 y con el Acto Legislativo 002 de 1995, en la actualidad conserva la misma estructura del Artículo 170 de la Constitución Política de 1886, manteniéndose de esta forma la facultad de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, de juzgar a sus pares en la aplicación del mismo.

A pesar de lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura, a través de diferentes desarrollos jurisprudenciales, ha desatado diversos conflictos entre las competencias entre la jurisdicción penal y la ordinaria, profundizando en aspectos relacionados con

el requisito objetivo o funcional del fuero, analizando en sus sentencias el significado de los términos: “relación con el servicio”, entre otros elementos que ayudan a definir si existe nexo entre la conducta punible y el servicio mismo, con base en lo cual el Consejo determina la competencia.

Este es uno de los temas que han suscitado preocupación en espacios académicos y de opinión ya que con el proyecto de Acto Legislativo que reforma varios artículos de la Constitución, se pretende ampliar el alcance de la Justicia Penal Militar (JPM).

Según Michael Reed, en su última columna en Razón Pública<sup>1</sup>, esta propuesta presenta muchos problemas. Su creación, además de acarrear gastos excesivos, desconoce el principio de igualdad ante la ley y el principio del juez natural.

“Cuando el sujeto procesado en una causa penal, por cualquier delito (incluyendo narcotráfico o robo), sea un militar o un policía, la Fiscalía General de la Nación (FGN) tendrá que acudir a ese tribunal para que controle la legalidad de sus actos”.

En estos términos, puede decirse que los congresistas están creando una justicia paralela para los militares y policías, en vez

de fortalecer a los jueces ordinarios que día tras día se ocupan del control constitucional de las actuaciones penales previas al juicio de cualquier otro ciudadano.

### Otros estudios excluidos del análisis

Dentro del panorama hasta aquí descrito queda determinada una organización inicial de los documentos que abordan, de manera específica, elementos relevantes sobre la reforma a la justicia en Colombia en los últimos 20 años. Sin embargo, además de estos estudios, existen otras investigaciones que, si bien no se detienen en un análisis exhaustivo sobre cambios en la legislación, sí realizan un aporte crucial para conocer los alcances, limitaciones y estado actual del sistema judicial en nuestro país.

Un ejemplo de este tipo de análisis es la serie de encuestas del Barómetro de las Américas, una de las diversas actividades del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

El estudio de 2011 completa ocho años de análisis ininterrumpido de las actitudes, experiencias, valores y creencias de los colombianos en relación con sus instituciones políticas y hace parte de la encuesta más grande de valores democráticos llevada a cabo en la región.

“Cultura política de la democracia en Colombia, 2011. Actitudes democráticas en la sucesión”, es el primer estudio que se realiza bajo un gobierno diferente al de Álvaro Uribe Vélez.

La importancia de esta investigación radica en el hecho de que, a pesar de que la mayoría de estudios muestren una gran preocupación por la situación actual de congestión del sistema judicial, estudios comparativos del Barómetro de las Américas en años anteriores han mostrado que la

confianza en el sistema de justicia en Colombia ha sido relativamente alta en comparación con otros países de la región.

Esto no ha variado en los últimos años, así como ha permanecido constante la percepción de eficacia de la justicia en el país que, comparativamente con otros países, tampoco es deficiente (LAPOP, 2011).

Según este último informe, el protagonismo del sistema de justicia en los hechos de los últimos años en Colombia no ha afectado ni positiva ni negativamente la confianza ciudadana. En la actualidad, el indicador de confianza en la justicia, en una escala de 0 a 100, alcanza los 52 puntos. De la misma manera, no hay variaciones sustanciales en la confianza en la eficacia de la justicia, ya que se mantiene estable a lo largo del tiempo.

A pesar de ello, más allá de inferir que el sistema de justicia se encuentra en buen estado a partir de la percepción de la ciudadanía, como principal demandante de servicios judiciales, lo que debe mantenerse en discusión es si esa confianza implica un mayor acceso o una posibilidad de acceder más fácilmente a la justicia misma. Los resultados de este estudio deben comprenderse, pues, como un reto y una oportunidad para los operadores de justicia en nuestro país para avanzar en el mejoramiento de la oferta de servicios y la construcción de alternativas para la descongestión de los despachos judiciales.

Otro ejemplo de este tipo de documentos son los estudios sobre impunidad, los cuales, a través de diferentes metodologías, intentan hacer un cálculo y establecer un índice para medir el nivel de criminalidad en Colombia. Dentro de los que más se destacan se encuentra la cifra negra o de criminalidad oculta, el índice de impunidad de la Fiscalía y el Modelo probabilístico para cuantificar la impunidad del Consejo



Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional (Ver otras referencias bibliográficas).

## Conclusiones y recomendaciones

A partir de los planteamientos abordados hasta el momento, son muchas las preguntas que surgen de este estudio. Con todo y con lo que sea preciso avanzar aún en la reflexión, una convicción se hace presente: El balance de la literatura disponible sobre las reformas a la justicia en Colombia en los últimos 20 años debe entenderse como una exploración documental, con la pretensión fundamental de servir como guía en posteriores investigaciones sobre el tema.

No obstante, existe una dificultad esencial para concluir el presente texto, dificultad que se impone por la naturaleza misma del material abordado, por lo tanto, resumir el trayecto hasta el cual se ha avanzado nos dirige hacia la continuación del proceso mismo. En este sentido, más allá de presentarse como un estado del arte definitivo, este debe comprenderse como un documento en permanente construcción, abierto a diferentes formas de categorización para una comprensión más global sobre la materia.

A pesar de ello, tras el ejercicio de organización y sistematización es posible establecer algunas reflexiones, tanto del proceso de investigación en sí mismo como del impacto del estudio sobre la coyuntura actual de reforma a la justicia.

En primer lugar, vale la pena destacar que muchos de los documentos estudiados pueden involucrar todas las categorías de análisis. En algunos casos, así como se profundiza el tema de independencia y recursos de la Rama, se toca también el tema de impunidad. Sin embargo, para este ejercicio se escogió el tema en que más se ahondaba para clasificar el documento.

Del mismo modo, la intención no era presentar una clasificación meramente jurídica; en cambio, la motivación principal era la de seguir lineamientos estratégicos problemáticos sobre justicia, inferidos tras el estudio de algunos de los documentos. Lo anterior con la finalidad de generar propuestas para la construcción de una administración de justicia eficiente y eficaz, capaz de ofrecer certeza acerca de la aplicación de sus determinaciones.

En segundo lugar, más allá del terreno explicativo es necesario discutir las fuentes disponibles para el estudio, ya que se presentaron algunas limitaciones en cuanto al acceso a la información. En algunos casos, tal es el de la categoría Justicia Penal Militar, la difusión de la información es limitada, razón por la cual no se encontró información relevante que permitiera avanzar en un análisis riguroso sobre el tema.

Ahora bien, en cuanto a las reformas a la justicia como tema central se puede concluir lo siguiente. En la mayoría de documentos la preocupación está más encaminada a la eficiencia y productividad de los despachos más que a la justicia como un problema de política pública.

La justicia se entiende, entonces, como un problema que atañe casi que exclusivamente al área del derecho y en el que no se involucran otras especialidades para reconocer los logros y falencias de la Rama Judicial. Lo anterior no debe entenderse como un problema del sector justicia. En cambio, debe comprenderse como un distanciamiento de las diferentes ramas del conocimiento al estudio institucional y administrativo de la organización del Estado colombiano en general.

En sintonía con lo anterior, no se encontró una cantidad considerable de documentos en los que se analice la problemática de la reforma desde otra óptica. De igual manera, en cuanto a la categoría de impunidad

y el acercamiento particular a las reformas en torno al proceso de justicia transicional, a través de la promulgación de la Ley de Justicia y Paz, los análisis están orientados más que todo al tratamiento de las víctimas del conflicto en todo el proceso. Sin dejar de lado la importancia de ello, es necesario dar inicio a investigaciones que analicen a profundidad el impacto de dicho proceso en la justicia y en sus operadores.

Las investigaciones existentes se basan, en su gran mayoría, en cifras y estadísticas que, según los mismos textos, resultan tener poca exactitud. Los textos más recientes basan sus conclusiones en fuentes indirectas que son, o bien estudios anteriores o bien en cifras oficiales. En ese sentido, habida cuenta de que las investigaciones realizadas desde fuentes directas tienen más de cinco años de antigüedad, se hace indispensable que una nueva investigación construya sus propias cifras adelantando sus barridos de información desde fuentes directas.

El fenómeno de estudio es complejo, implica factores endógenos y exógenos de la institucionalidad del Estado, implica elementos sociológicos y éticos que no pueden ser desatendidos, y especialmente implica una comprensión global de la problemática nacional antes de adelantar cualquier conclusión.

En ese sentido, es indispensable una investigación que incorpore una visión holística de la problemática. No es suficiente con una visión econométrica del problema ni con una recomendación de tipo tecnológico, sino que la indagación de las causas debe pretender abarcar todos los aspectos implicados posibles y las recomendaciones deben tener en cuenta tanto la perspectiva social como la perspectiva jurídica, económica, política y toda aquella que resulte pertinente.

Más allá de las estrategias metodológicas, lo que está en cuestión a la hora de emprender un proceso investigativo para darle sentido a una realidad social u objeto de estudio, es la verdadera implicación en la que nos vemos inmersos al dar cuenta de nuestra posición y del lugar desde el cual se produce el conocimiento, frente a aquellos a partir de los cuales éste surge y al contexto en el cual están y estamos enmarcados. Por lo tanto, se hace necesario que las nuevas investigaciones estén destinadas a proponer formulas de solución y que concentren su esfuerzo metodológico en esa parte, a través de la convalidación de sus propuestas, de la investigación comparada y del análisis de relación entre costo y efecto.

Se trata, entonces, de construir una aproximación a un conocimiento situado, consciente de las condiciones en las que surge y los silencios e interrogantes que a su vez produce.

## Bibliografía

- Departamento Nacional de Planeación (2008) 2019: Visión Colombia II Centenario: Garantizar una justicia eficiente, propuesta para discusión, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Fuentes, A (2004) Reforma judicial en Colombia. Tendencias recientes 1991-2003. Bogotá
- Fuentes, A. y Amaya, C. (2001) Estudios sobre justicia en Colombia. CIJUS - Universidad de los Andes, Bogotá.
- González, A. *et al* (2008) Estado del arte de la administración de justicia, justicia privada y justicia pública y guerra y justicia. Universidad de Medellín, Medellín.
- Junguito, E. (2007) Reforma a la justicia la administración de la rama judicial. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.
- Fajardo, A. y Guzmán, C. (2010) El daño antijurídico del Estado y los medios alternativos de solución de conflictos. *Civilizar* 10 (19): 43-64, julio-diciembre de 2010, Bogotá.

## Otras referencias bibliográficas Estudios sobre impunidad en Colombia

- Clavijo, Sergio. Situación de la justicia en Colombia: incidencia sobre el gasto público e indicadores de desempeño, 1997
- Agudelo Betancur, Nódier, . Documentos para la Reforma Penal, 1999
- Alviar García, H. Y López Medina, D., Hacia la reforma de la gestión jurídica pública. Informe final presentado a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003
- Amaya Villarreal, Álvaro Francisco, La transformación de la Justicia Penal Militar en Colombia (1980-2000) [Recurso electrónico] ejemplo histórico de la transformación de las relaciones internacionales en el siglo XX , 2008,
- Ambos, Kai, Procedimiento de la Ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005) y derecho penal internacional estudio sobre la facultad de intervención complementaria de la Corte Penal Internacional a la luz del denominado proceso de “justicia y paz” en Colombia , 2010,
- Ardila Velásquez, Manuel, Escolios de la reforma a la justicia, 2004
- Arenas, Luis Carlos y Gómez, Gabriel Ignacio, En busca de justicia en los tiempos de las reformas judiciales: estudios de caso en Colombia, Perú y Venezuela, 2000
- Ariza Santamaría, Rosemberg; Abondano Lozano, Diana Carolina; Universidad Santo Tomás, JUECES DE PAZ El dilema de lo justo, 2009
- Banco Interamericano de Desarrollo, La economía política de la reforma judicial, 2007
- Banco Mundial, Halfway to Reform, 1996
- Buscaglia, Edgardo, La Reforma Judicial en la América Latina Los Obstáculos Por Delante, 1997
- Buscaglia, Edgardo, Poder judicial, reforma judicial y democracia, 1998
- Cajas Sarria, Mario, El control judicial a la reforma constitucional Colombia 1910-2007, 2008
- Carrillo Santarelli, Nicolás, Autoridad moral: la pretendida reforma a la administración de justicia y los derechos humanos, 2003
- Centro Internacional de Toledo para la Paz, Observatorio Internacional, DDR-Ley de Justicia y Paz: Informe primera fase, 2008
- Centro Internacional de Toledo para la Paz, Observatorio Internacional, DDR-Ley de Justicia y Paz: Segundo Informe, 2009
- Centro Internacional de Toledo para la Paz, Observatorio Internacional, DDR-Ley de Justicia y Paz: Tercer Informe, 2010
- Centro Internacional de Toledo para la Paz, Observatorio Internacional, DDR-Ley de Justicia y Paz: Cuarto Informe, 2011
- Centro Internacional para la Justicia Transicional, Konrad Adenauer Stiftung, La protección de los derechos humanos a través de la jurisprudencia penal: Corte Suprema de Justicia, 2008
- Cermeño Petro, Jenny del Carmen, El Fuero Penal Militar en Colombia, 2004
- Comisión Andina de Juristas, La reforma judicial en la Región Andina ¿qué se ha hecho, dónde estamos, a dónde vamos?, 2000
- Comisión Colombiana de Juristas, Colombia: El espejismo de la justicia y la paz. Balance sobre la aplicación de la Ley 975 de 2005, 2008
- Comisión Colombiana de Juristas, El papel de la Corte Constitucional y la tutela en la realización del Estado Social de Derecho, 2003
- Comisión Colombiana de Juristas, Denegación de justicia y proceso penal, 2011
- Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, Reforma a la Justicia, 2010
- Consejo de Estado; Consejo Superior de la Judicatura, Estado de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, 2010
- Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, Propuesta para la reforma del Sistema Procesal Penal Colombiano, 1999
- Consejo Superior de la Judicatura -Sala Administrativa-, Bases para la organización de Jueces de Paz en Colombia, 1999
- Consejo Superior de la Judicatura. GIZ, Reforma constitucional en la justicia. Memorias del Foro, 2004
- Consejo Superior de la Judicatura; Cooperación Técnica Alemana - GTZ, Reforma Constitucional en la Justicia, 2004
- Consejo Superior de la Judicatura; Cooperación Técnica Alemana - GTZ, Reformas en la Gestión de la Rama Judicial, 2004
- Consejo Superior de la Judicatura; GTZ, Acción de Tutela: Una Reforma necesaria, 2003
- Convenio Ministerio de Justicia Corporación Excelencia en la Justicia, Elementos para una refor-

- ma del sistema penal en Colombia, 1999
- Corporación Excelencia en la Justicia, Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa, 1999
- Corporación Excelencia en la Justicia, CEJOSPA, 2007
- Corporación Excelencia en la Justicia, Descifrando la Justicia de Paz en Bogotá, 2006
- Corporación Excelencia en la Justicia, Informe Final Impacto de los Nuevos Códigos Penal y Procedimiento Penal en la Gestión Judicial, 2002
- Corporación Excelencia en la Justicia, Observatorio Ciudadano del Sistema Penal Acusatorio CEJOS-PA, 2006
- Corporación Excelencia en la Justicia, Reforma Constitucional de la Justicia Penal Tomo I, 2002
- Corporación Excelencia en la Justicia, Reforma Constitucional de la Justicia Penal Tomo II, 2003
- Corporación Excelencia en la Justicia, Garantismo, eficiencia y reforma procesal penal en Colombia, 1999
- Corporación Excelencia en la Justicia, Reforma constitucional de la justicia penal: actas de la Comisión Preparatoria y documentos de trámite legislativo, 2002
- Corporación Excelencia en la Justicia, Informe Final Impacto de los Nuevos Códigos Penal y Procedimiento Penal en la Gestión Judicial, 2002
- Corporación Excelencia en la Justicia, Balance de los 10 años de las acciones populares y de grupo, 2008
- Corporación Excelencia en la Justicia, Bases para una Reforma del Procedimiento Penal en Colombia, 2000
- Corporación Excelencia en la Justicia, Justicia y Desarrollo. Debates. Paz y Democracia el aporte de la justicia comunitaria y de paz, 1999
- Corporación Excelencia en la Justicia, Reflexiones sobre la propuesta de un nuevo Código de Procedimiento Penal, 1998
- Corporación Excelencia en la Justicia, Reforma de la Justicia Penal. Tomo III, 2003
- Corporación Excelencia en la Justicia, Serie Criterios de Justicia. Diez pecados de la Reforma Judicial en América Latina, 1997
- Corporación Excelencia en la Justicia, Foro Nacional Reformar al Sistema Penal Colombiano, 1999
- Corporación Excelencia en la Justicia; Borrero Restrepo, Gloria María, La Evolución de la Reforma Constitucional de la Justicia - Una visión ciudadana -, 2006
- Corporación Excelencia en la Justicia; Federación Nacional de Cafeteros, Justicia y Desarrollo: Debates. Gasto Público y Desempeño de la Justicia, 1997
- Corporación Excelencia en la Justicia; Fuentes Hernández, Alfredo, Reformas a la justicia colombiana para el próximo siglo, 1998
- Corporación Excelencia en la Justicia; Ministerio de Justicia y del Derecho, Elementos para una Reforma del Sistema Penal en Colombia, 1999
- Corporación Excelencia en la Justicia; Universidad de los Andes -Facultad de Derecho-, Memorias. Foro Nacional "Reforma a las funciones judiciales de la Fiscalía General de la Nación", 2011
- Corporación Excelencia en la Justicia; Universidad Javeriana, Sistema Acusatorio y Jurisprudencia - Una visión crítica -, 2010
- Corporación Excelencia en la Justicia; Valbuena Quiñones, Gustavo, Propuesta de Política Pública en Materia de Reforma de la Justicia: metodología y estructura, 2005
- Corporación Excelencia en la Justicia; Galvis Ortiz, Ligia, Los sujetos prevalentes en la Legislación Colombiana, 1998
- Corporación Excelencia en la Justicia-Embajada Británica, Balance de los primeros cinco años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, 2010
- Corporación Excelencia en la Justicia-USAID, Balance de la Legislatura 2010-2011 en Materia Penal, 2011
- Cote Barco, Gustavo Emilio, El proceso penal especial de Justicia y Paz ¿Verdadera alternativa para la transición a la paz u otro intento fallido de consolidación del Estado en medio de la guerra? , 2010

Metodología	Porcentaje	Fuente
1. <i>Cifra negra o criminalidad oculta</i>  720.000 denuncias-3.5 millones casos penales ocurridos	74,0	DANE, Encuesta de Hogares 1995.
2. <b>Índice de impunidad respecto a denuncias</b>  - Calificación/ denuncias delitos de lesiones personales:  Llamamiento a juicio/ denuncias  Sentencias/ denuncias  - En juicios: núm. juicios/ (denunciados, conciliados, inhibidos)  - En condenas: núm. condenados/ (denunciados, inhibitorios)  - 20 de cada 100 delitos se denuncian, y de éstos, 14 prescriben. De los 6 restantes, 3 terminan en sentencia. Probabilidad de que un delincuente reciba sentencia	94,8  97,1  98,6  90,5  99,9  97,0	Giraldo, Reyes, Acevedo, 1987.  Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997.  Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997.  Armando Montenegro. "Justicia y desarrollo económico", 1994.
3. <i>De acuerdo con la providencia que califica el sumario:</i>  - 1987: Providencias dictadas por jueces de cesación de procedimiento (el 60% por prescripción) y archivo	80,0	Indicadores sociales en Coyuntura Social, Núm. 1, 1989.
4. <i>Índice de impunidad asociado con Fiscalía General:</i>  - Proporción de expedientes excedidos en los tiempos normativos / Total de expedientes activos (682.983)  - Etapa de investigación previa  - Etapa de instrucción	55,4  41,2  14,2	Informe de gestión FGN 1997-2001 (2001), basado en estudio del CIDER
5. <i>Modelo probabilístico para cuantificar la impunidad aplicado a Bogotá (3.492 hogares encuestados y 34 fiscalías)</i>  - Cifra negra: probabilidad de no denuncia por hogar afectado (1.030 afectados)  - Impunidad procesal en la fase de investigación previa:  Prob. proceso prescriba + prob. proceso suspendido por no identificación responsable, competencia circuito y municipal  - Impunidad procesal en la fase de instrucción:  Prob. Proceso precluya por prescripción + prob. precluya por venc. de términos, en competencia circuito y municipal	63,7  12,1  41,7  8,8  111,0	Consejo Superior de la Judicatura "Modelo Probabilístico para cuantificar la impunidad" a través del Depto. de Matemáticas y Estadística de la Universidad Nacional, enero de 2000.
6. <i>De acuerdo con las salidas de los procesos en cada fase:</i>  - Investigación previa: participación de las salidas de suspensión y reasignaciones dentro del total de salidas  - Instrucción: participación de salidas de cambio de competencia dentro y fuera de la Fiscalía, preclusiones por prescripción y por muerte, recusaciones, impedimentos y cierres parciales	39,3  17,5	Corporación Excelencia en la Justicia. "Informe de coyuntura de la justicia, labor de la Fiscalía General de la Nación", junio de 2001.  Cifras para año 2000.

7. <i>Indicadores internos de la Fiscalía</i> - Impunidad puntual = (denuncias - decisiones judiciales de fondo)/ denuncias	32,0	Indicadores de Desempeño de la Fiscalía General 2000-2003  Fiscalía General de la Nación, 30 de diciembre de 2003.
8. <i>Impunidad Relativa y Absoluta</i> - Impunidad Relativa en Inv. Previa = Suspensión, desistimiento, reasignación - Impunidad Relativa en Inv. Previa + Inhibitorios - Impunidad Relativa en Instrucción = Reasignaciones - Impunidad Relativa en Instrucción + Preclusiones - Impunidad Absoluta en Instrucción = - Impunidad Relativa en Juzgados = Salidas por competencia - Impunidad Relativa en Juzgados + Cesaciones = - Impunidad Absoluta en Juzgados =	20,4 77,4 21,6 61,2 1,1 9,0 15,3 7,4	Restrepo E. M. y M. Martínez, "Impunidad penal: mitos y realidades". Bogotá, CEDE, mayo de 2004.
<b>Fuente:</b> Departamento Nacional de Planeación, 2019: Visión Colombia II Centenario: Garantizar una justicia eficiente, propuesta para discusión, Bogotá, Imprenta Nacional, 2008.		

\* **Politóloga****Notas**

- 1 Reed, M. (2012) *Justicia penal militar recargada*. Disponible en: [razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2906-justicia-penal-militar-recargada.html](http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2906-justicia-penal-militar-recargada.html)