

LA EVOLUCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE LA JUSTICIA
- UNA VISIÓN CIUDADANA -

Gloria María Borrero Restrepo
Directora Ejecutiva
Corporación Excelencia en la Justicia

Mil gracias al Senado, a la Comisión Primera y a su Presidente por la invitación a este simposio y por permitirnos expresar una voz ciudadana en este recinto, sobre la evolución de la reforma constitucional de la justicia.

La justicia fue uno de los pilares fundamentales de la reforma constitucional de 1991. En términos generales, los constituyentes sentaron las bases jurídicas e institucionales para promover y defender los derechos fundamentales de los colombianos dentro del Estado social y democrático de derecho que se consagra en la Carta, asignándole un importante papel a los jueces para defender con eficacia los nuevos derechos individuales y colectivos, dándole más independencia a la rama judicial, sentando las bases para fortalecer la política criminal y adoptando mecanismos para la ampliación del acceso de la población a la justicia.

Démosle una rápida revisión a la evolución que estos temas de han tenido a lo largo de estos 15 años y a la agenda de reforma que sigue pendiente:

TEMA 1: LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y COLECTIVOS – LA TUTELA. Sin lugar a dudas la

verdadera revolución de la Justicia generada por la reforma del 91, se ha producido por esta acción judicial. Hoy existe una jurisdicción constitucional y podemos afirmar que ella está funcionando aceptablemente en cabeza de todos los jueces de la República. Ha habido un verdadero cambio en la concepción de la protección de los derechos, dándole vida a la Constitución, acercando la ley a la realidad. Como dice el magistrado Manuel José Cepeda *“Lo que se ha dado en Colombia, es una revolución silenciosa y pacífica en defensa de la dignidad humana. Y en esa revolución silenciosa y pacífica todos los jueces del país han jugado un papel crucial.*

Esa Jurisdicción liderada por la Corte Constitucional ha desarrollado de manera significativa nuestro derecho y ha abordado temas de avanzada que solo están presentes en países desarrollados. Su trabajo es muy resaltado y hasta envidiado por otros países.

La tutela se ha ido tomando paulatinamente los juzgados, los tribunales y las altas cortes, cada vez son más las tutelas de que conocen, desplazando a otro tipo de causas.

Sin menoscabar para nada esta conquista ciudadana, hoy después de 15 años se oyen voces para ajustar este mecanismo, no podemos ser indiferentes a ellas. Resaltamos las siguientes:

1. **La tutela contra sentencias.** Es urgente que cese el llamado “choque de trenes” que desestitucionaliza a nuestro sistema de justicia y menoscaba su legitimidad. Realmente para los ciudadanos es bastante desalentador presenciar constantemente esos enfrentamientos entre las “Altas Cortes”. Parecería que lo que está en juego son vanidades personales y la lucha por el poder, más que la defensa de los derechos ciudadanos.

En el trasfondo de esa discusión y en la de los efectos económicos de las sentencias de la Corte Constitucional, percibimos que aún persiste el deseo de algunos de volver al esquema de una sola Corte Suprema.

Esta discusión va a estar presente muchos años más y no serán fáciles los consensos y nuevamente el constituyente deberá ocuparse de este

tema de arquitectura constitucional y solamente a él le corresponderá definirlo. Igualmente no se podrá escabullir de la discusión de la competencia de la modulación de las sentencias y de volver a analizar el sistema de pesos y contrapesos de las tres Ramas del Poder Público y más ahora cuando es una realidad la reelección presidencial. Valga anotar que no es un debate exclusivo en Colombia, casi en todos los países que tienen Corte Constitucional el debate sigue vigente.

Igualmente se oyen iniciativas para reglamentar la tutela contra sentencias (como la caducidad, la necesidad de acudir con abogado, el alegato previo del derecho violado en el proceso correspondiente). Este será por lo tanto otro asunto pendiente en la agenda de reforma del que se tendrá que ocupar el legislador más temprano que tarde. Esperamos que el Gobierno en consenso con las altas Cortes no dilate más la presentación de la tan anunciada reforma.

2. Los oídos sordos de las autoridades administrativas a las órdenes judiciales y a la jurisprudencia reiterada de nuestros jueces constitucionales. Algunas de estas autoridades se resisten aún a solucionar de manera definitiva las causas que generan la tutela de los derechos - *probablemente por la falta de presupuesto* -. Hay que concluir la práctica ya generalizada en algunas instituciones, que para

resolver una petición le exigen al ciudadano un fallo de tutela. Es un juego perverso que lo único que ocasiona son incomodidades al ciudadano y mayores costos por el proceso judicial, que aún a estas alturas no se calculan.

3. La necesidad de “tutelizar” el resto de los procesos judiciales. No hay que dilatar más la efectividad del mandato de una justicia pronta y cumplida y se torna indispensable invertir la regla de que la tutela se instaura y se decide por escrito. Hay que privilegiar la oralidad.

Finalmente llamamos la atención sobre un punto pendiente en estos 15 años en la agenda legislativa: la ley estatutaria de derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, que ordena el artículo 152 de la Constitución. Probablemente si hubiéramos contado oportunamente con este estatuto nos hubiéramos evitado tantos choques de trenes y tantas discusiones sobre los efectos de las modulaciones de los fallos de la Corte Constitucional y sus consecuencias económicas. Durante el Gobierno del Doctor Andrés Pastrana se hizo un intento de progresar en un proyecto de ley estatutaria, el cual no fue presentado al Congreso. Valdría la pena rescatar ese trabajo.

Tema 2: CON EL FIN DE AMPLIAR EL ACCESO A LA JUSTICIA SE BUSCÓ CONSOLIDAR MECANISMOS DIFERENTES AL APARATO JUDICIAL PARA TRAMITAR LOS CONFLICTOS Y ESTABLECIÓ LA POSIBILIDAD DE QUE PARTICULARES FUESEN INVESTIDOS TRANSITORIAMENTE DE LA FUNCIÓN DE ADMINISTRAR JUSTICIA, en condición de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos, en derecho o en equidad. También se dispuso que el legislador podría excepcionalmente, atribuir funciones jurisdiccionales, diferentes a las penales, a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo a las superintendencias adscritas al poder ejecutivo para dirimir asuntos como los derechos de los consumidores.

Han sido muchos los desarrollos legales sobre este tema desde 1991 y hoy subsisten en el panorama nacional gran cantidad de figuras con competencias similares: amigables componedores, conciliadores en equidad, conciliadores en derecho, jueces de paz. Existen otras figuras que ayudan al acceso a la justicia como las casas de justicia (hoy 44 en ciudades con más de 100.000 habitantes).

La conciliación como requisito de procedibilidad judicial ha ayudado bastante a difundir la utilización de este mecanismo y hoy ya es una realidad ampliamente aceptada de la conciliación en materia penal.

Todas estas figuras han contribuido en el mejoramiento del acceso a la justicia y en evitar la judicialización de varios conflictos (valiendo la pena señalar que los datos en los que se sustenta esta afirmación son casi inexistentes).

Los retos del momento en estas materias son varios, estos son algunos de ellos:

1. La racionalización de la oferta. Existe un gran número de figuras desarticuladas entre sí y sin ninguna conexión con la Justicia formal. Nuestros jueces desconocen la llamada justicia local y comunitaria. Los ciudadanos no saben fácilmente la diferencia entre todas esas figuras y a quien acudir ante un conflicto cotidiano. Igualmente no identifica con facilidad la diferencia entre derecho y equidad. Esa misma confusión se presenta con frecuencia entre los jueces de paz y los conciliadores en equidad e incluso entre legos
2. La sostenibilidad de esas figuras. Aún no son claras las competencias de las autoridades nacionales y locales en su sostenimiento y los presupuestos son insuficientes para ello.
3. El legislador no ha aprobado aún legislación que permita coordinar la jurisdicción indígena con el sistema nacional de justicia, lo que supone el desafío de concretar el reconocimiento de sistemas jurídicos plurales,

abrir espacio a los criterios y a la experiencia de los cabildos y autoridades tradicionales de estos grupos, y establecer puentes que permitan enmarcar aquellos entendimientos jurídicos con el resto de la justicia nacional.

4. Recientes evaluaciones realizadas por la Corporación Excelencia en la Justicia sobre la justicia de paz en Bogotá, develan problemas importantes con esta jurisdicción especial, que aconsejan suspender las elecciones populares de jueces de paz y repensar la figura.
5. Surgen otras iniciativas que vale la pena tener en cuenta, como los llamados jueces de pequeñas causas. Hay opiniones respetables que afirman que es más importante acercar la jurisdicción al ciudadano que ofrecerle más figuras alternas.
6. Aún es muy deficiente la información sobre el impacto de estas figuras en la reconstrucción de la convivencia ciudadana, sobre el cumplimiento de los acuerdos y si efectivamente se evita su judicialización.
7. Toda la justicia a cargo de las autoridades administrativas y de ciudadanos investidos de estas facultades, es necesario regularla y vigilarla. Los esquemas institucionales existentes son débiles. Nos preguntamos si es el momento de ir hacia una “Superintendencia de Justicia?

Tema 3: “Frente al reto de combatir la impunidad en materia criminal se creó en 1991 la Fiscalía General de la Nación, como instrumento para reforzar la eficacia de las funciones de investigación y acusación. A este ente se le atribuyeron funciones de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial en la investigación de los delitos, acusar ante los jueces, adoptar medidas de aseguramiento, calificar y precluir las investigaciones, y velar por la protección de víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal. Al respecto se pretendió transformar el ineficiente sistema inquisitivo de investigación y acusación, pero en la práctica éste se mantuvo hasta la reforma constitucional de 2004 cuando se logró finalmente sentar las bases para la adopción de un sistema acusatorio.

Nos llama acá la atención el tiempo que tomamos en Colombia para asumir reformas integrales. Fue necesario que pasaran 13 años para llegar al sistema penal acusatorio que estaba desde el 91 en la cabeza de nuestros constituyentes.

Nos detenemos en este punto para resaltar los siguientes retos del presente:

- El apoyo decidido a sacar adelante el sistema penal acusatorio. Indudablemente se necesitan mayores recursos, mayor sensibilidad ciudadana para entender los cambios de paradigmas que este

sistema conlleva, una mejor preparación de fiscales, jueces y defensores y por que no, ¡hasta un cambio generacional! en nuestros operadores de justicia.

- Una verdadera política criminal, que enmarque el principio de oportunidad.
- La protección efectiva de las víctimas y testigos y hacer realidad la reparación de las víctimas. Aún se encuentra pendiente la expedición de la correspondiente política.
- La implementación de la vigilancia electrónica.
- Resistirse a propuestas desarticuladas y apresuradas de reformas al sistema.
- Un control político estricto al cumplimiento de las expectativas y promesas que nos hicieron a los colombianos con el sistema penal acusatorio.
- La reforma urgente a la justicia penal militar.
- Un seguimiento a la liquidación de causas del viejo sistema (ley 600) con el fin de tomar las medidas necesarias a tiempo, para que no precluyan y con ello se lleve de tajo la poca credibilidad ciudadana en el sistema penal acusatorio.
- El mejoramiento y la articulación de los sistemas de información, que permitan la agilización de los procesos, la transparencia y el control ciudadano a la implementación del sistema. Cuanta plata no se ha

invertido en estos sistemas en estos 15 años y aún no contamos con sistemas eficientes.

La Corporación Excelencia en la Justicia, en desarrollo del mandato de la Comisión Constitucional de Seguimiento del Sistema Penal Acusatorio, está concluyendo el primer informe ciudadano de la implementación de la reforma, que daremos a conocer con motivo de nuestro décimo aniversario de fundación, en desarrollo del proyecto “justicia, cómo vamos?”.

Tema 4: La última transformación de la Constitución de 1991 que queremos resaltar en este momento es la creación del Consejo Superior de la Judicatura, órgano de gobierno de la administración de justicia, con competencias propias de un tribunal disciplinario de funcionarios judiciales y abogados, y con tareas relacionadas con la gerencia de la rama judicial para garantizar su independencia y autonomía financiera. Así, al establecer el Consejo se le atribuyeron, en primer lugar, a la denominada Sala Jurisdiccional Disciplinaria, funciones como la de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama y las de los abogados en ejercicio de su profesión, así como dirimir conflictos de competencia entre las diferentes jurisdicciones. Y a la denominada Sala Administrativa se le encargaron tareas como administrar la carrera judicial, seleccionar candidatos para la designación de jueces de las altas cortes, diseñar el

plan sectorial de desarrollo para la rama judicial y su presupuesto correspondiente, fijar la división del territorio para efectos judiciales, determinar la estructura y plantas de personal de las corporaciones y juzgados, crear y suprimir tribunales, y establecer indicadores de gestión e índices de rendimiento y desempeño de los despachos, funcionarios y empleados.

Este tema del Gobierno Judicial, también trae en el presente grandes retos. Desde la creación del Consejo Superior de la Judicatura se oyen constantemente voces que promueven su eliminación o por lo menos su reestructuración y adelgazamiento. Estos esquemas de gobierno no solo están cuestionados en Colombia sino en América Latina. Es por lo tanto un tema que debe volver a ser considerado nuevamente por el Constituyente, pero sin amenazas que no se concretan y que lo único que le hacen es daño a nuestro sistema de justicia y que logran efectos contrarios al clamor nacional – *fortalecimiento de estructuras que estamos queriendo revisar* -.

Pero a pesar de estos vientos permanentes de reforma nadie niega que se ha avanzado en el tema de autonomía de la Rama, pero en nuestra opinión muy poco en el tema de la autonomía presupuestal, pues estos años han demostrado como la Rama Judicial sigue supeditada a la Ejecutiva en esta materia, condicionamientos que terminan menoscabando la autonomía

administrativa. Claro que reconocemos que en temas económicos debe primar la razón de Estado.

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 y del Consejo Superior de la Judicatura.

En las décadas de los años setenta y ochenta, el gasto asignado al sector justicia se mantuvo relativamente estable, en un rango entre 0.5% y 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB). Luego de las reformas, el gasto aumentó notablemente hasta niveles superiores a un punto del PIB a mediados de la pasada década. Sin embargo, a partir de fines de los años noventa y hasta el presente, el gasto sectorial se ha estabilizado en porcentajes de aproximadamente 0.8% anual del PIB. Por otra, parte, la participación del gasto de la rama en el presupuesto nacional se ha estabilizado en porcentajes entre 2% y 3% en los últimos diez años, con una leve tendencia a la disminución.

Otros logros de la justicia en el período de análisis que resaltamos son:

- La inscripción en la carrera judicial del 98% de los funcionarios de la Judicatura.
- Los intentos por la evaluación del desempeño, aún no tenemos realmente un sistema eficiente y que como consecuencia de él haya transformado la administración de justicia.
- El aumento significativo de la productividad de los jueces, frente a una mayor presión de la demanda y una planta de cargos que no aumenta a pesar de mayores procesos. Realmente en estas condiciones debemos reconocer que nuestros jueces hacen grandes esfuerzos que debemos reconocer los ciudadanos.
- El mejoramiento de la infraestructura física, pero aún estamos lejos de contar con despachos judiciales congruos y adecuados al servicio al ciudadano, sobre todo para la primera instancia.
- El fortalecimiento de la Escuela Judicial, pero no podemos desconocer las voces que dicen que nuestros jueces no se encuentran debidamente preparados para afrontar los retos del conocimiento de este nuevo siglo y la inserción de Colombia en mercados globalizados y en el contexto internacional.

Entre los problemas más graves y aún no resueltos a pesar de los grandes esfuerzos fiscales que se han hecho, se encuentra:

- La congestión y el atraso judicial. Es inexplicable que después de tantos años no se haya resuelto el tema y que aún en el panorama no se vislumbre soluciones sensatas y sostenibles. Creemos que aún es un tema donde hay muchos vacíos de información, situación que impide la construcción de esas soluciones, por eso todo se reduce a la creación de cargos provisionales, que no sabemos hasta donde dura la provisionalidad y donde no hay incentivos atados a resultados concretos. En este tema de la congestión y atraso si que el Legislador tiene una agenda de reformas pendientes, pues hay que acabar con las causas estructurales que los ocasionan, como la inactividad procesal de las partes. Es quizá el tema más urgente de abordar de manera inmediata, integral y creativa. Sin que lo hayamos resuelto no podremos ver con claridad el bosque y ahí si emprender el verdadero camino hacia la modernización de nuestro sistema judicial para ponerlo a tono con las exigencias del siglo 21.
- La demora en contar con un proceso por audiencias con énfasis en la oralidad en las otras materias diferentes a la penal. Ya llevamos 15 años desde la Constitución del 91 y aún estamos lejos de contar con el marco regulatorio adecuado y con los recursos necesarios para su implementación. La Corporación Excelencia en la Justicia conjuntamente con el ICDP ha trabajado en un anteproyecto de código general del proceso y nos encontramos buscando

financiación para difundirlo en todo el país y para realizar los estudios de costo – beneficio y de implementación. Esperamos que sea un tema que compere el Gobierno y nuestros legisladores muy pronto, pues no creemos que acciones parciales como las que se pretenden realizar en materia laboral y civil sean las que más les conviene al país.

- El mejoramiento de la calidad de las decisiones judiciales. No más fallos contradictorios y de mala calidad.
- La separación efectiva de las funciones jurisdiccionales de las administrativas en los despachos judiciales, propuestas creativas de nueva organización de Juzgados, transformación de la organización de los Juzgados de primera instancia, la tecnología al servicio de la justicia, sistemas de información adecuados que nos den cuenta de lo que realmente pasa en la justicia y sistemas de rendición de cuentas de la justicia y de los jueces, son temas que aún los sentimos lejanos y esquivos a nuestros deseos.

Los colombianos aún no percibimos que tenemos una justicia pronta, cumplida y de calidad y conectada con nuestra realidad. Deseamos jueces con conocimiento del derecho vigente y de la realidad social, con autoconciencia de su función creadora de derecho y de la realización de la justicia, con objetividad, imparcialidad y realismo en la apreciación

de la prueba, con fortaleza espiritual, capacidad expresiva clara y sabiduría para el ejercicio de la autoridad, reconocidos por la sociedad y comprometidos con el servicio al ciudadano. No queremos caer en la desolación y pensar que nuestra justicia no cambiará. Por todo ello, por la transformación efectiva de la justicia al servicio del ciudadano es que la Corporación Excelencia en la Justicia seguirá luchando.

Y por ello concluimos en esta intervención, que sin lugar a dudas, la reforma a la justicia iniciada a raíz de la constitución de 1991 se encuentra a medio camino, aún es largo el camino por recorrer y se necesita el concurso decidido de todos.

MUCHAS GRACIAS

Bogotá, agosto 24 de 2006