La reforma al gobierno judicial otro anhelo de la Corporación Excelencia en la Justicia

La Constitución de 1991 creo el 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.

Este tema del Gobierno Judicial, 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 político 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. Productividad que ha venido bajando en los dos últimos años.

- 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 tampoco 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 sostenibles y no excesivamente costosas. 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 y para mejorar la propuesta. Esperamos que

sea un tema que compre el Gobierno y nuestros legisladores muy pronto, pues no creemos que acciones parciales como las que se vienen realizando en materia laboral y civil sean las que más les conviene al país. No olvidemos lo que pasó con la Ley 600 – sistema penal mixto – que ensayamos parcialmente la oralidad y que toda esa inversión se perdió, pues no se pudo implementar hasta que se puso en vigencia el sistema penal acusatorio.

- 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.

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 y por eso debemos abordar de manera responsable el tema del

gobierno judicial, que gracias a Dios a traído nuevamente a debate la senadora Gina Parody.

La Corporación Excelencia en la Justicia viene preparándose desde hace unos meses a este debate que veíamos venir, estamos haciendo análisis comparados de las distintas arquitecturas existentes de Gobierno Judicial, estamos emprendiendo una evaluación objetiva de la tarea realizada por el Consejo Superior de la Judicatura en todos los años de su existencia y estamos intentando trabajar distintas propuestas de reforma acordes con nuestra realidad nacional y sobre todo con lo alcanzado en estos últimos años. Pero debo confesarles que aún no estamos preparados para presentarles a ustedes los resultados de estos estudios. Esperamos estarlo en marzo del año entrante.

Pero si queremos aprovechar esta oportunidad que nos dan para manifestar algunas ideas:

1. Como ya lo mencionamos atrás todas las reformas que se han hecho a la justicia en las últimas décadas no presenta

resultados perceptibles para los ciudadanos. Esto es una manifestación clara de deficiencias en el Gobierno Judicial.

2. Nuestra arquitectura institucional de la Justicia es de las más complejas del mundo recordemos que tenemos 3 Altas Cortes, 1 Consejo Superior de la Judicatura que conjuntamente con las propias Cortes ejerce algunas funciones del Gobierno Judicial, una Fiscalía que hace parte de la Rama Judicial, un Ministerio Público con algunas funciones relacionadas con la Justicia y como integrante del sistema penal, una defensoría del pueblo, diferentes policías judiciales, un Ministerio del Interior y de Justicia que no encuentra su papel como gestor de la política de justicia como política de Estado, funcionarios administrativos con funciones jurisdiccionales como las superintendencias, gran gama de MASC, justicias comunitarias y locales.

   Con este sistema tan complejo, los problemas de gobierno son más complejos y las soluciones que tenemos hasta el momento parecen no ser satisfactorias. Como dice Juan Enrique Vargas, urge entonces, para el éxito global de las políticas judiciales, retomar la discusión sobre los mejores arreglos institucionales

para el gobierno judicial y volver a colocar el tema en la agenda de las reformas judiciales. Por eso la Corporación Excelencia en la Justicia valora la iniciativa de la Senadora Parody.

3. Pero antes debemos ponernos de acuerdo sobre que entendemos por gobierno judicial y en donde reside el poder del Poder Judicial. Sobre este último tema cada vez hay más consenso de que el poder del Poder Judicial no pertenece a una institución, ni menos a su jerarquía, sino a cada uno de los jueces individualmente considerados. Son los jueces los que tienen el verdadero poder al decir el derecho en cada casa particular y son los que detectan el poder coercitivo del Estado.
4. Después de 15 años y ante algunas insatisfacciones por los resultados que arroja la actual estructura de gobierno judicial, vale la pena volver a ponernos de acuerdo para que casos necesitamos gobierno judicial. Los entendidos del tema en el mundo no se han puesto de acuerdo. Por ejemplo unos dicen que la dirección y administración de la carrera judicial hace parte del gobierno y otros que no. Para los que no creen que la Carrera Judicial no es un programa de gobierno judicial del

mismo modo que la elección de los legisladores no lo es un problema del gobierno interno del Congreso. La elección de los jueces es un problema que atañe a todo el sistema político. La CEJ cree que no debe hacer parte del gobierno. Es tema de gobierno judicial la representación política de los jueces y la gerencia judicial.

5. Pensar en cambios en el Gobierno Judicial nos lleva necesariamente a pensar en cambios en las altas cortes. Ya se viene haciendo carrera que las Cortes dejen de ser Tribunales de instancia para que se concentren exclusivamente en sus labores de unificación del derecho y a la jurisdicción constitucional. Estas funciones pueden ejercerse con tribunales relativamente pequeños y contar con sistema de certiorari que les permita descartar de plano asuntos o derivarlos hacia los tribunales. Si a esto vamos porque mantener Cortes con tantos miembros? A manera de propuesta porque no suprimir el Consejo de Estado y crear una sala contenciosa administrativa dentro de la Corte Suprema de Justicia.

6. A quien le entregamos la representación política del Poder Judicial y de los jueces? A una sola persona o a un órgano colegiado? Si es una sola persona cual es el medio más transparente e idóneo para su elección. A la CEJ le gusta que esta representación se entregue a una sola persona, sin funciones jurisdiccionales y elegido por 4 años como mínimo, pero reconocemos las complejidades del caso colombiano: donde como ya dijimos hay 3 altas cortes y un Fiscal que hace parte de la Rama Judicial.
7. La gerencia judicial que debe distinguirse entre las decisiones generales de planificación y política y decisiones y labores cotidianas de ejecución y administración. Para ejercer estas funciones hay varias propuestas que también vale la pena analizarlas en detalle: la propuesta de la Senadora Gina Parody; la de la creación de un consejo de administración que se reúne solamente dos veces al año, integrado por funcionarios judiciales de diferentes jerarquías y profesionales externos con conocimiento y experiencias de gestión y dirigido por el Presidente del Poder Judicial. Las cotidianas de ejecución y

administración estaría a cargo de un Director Administrativo del Poder Judicial. Para dirigir la Carrera ésta estaría a cargo de un cuerpo pequeño y especializado integrado por representantes del Poder Judicial – jueces de cierta jerarquía y miembros destacados de la comunidad legal, siendo encabezados por el Presidente de la Corte Suprema.

Gloria María Borrero Restrepo
Directora – Corporación Excelencia en la Justicia

Intervención ante la Comisión Primera del Senado
Septiembre 9 de 2007